

Estonian Business School

**TERRITORIAALNE KOGUKOND JA SELLE
JUHTIMISE ÕIGUSLIK KORRALDUS**

Doktoritöö juhtimisteaduse doktorikraadi taotlemiseks

Urmas Arumäe

Tallinn 2010

Estonian Business Schooli Sotsiaalteaduste Instituut

Estonian Business Schooli teadusnõukogu otsusega 25. veebruarist 2010. aastast on Urmas Arumäe väitekirjale lubatud kaitsmisele juhtimisteaduste doktorikraadi taotlemiseks EBSi kaitsmiskomisjonis

Juhendaja: Professor Arno Almann, Estonian Business Schooli õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja

Oponendid: Professor Kalle Merusk, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja haldusõiguse õppetooli juhataja
Ph. D Mikk Lõhmus, Saue valla abivallavanem

Avalik kaitsmine toimub 9. juunil 2010. aastal Estonian Business Schoolis, Lauteri 3, Tallinn

Keeletoimetajad: Annika Bauer (eesti keel), Juta Ristsoo (inglise keel)
Autoriõigus: Urmas Arumäe, 2010

ISBN 978-9985-9824-3-3
EBS Print, Lauteri 3, Tallinn

TÄNUAVALDUSED

Käesoleva doktoritöö kirjutamine ja selle aluseks olnud uurimuse läbiviimine on minu elust võtnud kuid ning ei oleks olnud võimalik paljude heade inimeste abita ning nende mõistva ja toetava suhtumiseta. Minu siiras tänu kõigile!

Meenutan siinkohal hea sõnaga oma esimest doktoritöö juhendajat prof Paul Varulit. Tema alustatu ei jõudnud aja nappusel kahjuks kaante vahele, kuid tollal saadud kogemus tuli kasuks nüüd, 10–15 aastat hiljem.

Prof Arno Almann tegi 2008. aasta kevadel ettepaneku viia kunagi alustatu võiduka lõpuni – tõsi, uurimisteema oli vahepeal pisut muutunud. Kuna iga initsiatiiv on „karistatav”, sai prof Almannist ka doktoritöö juhendaja. Täna teda selle ettepaneku ja juhendamise eest – ilma selleta ei oleks see töö ilmavalgust näinud.

Olen tänulik prof Habakukele tarkade soovitude, julgustavate sõnade ning toetuse eest. Ilma selleta oleks nii mõnedki minu julged otsused jäänud tegemata.

Täna prof Ruth Alast, kes on innustanud mind võtma ehk pikemaid samme kui ma ise oleksin sõandanud. Tema julgustus ja toetus aitasid uurimisprotsessil ja õpingutel jõudsasti edeneda.

Täna prof Harry Rootsi, keda kahjuks meie hulgas enam ei ole, aga kes hea tuttava töö erinevaid osi mitteametlikult luges ja omapoolseid soovitusi andis.

Täna ka *Anglia Ruskin University* emeriitprofessorit Vernon Traffordi ja *Haifa University* lektorit Dr. Shosh Leshemi. Nende korraldatud õpikojas, aga ka kirjutatud raamatus *Stepping stones to achieving your doctorate* ning personaalselt selle töö kohta antud juhtnöörid, aitasid korrastada töö struktuuri ning auditeerida tööd enne selle kaitsmisele esitamist.

Täna ka kõiki teisi EBSi kolleege ja kaasüliõpilasi, eriti aga Maarja Murumäge, kellega olen saanud oma rõõme ja muresid jagada ning kellelt igapähe olen midagi õppinud.

Viimased poolteist aastat on olnud paras põrgu mu perele, aga ka sugulastele ja sõpradele. Mulle loodi kõik tingimused, et saaksin rahulikult uurimusele pühenduda. Isegi lapselapsed käisid vanaisa kabinetis kikärvul, kuna „vanaisa tegi tähtsat tööd”. Täna teid kõiki, eriti aga abikaasa Tiiut, kes on kannatlikult pidanud seda kõike taluma. Ilma teieta ei oleks ma nii kaugele jõudnud.

Täna ka õpetaja Jaan Tammsalu. Kui erinevad ilmamured ja uurimusega seonduvad probleemid kippusid üle pea kasvama, sain just temalt seda hengekosutust, mille ta olnuks raske tasakaalu säilitada. Siiras ja südamlük „Ole hoitud!” tegi alati imet...

SISUKORD

PUBLIKATSIOONIDE LOETELU	7
KONVERENTSIENTTEKANNETE LOETELU	7
JOONISTE LOETELU	8
TABELITE LOETELU	8
LÜHENDITE LOETELU	9
REFERAAT	11
SISSEJUHATUS	13
Territoriaalse kogukonna ajalooline kujunemine	13
Teema valiku põhjendus ning teema olulisus	22
Töö eesmärk, uurimisobjekt ja uurimisküsimused	26
Töö uudsus ja selle praktiline tähtsus	27
Uurimisprotsess ja meetodid	27
Terminoloogia	30
Töö struktuur	30
1. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEALUSED	33
1.1. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise teoreetilised alused	33
1.1.1. Traditsioonilise organisatsiooni- ja selle juhtimise käsitlused	33
1.1.2. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise käsitlused	40
1.2. Territoriaalse kogukonna olulisemad põhimõtted Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja Eesti Vabariigi põhiseaduses	46
2. TERRITORIAALSE KOGUKONNA JA SELLE JUHTIMISE ÕIGUSLIK KORRALDUS	50
2.1. Territoriaalne kogukond ja selle organisatsiooniline korraldus <i>de lege lata</i>	50
2.1.1. Kuidas mõista territooriumi?	50
2.1.2. Kuidas mõista kogukonda?	52
2.1.3. Kuidas mõista territoriaalset kogukonda?	58
2.1.4. Kuidas mõista territoriaalkorporatsiooni?	65
2.1.5. Kas territoriaalne kogukond on käsitletav protsessina?	68
2.2. Territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus <i>de lege lata</i>	72
2.2.1. Territoriaalse kogukonna organi käsitlus	72
2.2.2. Territoriaalse kogukonna juriidilise isiku käsitlus	74
2.2.3. Juriidilise isiku instituut territoriaals kogukonna kontekstis	79
2.2.4. Kas territoriaalne kogukond on juhitav?	85
2.2.5. Kas territoriaalset kogukonda võiks juhtida paradigma?	87
2.2.6. Territoriaalse kogukonna organite juhtim <i>de lege lata</i>	97
2.2.7. Kas väärtuspõhine juhtimine on võrreldav juhtimisega läbi paradigmamuutuse	106
2.2.8. Territoriaalsete kogukondade koostöö problemaatika	111

2.3. Haldusterritoriaalsed ümberkorraldused muudatuste juhtimise paradigmas	114
2.3.1. Teoreetilised käsitlused	114
2.3.2. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja juhtimise korraldusest teistes riikides	119
2.3.3. Haldusterritoriaalsetest ümberkorraldustest taasiseseisvunud Eestis	127
2.3.4. Reformid muudatuste juhtimise paradigmas	131
2.4. Läbiviidud empiirilised uuringud	136
2.4.1. Uurimismeetod	136
2.4.2. Dokumendianalüüs	137
2.4.3. Intervjuud	139
2.4.3.1. Ekspertiintervjuu	139
2.4.3.2. Ankeetintervjuu	141
2.4.4. Kogemuseetnograafiline uurimus	142
3. UURIMISTULEMUSED, JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE	147
3.1. Uurimistulemused	147
3.2. Järeldused ja ettepanekud <i>de lege ferenda</i>	152
3.3. Kokkuvõte	163
ALLIKMATERJALIDE LOETELU	167
LISAD	189
1. Mõistete võrdlustabel	189
2. Ülevaetatabel organisatsiooniteooria ajaloost	204
3. Ülevaetatabel juhtimisteooria ajaloost	205
4. Juriidiliste ja mittejuriidiliste koosluste liigitamise skeem	209
5. Haldusterritoriaalsete reformide ideede võrdlustabel	210
SUMMARY	247
ELULOOKIRJELDUS	271

PUBLIKATSIOONIDE LOETELU

Almann, A., Arumäe, U. 2009. *Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus*. Riigikogu Toimetised nr 20/2009.

Arumäe, U. 2010. *A Territorial Community as a Paradigm?* Business: Theory and Practice, 11(1).

Arumäe, U., Almann, A. 2010. *Particularities of the Organization and Management of Rural Municipalities and Cities as Territorial Public Corporate Bodies (The Case of Estonia)*. Problems and Perspectives in Management, 8(1).

Arumäe, U., Murumägi, M. 2010. *Territorial Communities and the Institute of the Legal Person (The Case of Estonia)*. EBS Review, 27.

KONVERENTSIETTEKANNETE LOETELU

Arumäe, U. 2008. „Mida ootavad omavalitsusliidud kavandatavast regionaaltasandi halduskorralduse korrastamisest?“, Neljandad Linnade ja Valdade Päevad, 27.–28. veebruar, Tallinn, Eesti.

Arumäe, U. 2008. „Omavalitsusvabadus“, Vabaduskonverents, 23. mai, Tallinn, Eesti.

Arumäe, U. 2008. „Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö. Perspektiivid ja vormid Harjumaal“, Haldusreformikonverents, 3. detsember, Tallinn, Eesti.

Arumäe, U. 2009. „Maakondliku liidu perspektiivid“, Viiendad Linnade ja Valdade Päevad, 18.–19. veebruar, Tallinn, Eesti.

Arumäe, U. 2009. „Reformikava. Haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjoni raport“, põhiettekanne raportit tutvustamise konverentsil, 31. august, Tallinn, Eesti.

Arumäe, U. 2009. „Külavanema statuut“, V Harjumaal külvandemate konverents, 31. august, Laagri alevik, Eesti.

Arumäe, U., Almann, A. 2009. „Tagasivaade kohaliku omavalitsuse 1989. aasta reformile ja haldusterritoriaalsete ümberkorralduste tulevikumõõde“, ettekanne konverentsil „20 aastat Eesti omavalitsuste ja nende ühistegevuse taastamisest“, 18. septembril, Tartu Ülikooli aulas, Eesti.

Arumäe, U. 2010. *Territorial Communities and the Institute of the Legal Person (The Case of Estonia)*. The 2010 European Academy of Management Conference on Back to the Future. Track 15. Public organizations challenges: back to the theory? 19-22 May 2010, Vergata University, Rome, Italy.

JOONISTE LOETELU

Joonis 1.	Sotsiaalse-poliitilise ja kujunemise-moodustamise skaala määramaks territoriaalkorporatsiooni kogukondlikkuse astet	61
Joonis 2.	Inimesest lähtuvad arengud territoriaalkorporatsiooni ja selle organite ning ühiskondlikkuse suuna	65
Joonis 3.	Territoriaalkorporatsiooni koht avalik-õiguslike isikute hulgas	66
Joonis 4.	Territoriaalkorporatsioonid teooria järg	67
Joonis 5.	Territoriaalse kogukonna kui protsessi paradigmalsed arengustaadiumid	96
Joonis 6.	Keskmise valla või linna juhtimismudel <i>de lege lata</i>	101
Joonis 7.	Erinevate reformikavade kattuvuse graafiline kujutis	138
Joonis 8.	Vastuste erinevus avatud ja suunatud küsimuse korra	140
Joonis 9.	Kohaliku omavalitsuse üksuste tippjuhtide seotus erakonnaga	142
Joonis 10.	Territoriaalse kogukonna mudel muutuv keskkonnas	153
Joonis 11.	Küla ja aleviku juhtimismudel	154
Joonis 12.	Väikevalla juhtimismudel	155
Joonis 13.	Keskmise valla või linna juhtimismudel	156
Joonis 14.	Suure kohaliku omavalitsusüksuse juhtimismudel	157
Joonis 15.	Kohaliku omavalitsuse üksuse struktuuri üldmudel koos koostööorganiga	158
Joonis 16.	Kohaliku omavalitsuse üksuste maakondliku liidu juhtimismudel ...	160
Joonis 17.	Territoriaalne kogukond, selle õiguslik vorm ja õigusliku vormi liigid	162
Joonis 18.	Koosluste liigitus Eesti õiguse kohaselt lähtuvalt õiguslikust seisundist, huvi- ja struktuuri kriteeriumist	209

TABELITE LOETELU

Tabel 1:	Mõistete võrdlus	189
Tabel 2:	Ülevaade organisatsiooniteooria ajaloost	204
Tabel 3:	Ülevaade juhtimisteooria ajaloost	205
Tabel 4:	Eesti 20 aasta (1989–2009) haldusterritoriaalsete reformide ideede võrdlev analüüs	210

LÜHENDITE LOETELU

AÕS	asjaõigusseadus
EOÜ	Eesti Omavalitsusliitude Ühendus
ETHS	Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
EV	Eesti Vabariik (alates 20. august 1991)
EW	Eesti Wabariik (28. november 1917–17. juuni 1940)
Harta	Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
HKTS	halduskoostöö seadus
HOL	Harjumaa Omavalitsuste Liit
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOLS	kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus
KOV	kohalik omavalitsus
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KOVÜ	kohaliku omavalitsuse üksus
KOÜS	kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
MOL	Maakondlik Omavalitsusüksuste Liit
MTÜ	mittetulundusühing
NL	Nõukogude Liit
NSVL	Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liit
OV	omavalitsus
PPP	<i>Public Private Partnership</i> ehk avaliku- ja erasektori partnerlus
PS	põhiseadus (Eesti Vabariigi põhiseadus)
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
VSaarS	püsiasiustusega väikesaarte seadus
ÄS	äriseadustik

REFERAAT

Arumäe, U. Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus. Doktoritöö, Estonian Business School, Tallinn 2010, 272 lk (ilma lisadeta 166 lk), 18 joonist, 4 tabelit, 335 allikat, eesti keeles.

Märksõnad: kogukond, territoriaalne kogukond, territoriaalkorporatsioon, organisatsioon, protsess, organid, juriidiline isik, juhtimine, paradigma, enesekorraldusõigus, õiguslik korraldus.

Teema valikul sai määravaks asjaolu, et territoriaalse kogukonna aluskäsitlus eesti organisatsiooni-, juhtimis- ja õigusteoreetilistes uurimustes ja publikatsioonides praktiliselt puudub ning üldlevinud käsitlustes samastub territoriaalne kogukond traditsioonilise organisatsiooniga. Sellelt aluselt lähtub ka territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse käsitlus, mis paraku ei arvesta ühiskonna arengu muutunud vajadusi ega vasta ühiskonnas ajalooliselt kujunenud arusaamadele territoriaalsest kogukonnast ning ootustele avaliku teenuse taseme ja selle kättesaadavuse suhtes.

Töö eesmärk on luua teoreetiliselt korrastatud alus territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise õiguslikule korraldusele.

Töö uurimisobjekt on Eestis kehtiv territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus.

Töös püstitatakse kolm keskset uurimisküsimust:

„Kas territoriaalse kogukonna käsitlemine traditsioonilise organisatsioonina on põhjendatud või tuleks organisatsioonina käsitleda territoriaalse kogukonna esindusorganit?“, „Kas territoriaalset kogukonda võiks käsitleda protsessina, mida mõjutavad ja suunavad paradigmad?“ ja „Kas territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus vajab muutmist?“ Töö osades püstitatakse ka alaküsimusi, mis täpsustavad eelpool toodud uurimisküsimusi.

Uurimuses kasutatakse meetodina induktsiooni, dokumentide analüüsi, intervjuud, kogemuseetnograafiat ja modelleerimist.

Töö kontseptuaalne tugiraamistik (paradigma) on teaduslike töödes avaldatud kogukonna-, protsessi-, juhtimis- ja organisatsioonikäsitlustele toetuv, kehtivat Eesti õiguslikku korraldust kui empiirilist raamistikku arvestav, induktsiooni ning teoreetilist modelleerimist peamiste meetoditena kasutav, põhistatud teooriat luua taotlev ning autori püstitatud uurimisküsimustega piiritletud uurimiskeskkond ja -süsteem, millel teoreetiline uurimus rajaneb.

Uurimuse tulemusena esitatakse territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise õigusliku korralduse uus teoreetiliselt korrastatud alus ning esitatakse teoreetilised mudelid ja

lahendused tänapäeva muutunud vajadusi arvestava territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse muutmiseks. Kokkuvõttes peab see tagama parema taseme avaliku teenuse ja selle ühtlase kättesaadavuse kogu riigis, mis omakorda toob kaasa igapäevase elukorralduse ja -kvaliteedi paranemise.

Töös lähtutakse eeldusest, et territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse teoreetiliste aluste korrastamine ja täiustamine tähendab ühtlasi ka ühiskonna demokraatlike aluste täiustamist.

SISSEJUHATUS

*Ühiskonnateadlane võib küll innukalt tõe otsida,
aga kuna tema arvamus ühiskonda mõjutab,
siis võtab see tõelt objektiivsuse.
K. Popper*

Popperil on ühiskonnateadlaste arvamuste objektiivsuse osas kindlasti õigus. Aga see Popperi mõttetera on autori arvates pigem vihje objektiivsele subjektiivsusele, mitte etteheide ühiskonnateadlaste tegemistele üldiselt. Sellest mõtteterast leitakse töös innustust tõestada, et ühegi valdkonna teadlaste arvamusel ei oleks mõtet, kui sellest midagi ei sõltuks ja kui see midagi ei mõjutaks.

Autor on läbi viinud teoreetilise uurimuse, mille tulemused on koondatud käesolevasse doktoritöösse teemal „Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus” (edaspidi: töö), mida kaitstakse juhtimisteaduste doktorikraadi taotlemiseks.

Mis on territoriaalne kogukond? Sellele küsimusele otsitakse vastust töö alapeatükis 2.1.3. Sissejuhatuseks on siinkohal põhjendatud mainida, et territoriaalse kogukonna nurgakiviks on territoriaalsuse printsiip. See võimaldab tõmmata selge piirjoone veresugulusel põhineva sugukonna ja sellest ülekasvanud territoriaalse kogukonna vahel. Tagasivaates tuleb Eestis kujunenud territoriaalse kogukonnana nimetada küla, külakonda ja mõisat ning alates pärisorjuse kaotamisest mõisate kaupa moodustama hakatud esmasvaldu. Tänapäeval tähistab territoriaalset kogukonda Eestis näiteks küla, alevik, vald või linn. Töös jõutakse järeldusele, et territoriaalsel kogukonnal kui sotsiaalsel tegelikkusel puudub eesmärk väljaspool iseennast ning tema sihid on immanentsed. Territoriaalset kogukonda ei asutata – ta avaldub ja toimib tänu sisemistele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele.

Mida tähendab juhtimise õiguslik korraldus? Seda käsitletakse detailsemalt töö alapeatükis 2.2. Sissejuhatuseks on oluline nimetada, et juhtimise õiguslik korraldus annab vastuse küsimustele kuidas toimub juhtimisega tegelevate organite legitimeerimine, milline on organite organisatsiooniline arhitektuur, ülesanded, pädevus ja volitused ning kuidas seda pädevust ning neid volitusi realiseeritakse. Territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse aluseks on põhiseadusest tulenev enesekorraldusõigus.

Territoriaalse kogukonna ajalooline kujunemine

Kui kaugemale ajas tagasi minna ja kuhu piir tõmmata, on alati valikute küsimus. Valikuvõimalusi on küllaga: näiteks alustada muinasajast, 13. sajandist, mida on nimetatud ka „päris ajaloolise arengu alguseks” (Ojamaa, Varmas ja Varmas 1946, 46) või rahvusriigi loomisest 1917. aastal.

Eesti ajaloolise arengu kirjutatud allikaid leiab aastatel 1224–1227 kirja pandud Henriku Liivimaa kroonikast (1982). Varasema aja kohta on andmeid napilt ja neid on kogunud erinevate valdkondade teadlased.

Nii nagu me pole näinud esimese inimese sündi, pole me näinud ka esimese kogukonna sündi. Umbes 9000 aastat eKr elati arvatavasti väikestes, kuni mõnekümnest inimesest koosnenud *kogukondades* ning enese äraelamiseks kasutati sobiva suurusega püügi- ja koriluspiirkondi.

Hilismesoliitikumis (u 6000–5000 aastat eKr) hakkasid kujunema *külad*, kus elati aasta ringi (Kriiska, *et al.* 2006, 8). Töös kasutatakse nende külade tähistamiseks terminit *muinasküla*. Aega mööda ja üha laieneva karjakasvatamise ning maaharimise mõjul hakkas rahva endine poolrändav eluviis muutuma paikseks. Elukohti hakati kindlustama, tekkisid *linnusaalad*, kus elati valdavalt sugukonniti ja mis kujunesid omalaadseteks tootmiskeskusteks. Sel ajal kujuneb välja põllumaa eraomandus ja *üksiktaluline asustusviis*.

Üksiktalulisest asustusviisist liiguti edasi *külakondade* ja *külakondliku asustusviisini*. Ka selle ajastu hõimude külasid tuleb nimetada muinasküladeks. Külakonna põhitegevus oli viljakasvatus ja karjakasvatus, millele lisandus ajastu märgina kaubitsemine, mis tähendas läbikäimist teiste rahvastega.¹

Sellel ajastul kujuneb eesti aladel välja kaks inimrühma, kellest üks hõlmas põhja- ja keskosa ja teine lõunaosa koos tänapäeva Põhja-Lätiga kuni Võnnu linna ja Lubani järve jooneni. Seda aega on ajaloolased, ühiskondlikku arengutaset silmas pidades, nimetanud ka *hõimuajastuks* (Ojamaa, Varmas ja Varmas 1946, 26).

Keskmisel rauaajal (450–800 pKr) toimus teatav areng ühiskondlikus elus ja maa-kaitses korralduses. Suur osa rahvast elas tavalistes *avaasulates*. Need koosnesid nüüd juba mitmest talust. Seega algas Eesti *traditsioonilise küla ja külaühiskonna kujunemine*. Mitmedki selleaegsed külad jäid pidevalt asustatuks kuni tänaseni (S. Vahre 2007, 14). Tolleaegseid külasid tähistatakse töös mõistega *esmasküla*. Schneider märgib, et

eesti ajaloolaste arvates olid asulates elanud kogukonnad jõudnud keskmise rauaaja lõpuks oma ühiskondlikult olemuselt juba üsna lähedale noorema rauaaja hajali majapidamisega territoriaalsele külakogukonnale ajavahemikul 10. sajandist kuni 13. sajandi alguseni.

Territoriaalsest aspektist vaadatuna on keskmine rauaaeg tähelepanuväärne ka selle poolest, et siis algas ühtlasi suuremate territoriaalsete ühenduste – külakondade,

¹ Rooma ajaloolane ja kirjanik Publius Cornelius Tacitus nimetab oma 98. aastal ilmunud teoses “Germania” mitmete teiste rahvaste kõrval esimest korda “aeste” (*aostii*). Osa ajaloolasi peab sellenimelist rahvast otseselt eestlasteks.

kihelkondade ja maakondade kujunemine. Kui aletamisel ning uute viljelusmaade kasutuselevõtmisel, loomade karjatamisel ja sotsiaalelu korraldamisel tekkisid küsimused, mille lahendamisel küla jõust ei jätkunud, hakati külade vastastikusel kokkuleppel moodustama külakondi, kes täitsid ühiselt majanduslikke, asjaajamise, maksumise, usukultuse ning muid ülesandeid.

Külade jõupingutuste ühendamise aitas küll seesmisi majanduslikke ja sotsiaalseid raskusi ületada, ent maa kaitsmine üha sagenevate röövretkede eest, linnuste ehitamine ning varjupaikade rajamine ei teinud üksnes vajalikuks, vaid koguni paratamatuks külakondade edasise liitumise ja kihelkondade ning maakondade moodustamise. (Schneider 1992, 2)

Aega mööda hakati loobuma üksikkülade kindlustamisest ning seniste *linnusalulate* asemele hakati rajama mitme küla jõul ja kaitseks *linnuseid*, kuhu kogunesid nende külade elanukud ühes oma varaga ainult sõjaohu korral.

Keskmise rauaaja noorema järgu ajaks (600–800) kattis Eesti asustus ühtlaselt kogu maa ja suuremaid asustamata tagamaid enam ei olnud. Tolle aja elanikkonna suurusks pakuvad ajaloolased 150 000–200 000 inimest. Majandusareng tõi kaasa ühiskondliku kihistumise – talupoegade hulgast kerkisid esile suurtalupojad, kellest kujunes välja rahva juhtiv osa. Sellest kihist tõusid esile nii isiklike omaduste kui ka pärinemise alusel *rahvavanemad*. Sellesse ajajärku jääb autori hinnangul ka *muinaskihelkondade* ja *-maakondade* moodustamine.

Muinaskihelkonnal oli keskus, milleks oli linnus või ka kindlustatud asula. Võib asuda seisukohale, et enamus muinaskihelkondi olid 13. sajandi alguseks liitunud muinasmaakondadeks, millel oli samuti keskus suurema linnuse või kindlustatud asula näol.

Keskmisel rauaajal (450–800) välja kujunenud asustus- ja võimustruktuuri (linnused ja nende juures paiknenud kesksed külad) õitseng oli viikingiajal (800–1050). Oluline murrang Eesti asustuspildis toimus hilisrauaaja alguses (11. sajand). Senine linnus-asulasüsteem lagunes: kõikjal üle maa jäeti vanad linnused maha ning ehitati uued ja võimsamad. Hulgaliselt talusid ja külasid rajati uutesse kohtadesse ning suur osa viikingiajal kasutatutest hüljati. Eestis ilmnes hilisrauaajal hulgaliselt keskajale (1200–1550) omaseid jooni. Enamgi veel: hilisrauaajal kujunes asustuspilt ning juurdus palju ainelise ja vaimse kultuuri elemente, mis püsisid kuni traditsioonilise eesti talupojaühiskonna kadumiseni 19. sajandil. Rauaaja lõpuks (13. sajandi esimene pool) olid kujunenud muinaskihelkonnad ja -maakonnad, tollases haldusjaotuses võib märgata tänapäevase Eesti piirjooni. (Kriiska, *et al.* 2006, 26–27)

Uluotsa järgi:

Eesti sugu rahvad on praegusel Eesti maa-alal elanud alates ürgseist aegadest. Võitlustes võõrastega ning seoses oma majandusliku ning vaimse arenemisega kujunes neil oma ühiskondlik-poliitiline põhikord, mis 13. sajandi alguseks on üsna täpselt

kindlaks tehtav. Tolleaegne Eesti koosnes kaheksast väikesest *maariigist*. Neil igaühel oli oma maa-ala, oma rahvas ja oma riigivõimu korraldus. Seejuures igas sääras maariigis olid tähtsamateks riigivõimuorganiteks sõjavõimelistest meestest koosnev rahvakoosolek ja täitva organi ülesannetega kollegiaalne vanematekogu. Kõik maariigid olid üksteisega lõdvas liidus, mille organina tegutses igal aastal Lõuna-Harjumaal (praeguse Raiküla ümbruses) kokkuastuv kõigi „maade” ja vastavate „rahvaste” saadikuist koosnev kogu. Ühine ja kõiki „maid” ning „rahvaid” juhtiv keskus puudus. (Uluots 1932)

Need kaheksa maariiki, mida töös nimetatakse muinasriikideks, olid²: Saaremaa, Läänemaa, Rävälä (Revala), Harjumaa, Järvamaa, Virumaa, Ugandi ja Sakala (Ojamaa, Varmas ja Varmas 1946, 36). Sisemaal olid ka mõned kihelkonnad (Alempois, Nurmekund, Möhu, Vaiga, Soopoolitse, Jogentagana), mis ei olnud maakonnaks ühinenud ega ühegi maakonnaga liitunud. Nad tegid naabermaakondadega koostööd, eriti sõjalise kaitse korraldamisel. Selline koostöö toimus ka maakondade endi vahel.

Lepinguline koostöö naabrite vahel, eriti aga lepingud teiste riikidega, kinnitavad tollaste muinasriikide riiklikku staatust. Vaatamata sellele, et rahvusvahelist õigust kui mõistet ja kui õigust muinasajal veel ei tuntud, tuleb anda au meie muinasriikide juhtide kõrgele poliitilisele ja diplomaatilisele kultuurile, mis väljendub ilmekalt muinasriikide nimel sõlmitud lepingutes, mida on Uluots põhjalikult käsitlenud oma töös „Eestlaste lepingud võõrastega XIII sajandil”.

... keskaegses Eestis pidi jääma püsima Vana-Eesti õigust ning selle instituute. [...] Ent küsida tuleb, millistel alustel Eestis keskajal sai jääda püsima vana-eesti õigust ja selle instituute, kui võõrad XIII sajandil selle maa-ala olid vallutanud. Kas mitte samuti alistumislepingute tõttu, nagu see toimus hiljem Eesti alistumisel Poolale, Taanile, Rootsile ning Venele? (Uluots, 1935-1936, lk 7–8).

Uluots loetleb selliseid dokumentaalseid tõendeid ehk ürikuid, mida ta liigitab kolme rühma (*võrdlepingud*, mis omakodra jagunevad rahu- ja liidulepinguteks; *vasalliteedilepingud*, mis jagunevad kaitsealususe- ja kristliku vendluse lepinguteks; ning *alistumislepingud*), kokku 49. Neist esimene dateeriti aastal 1208 ja viimane nimetatutest 1227. Lepinguid (eriti rahu- ja liidulepinguid) sõlmiti ja sõlmitakse riikide vahel, mitte võõrriigi ja üksiku kihelkonna või maakonna vahel.

13. sajandi algusest peale võime rääkida juba Eesti nn päris ajaloolisest arengust (Ojamaa, Varmas ja Varmas 1946, 46).

² Nimetatud maariikide ja üksikute kihelkondade (kihlakondade) ladinakeelsed nimed olid: Saaremaa (mille alla kuulusid ka Muhu ja Hiiumaa saared) – *Osilia*; Läänemaa – *Rotalia*; Rävälä (Revala) – *Revalia*; Harjumaa – *Harria*; Järvamaa – *Jervia*; Virumaa – *Vironia*; Ugandi – *Ugaunia* ja Sakala – *Saccala*. Kihelkonnad vastavalt Alempois – *Alepois*; Möhu – *Moge*; Vaiga – *Vagia* ja Soopoolitse – *Sobolis*. Nurmekundele muukeelset vastet ei õnnestunud leida, nagu ka Jogentaganale.

Uut ajastut (13. sajandit ja sealt edasi) iseloomustas kõigepealt see, et välisvaenlaste rünnakud võtsid totaalse iseloomu ja toimusid igast ilmakaarest. Vaenlaste ühisrünnakutele ei jõudnud muinasriigid vastu panna ning alistusid üksteise järel.

Pärast muistse vabadusvõitluse lüüasaamist tõrjuti eestlased asjade otsustamisest kõrvale ja võitjad jagasid Eesti omavahel. Põhja-Eesti läks Taani valdusesse ja seda hakati kutsuma *Eestimaaks*, ülejäänud territooriumi kakati nimetama *Liivimaaks*. Algas okupatsiooniperiood, mis kestis kokku pea 700 aastat³.

Vana-Eesti maakondlikud keskasutused Saare- ja Läänemaal läksid katkestamatult üle uude olustikku, muutudes järk-järgult võõrkeelseteks aadli asutusteks ja säilides sel viisil vahenditult 1917. aastani. Harju- ja Virumaa toimus ligikaudu seesama, kusjuures Harju-Virumaa aadli maapäev koos tema allasutustega kujunes alates 16. sajandi lõpust kogu Eestimaa üldiseks maaomavalitsuseks. Katkendlikumalt hargnes maaomavalitsuslik üldkorraldus Liivimaal, olles viimati (18. sajandist kuni rahvusriigi loomiseni) siiski ligikaudu samasugune nagu Saaremaal ja Eestimaal. Muinaskihelkonnad muutusid võõrvõimu all kristlikeks ehk kirikukihelkondadeks.

19. sajandi algusest peale aktiveerusid ja tugevnesid külad ja külakonnad *vallaomavalitsustena*.

Liivimaa maapäeva otsusega 1870. aastast sai kirikukihelkond ka kohalikuks omavalitsusühikuks, kihelkonnakonvendiks, mille tegevuse piirkonnaks oli kihelkond. Kirikukihelkonnale kuulus oma maa-alal ka haldusõigus, kuni moodustati teised haldusorganid (komtuurkonnad, foogtkonnad, vallad). Kihelkondades tegutsesid ka kihelkonnakohtunikud.

Vallaks hakati mõisa piirkonda nimetama just Rootsi ajal (1629–1710).

Ka Schneider (1992) on arvanud, et küsimus on pigem nimetuses, ja et hajunud territoriaalkülad, külakonnad ja vakud kujutavad endast sisuliselt erineva arengutasega valdu, kuna kõik need tähistavad sugukonnavälist võimu ning vastavat territoriaalset võimupiirkonda. Seega on tegemist nimetusega, mis on uurijate poolt antud tänapäeval, mitte aga muinasaegse vallaga.

Töös ei peeta võimalikuks mõiste *vald* kasutamist muinaskülakondade tähistamisel. See haakub sõna vald tähendusega, mis on arvatavasti tulnud skandinaavia vastavast laensõnast, mis tähendas algselt üleolekut, kellegi allutamist oma tahtele. Sellele viitavad ka niisugused keelendid nagu „vägivald”, „meelevald”, „tahtevald” jt (Schneider 1992, 3). Seetõttu on usutav, et sajandeid võõra võimu all olnud rahvas hakkas mõisa piirkondi vallaks nimetama, millest hiljem kujunes ka esmatasandi omavalitsusüksuse nimetus külakondade ja vardjaskondade asemele. See omakorda

³ Nimetatud ka orjapõlveks, mis on pigem rahvusromantiline kui ühiskondlik-poliitiline olukorda tähistav termin.

annab veelkord alust asuda seisukohale, et vald ei ole muinasaja kogukondlikku või territoriaalset ühikut tähistav mõiste, vaid uuema aja, ehk siis 19. sajandi alguse looming. Muinasvaldu ei olnud selle termini mõttes olemas, sest sõna vald ja selle tähendus ei saanud olla muinaseestlastele tuttav.

Estonica⁴ järgi püsis Eesti ühiskonna sisemine korraldus ka Rootsi võimu all pikka aega sellisena, nagu ta oli olnud keskajal. 17. sajandi lõpul oli Eesti alal umbes 1000 mõisa (eramõisad, riigimõisad, kirikumõisad, linnamõisad). Rootsi aja lõpuks sai kindlama aluse ka Eesti ala postijaamade võrk, mida hakati looma juba Gustav II Adolphi valitsusajal. Hästi toimiv postikorraldus oli ülemereprovintside ja *emamaa* vahelise sidepidamise tähtis tingimus. Postiühendusega seoses hakati senisest enam tähelepanu pöörama ka teede korrashoiule. Karl XI valitsuse poolt läbi viidud reformid jõudsid Eesti olusid mõjutada vaid lühikest aega. Tegelikult kinnistus vaid Rootsi kirikuseadus.

Alustatud muudatusi ei saadud lõpule viia, kuna 1700. aastal puhkes Põhjasõda. Sõjategevus lõppes Eesti territooriumil Tallinna kapituleerumisega 1710. aasta septembris. Siiski õnnestus aadlil ja linnadel kokku leppida soodsates kapitulatsioonitingimustes. 1721 sõlmiti Uusikaupunki (Nystad) rahuleping, mille põhjal Venemaa sai endale Eesti-, Liivi-, Ingerimaa ja osa Kagu-Soomest. Sama rahuga kinnitati Baltikumi valitsemiskorra põhijooned.

Balti aadel säilitas rahu alusel Vene riigi koosseisus laialdase omavalitsuse, mida hakati nimetama *balti erikorraks*. Keskvõim oli Tallinnas ja Riias esindatud kindralkuberneride näol, kellel olid ka kohalikest aadlikest abilised (valitsusnõunikud).

Balti provintsid kujutasid endast tsaari jaoks Euroopa mudelit, mis oma haldusautonoomia, korporatsioonide ning hariduslike ja väljaõppe võimalustega pidi olema eeskujuks moderniseerimisreformide läbiviimisel Venemaal.

1783. aastast laienes Eesti aladele ka mujal Vene impeeriumis kehtinud kubermangukorraldus, nn *asehalduskord*, mis kujutas endast valgustatud isevalitsuse kompromisspoliitikat baltisaksa aadli suhtes.

Talupoegade pärisorjusest vabastamine algas Eestimaal 1816. aastal ja Liivimaal 1819. aastal. Tegelikult kujunes sellest mõisnikele kompensatsiooni maksmine maa-ga selle eest, et nad loobuksid talupoegade omamisõigusest. Seoses eelnimetatud pärisorjuse kaotamisega hakati mõisates kogukondliku omavalitsuse üksustena moodustama valdu.

⁴ Võrguentsüklopeedia Estonica (elektrooniliselt leitav: www.estonica.org) on Eesti Instituudi loodud ja täiendatav Eesti-teemaline võrguväljaanne, mille sihi on anda terviklik ja süstemaatiline ülevaade Eesti ühiskonnast, kultuurist, ajaloost, loodusest, haridusest, teadusest, riiklikust korraldusest ja majandusest ning nende valdkondade vahelistest seostest. Estonica on pidevalt täienev ja dünaamiline infokogu. Estonicas avaldatud tekstid on koostanud oma ala asjatundjad.

Eestimaal võeti 1856. aastal vastu uus agraarseadus. See tõi kaasa mõisamaade ja talurahvamaade lahutamise. Talurahvamaad oli mõisnikul õigus kasutada üksnes talupoegadele rendile andmiseks või müügiks. See seadus pani aluse talude päris-eksostmisele, mille käigus hakkas Eestis välja kujunema talupoegadest maaomanike kiht.

Eesti poliitilises põhikorras hakkas kujunema *dualism*. Ühelt poolt kaugemate ülem-valitsejate ja nende kohalike esindajate, teiselt poolt kohalike autonoomsete omavalitsuslike asutiste näol. Seejuures oli viimaste võimkond tavaliselt võrdlemisi laialdane, mis sai tugevamini kitsendatud alles Vene aja lõpu aastakümneil.

Alates 1860ndatest aastatest kirikukihelkonna tähtsus haldusüksusena järk-järgult vähenes. 1866. aastal alustati kirikukihelkondades valdade moodustamisega. Sisuliselt andis 1866. aasta vallaseadus Eesti- ja Liivimaal esmakordselt talupoegadele võimaluse kohalike asjade otsustamisel kaasa rääkida ning talurahva omavalitsus vabanes mõisnike järelevalve alt.

Mõisatest moodustatud vallad hõlmasid esialgu ainult talumaid, mitte aga mõisatele kuuluvaid maid. Hiljem vallad ühinesid või need ühendati. Suurem valdade ühendamis-kampaania toimus aastatel 1891–1893.

Alates 1917. aastast said valdade alla ka mõisamaad. Seda aega võib nimetada kihelkondlikelt haldusüksustelt valdadele kui haldusüksustele ülemineku alguseks. Hakati valima vallavolikogu, -valitsust ja -vanemat ning sellest ajast võib Eestis rääkida ajakohastele põhimõtetele vastavast kohalikust omavalitsusest. Kirikukihelkonna mõiste jäi paralleelselt kasutusse kuni 1925. aastani.

1870. aasta linnaseadust hakati Eesti alal rakendama 1877. aastast. Selle seaduse alusel valiti linnaduumad, mis on tänapäevaste linnavolikogude eelkäijad.

20. sajand on läinud maailma, sh ka Eesti ajalukku ebastabiilse, murrangulise ning verisena. Saja aasta jooksul tuli eestlastel üle elada kümme võimuvahetust. Kuni 1917. aastani püsis Vene keisri isevalitsus. 1917. aastal puhkes Venemaal veebruarirevolutsioon. Nikolai II loobus troonist ja võim läks Vene Ajutisele Valitsusele. Vene Ajutine Valitsus, olles võimul märtsist oktoobrini, tagandas senised kubernerid ja määras nende asemele kubermangukomissarid.

Eesti tollaegsete poliitikute eesmärgiks oli autonoomne Eesti Vene riigi koosseisus. 12. aprillil 1917. aastal (vkj 30. märtsil) andis Vene Ajutine Valitsus määruse „Eestimaa kubermangu halduse ja kohaliku omavalitsuse ajutise korra kohta”. Selle järgi ühendati Eestimaa ühtseks rahvuskubermanguks eesotsas kubermangukomissari-ga, kelle juurde moodustati nõuandva organina Eestimaa Kubermangu (Ajutine) Maanõukogu, (Eesti) Maapäev. Vastloodud Eestimaa kubermangu kuulusid endine Eestimaa kubermang (va Narva linn) ja Liivimaa kubermangu põhjaosa (va Setumaa).

Võib asuda seisukohale, et Maapäevast kujunes Eesti esimene parlamendile sarnanev rahvaesindus. Täidesaatva organina valis Maapäev Maavalitsuse.

Maanõukogu oli esimene üle-eestiline omavalitsusorgan, kus olid esindatud kohalike omavalitsuste esindajad linnadest, maakondadest ja valdadest. Maanõukogu valiti 5. juunil 1917. aastal.

Estonica järgi anti Vene Ajutise valitsuse dekreediga “Eestimaa kubermangu administratiivsest valitsemisest ja omavalitsuse ajutisest korraldusest” 5. juulil 1917. aastal Eestile kindlapiirilise autonoomse haldusüksuse iseloom, mille piirid ühtisid rahvusliku asualaga. Just oma kohalike õigustloovate aktide, so määruste andmise õigus tegi Eesti maast ja tema rahvast autonoomse üksuse, kus formaalne Vene riigivõim oli peaaegu täielikult kõrvale tõrjutud.

28. novembril 1917. aastal (vkj 15. novembril), kuulutas Maanõukogu ennast kõrgeimaks võimuks Eestis. Seega saavutati omavalitsuslik iseseisvus Eestis varem kui riiklik iseseisvus. Eestlastele sai esimest korda võimalikuks oma ajaloolisel kodumaal rahvusriik moodustada. 23. veebruaril 1918. aastal avaldati Pärnus “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele”, milles kuulutati välja sõltumatu ja demokraatlik Eesti Vabariik. Järgmisel päeval, so 24. veebruaril 1918. aastal avaldati “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele” ka Tallinnas. Samal päeval moodustati ka Ajutine Valitsus.

Eesti saavutas omariikluse paljuskki just sügavate omavalitsustraditsioonide tõttu (Uluots 1933), kuid pärast rahvusriigi loomist muutus suhtumine kohalikkude omavalitsusse. Almanni järgi tähendas see teoorias kannapööret kogukondlikult käsituselt kohaliku omavalitsuse riiklikule teooriale, mis praktikas avaldus ennekõike valdade õiguste piiramises (Almann 1999, 41) riikliku järelevalve tugevdamise läbi.

1920. aasta põhiseadus tunnistas omavalitsuse riigihalduseks (1920. aasta põhiseaduse § 75: Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi. RT 1920, 113/114, 243). Siiski ei olnud praktikas seda kerge teoks teha, kuna varasemad traditsioonid püsisid rahva mälus.

Riigivõimule ei sobinud ka maakondliku omavalitsuse tasand, mis 1934. aastal maakondade ajutise valitsemise seadusega kaotati – täpsemalt: maavolikogud kui maakonna esindusorganid saadeti laiali (RT 1934, 5, 40). Omavalitsusüksused tekitasid poliitilistele liidritele pidevat „peavalu”, mis viis selleni, et riigivanem Konstantin Päts isiklikult pidas vajalikuks selgitada omavalitsuse mõtet, asudes seisukohale, et omavalitsusüksuste eraõiguslik etapp on ajalooks saanud ja areng läheb avaliku õiguse süvenemise suunas (Päts 1933).

Kõige kaugemale läks oma seisukohtadega Kliimann, kes tõlgendas 1920. aasta põhiseadust selliselt, et põhiseadus ei anna ega kindlusta kellelegi subjektiivset õigust ega kohustust omavalitsuse loomiseks ja olemasoluks ning omavalitsust kui fakulta-

tiivset instituuti võib Riigikogu luua või ka loomata jätta (A. T. Kliimann 1932). Töös ei jagata Kliimanni selliseid ootamatuid seisukohti.

1938. aastal kehtestatud maakonnaseadusega (RT 1938, 43, 405) maakond omavalitsusüksusena taaselustati, kuid oluliselt kärbitud kujul.

Kuigi 1938. aasta põhiseaduse omavalitsust käsitlevad lahendused, samuti maakonna-, linna- ja vallaseadus polnud kaugeltki täiuslikud, kajastus neis selgesti suundumus täiustada omavalitsuslikku korraldust ja rakendada ajaloos õigustanud kogemust (Almann 1999, 48). See tähendas riigistamistendentsi peatumist ning kogukondliku teooria ideede juurde tagasipöördumise algust. See areng aga katkes 1940. aastal seoses Eesti okupeerimise ja annekteerimisega.

Riigivolikogu poolt 25.08.1940. aastal vastu võetud Eesti NSV põhiseaduses (RT 1940, 111, 1117) pole enam sõnagi kohaliku omavalitsuse üksustest. Maakondadesse, linnadesse ja valdadesse tekkisid riigivõimuorganitena tööraha saadikute nõukogud ning korraldavate organitena täitevkomiteed.

Vahepealne Saksa okupatsioon sünnitas okupatsioonivägede juhatajale alluva Eesti Omavalitsuse. Taasjõustati ka Eesti Wabariigi ajal kehtinud seadused ja määrused tingimusel, et need ei ole vastuolus kehtiva okupatsioonikorraga või selle erimäärustega. Pööre sõjas tähendas kohaliku omavalitsuse süsteemile aga taaskord 1940. aasta kordumist.

Eesti omavalitsusüksuste piirid on tänapäevani üldjuhul määratud nõukogudeaegsete haldusüksuste piiridega, mistõttu oleks ajaloolise õigluse huvides mõistlik külanõukogude süsteem kui okupatsiooni tunnus lõpetada.

Eesti omariikluse taastamise käigus koostatud haldusreformi läbiviimise kavas aastateks 1990–1994 oli tunnetatav kogukondlike ideede mõju, kuid reformi suunamuutus 1993. aastal süvendas tsentralisatsiooni riigi ja kohaliku omavalitsuse suhtekorralduses ja lõi aluse mitmete riiklikust teooriast lähtuvate lahenduste rakendamisele (Almann 1999, 58).

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et **Eesti riigi unikaalsuseks on iseseisvuse kättevõtmine kahel korral. Mõlemal korral hakati riiki rajama toimivale kohalikule omavalitsussüsteemile. Viimane on Eestis toiminud teadaolevalt 12.–13. sajandist alates** (sh ka erinevate riikide ülemvõimu all), **rahvusriik aga 90 aastat** (sellest 50 aastat okupatsioonivõimu all). See annab aimu nii eestlaste poolehoiust kogukondliku elukorralduse suhtes kui ka selgest mentaalsest vastuseisust reformikatsetele, kus riik soovib kohaliku omavalitsuse autonoomiat pärssida või selle huvide vastaselt käituda (Almann ja Arumäe 2009, 116).

Teema valiku põhjendus ning teema olulisus

Kogu eelkirjeldatud ajalooline pärand ja kogemus kinnitavad veenvalt, et Eesti omavalitsustraditsioon on sajandite pikkune. Kahel korral on eestlastel olnud võimalus üles ehitada oma rahvusriik okupeerinud riigi koosseisus omavalitsusliku iseseisvuse tingimustes toiminud omavalitsussüsteemile. Seda ajaloolist tõde ei tohi unustada. Uurimustöö teema valikul tuli tõdeda, et territoriaalse kogukonna aluskäsitlus Eesti organisatsiooni-, juhtimis- ja õigusteoreetilistes uurimustes ning publikatsioonides praktiliselt puudub. Üldlevinud käsitlustes samastub territoriaalne kogukond traditsioonilise organisatsiooniga. Sellelt aluselt lähtub ka territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse käsitlus, mis paraku ei arvesta ühiskonna arengu muutunud vajadusi (*gap in knowledge*).

See on omakorda viinud territoriaalsete kogukondade haldusterritoriaalse ümberkorraldamise kavandamisel nn raamatupidamisliku käsitluseni, mille kohaselt on eesmärgiks seatud kohaliku omavalitsusüksuse suurus, tema elanike arv vms kvantitatiivsed näitajad, unustades peamise – tagada parema tasemega avalik teenus ning selle ühtlane kättesaadavus kogu riigis, mis omakorda parandaks igapäevast elukorraldust ja kogukonnaliikmete heaolu.

Raamatupidamislik lähenemine (sh efektiivsusnäitajate tagaajamine jms), mis traditsiooniliste organisatsioonide puhul on mõistetatav, ei sobi alati kokku territoriaalse kogukonna arenguprotsessiga ja tihti ka selle sisemiste eesmärkidega.

Avaliku teenuse all mõeldakse töös territoriaalse kogukonna organite korraldatud ja/või osutatud hüve kogukonna liikmetele. Avaliku teenuse osutamisel ei ole efektiivsus alati esikohal. Nagu ütlevad Alas *et al.*, ei saa avalikus sektoris kasum olla omaette eesmärgiks. Juhtimise kahest eesmärgist – saavutada soovitud tulemus ja olla säästlik – jääb alles ainult üks (Alas, Oltjer ja Sepper 2006, 20–21).

Ka Madise järgi ei saa erasektori ja näiteks

New Public Management (NPM) pakutavad vahendid-mudelid olla suuremas osas avalikus halduses efektiivsed, kuna organisatsiooni toimimise efektiivsust tuleb hinnata suhtes eesmärkidega. Eesmärgid on avalikus halduses erinevad sellest paradigmast, milles tegutsevad eraettevõtjad, toimib erahaldus. Avaliku halduse eesmärk ei ole kasum, vaid demokraatlikult kokkulepitud eesmärkide järgimine, tagades sealjuures kõigile võrdse kohtlemise. (Madise 2000, 129)

Taasiseseisvunud riigi ligi kahekümne arenguaasta jooksul on ilmselt olnud territoriaalse kogukonna temaatikast tähtsamaid küsimusi, mille üle teoreetiliselt arutleda. Samas leiab autor, et just riigi alustega seonduv, mis puudutab nii organisatsiooni-, juhtimis- kui ka õigusteoreetilisi küsimusi, tulnuks esimesena päevakorda tõsta.

Territoriaalse kogukonna keskseimaks õigusliku korralduse järgseks ilminguks on kohaliku omavalitsuse üksus. Võib väita, et omavalitsusüksuste organisatsioonilist

staatust selle mitmekülguses ning sellest tulenevaid juhtimis- ja õigusliku korralduse küsimusi ei ole Eestis seni põhjalikult uuritud. Sellele on eesti autoritest oma allviidatud töödes tähelepanu juhtinud ka Uluots, Schneider ja Almann.

Allkäsitletava teemaarendusega jõutakse järeldusele, et uurijad ei käsitlenud territoriaalset kogukonda organisatsioonina. Ei püüta tõestada või kahtluse alla seada niigi selgeid (*self-evident*) asju (Rainey ja Chun 2007, 80). Pigem on uurijate tähelepanu pälvinud era- ja avaliku sektori organisatsioonide võrdlemine.

Asjaolu, et uuringutes käsitletakse avalik-õiguslike organisatsioonidena *inter alia* riigi- ja omavalitsusorganeid, toetab töös esitatud seisukohta, et territoriaalse kogukonna, sh kohaliku omavalitsuse üksuse *per se* asemel tuleb organisatsioonina käsitleda territoriaalse kogukonna organeid.

Avaliku organisatsiooni ja kogukonna omavahelisi suhteid võrreldes või käsitledes on esile toodud need kogukonnale ainuomased ülesanded, mida ei suuda täita ükski teine organisatsioon (nagu näiteks noorsoo kasvatamine ja sotsialiseerimine).

Kogukonna (*community*) mõiste tähendab Deakini järgi emotsionaalset sügavust, mis loob sooja heaolutunde, mis sisaldab kuuluvustunnet ja uhkust. Inglismaal on ette võetud ulatuslik kava kohalike kogukondade edendamiseks ja vastu võetud isegi spetsiaalne seadus (*Sustainable Communities Act⁵*), mille abil kava ellu viia. Traditsioonilist küla peetakse Inglismaal harmoonia mudeliks ja eeskujuks kogu ühiskonnale (Deakin 2009).

Väikesed kogukonnad on Eestis hääbumas. Sellele protsessile aitavad raamatupidamisliku lähenemise ilmingutena kaasa postkontorite ja külapoodide sulgemine ning plaanid koondada avalike teenuste osutamine (tõmbe)keskustesse. Külaelu väljasuretamise tagajärgedele pole ilmselt mõeldud. Töö teema valikul mängis see tõdemus olulist osa, nagu ka soov luua teoreetiline alus kogukonnaõiguse väljatöötamiseks.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi harta), mille Riigikogu ratifitseeris 28.09.1994. aastal vastu võetud ratifitseerimise seadusega, sätestab kohaliku omavalitsuse mõiste, milleks on kohalike võimuorganite **õigus** ja **võime** seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Juba 1989. aastal alustatud haldusreformiga seati eesmärgiks omavalitsusliku mudeli sisustamine lähtuvalt harta ideedest, kusjuures siit kandus see konstruktsioon edasi ka põhiseadusesse. Tuleb tunnistada, et see „võime“ on ajale jalgu jäänud seaduste, riigikesksete hoiakute süvenemise ja riigi kohaliku omavalitsuse autonoomiat riivava tegevuse tõttu oluliselt pärssitud.

Suures osas on tänapäevastes makroprobleemides süüdi oskamatu juhtimine. Tegelikult ei ole midagi rõõmustavat ka mikrotasandil, sest analüüsides näiteks ettevõtjate pankroti põhjusi ja/või saneerimispraktikat, tuleb asuda seisukohale, et rohkem kui

⁵ Elektrooniliselt leitav:

<http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/sustainablecommunitiesact>. [20.03.2010]

2/3 juhtumitest on tegemist juhtimisprobleemidega (Knox 2010), mis ei tähenda alati sanktsioneeritavaid juhtimisvigu, ning vajadust organisatsiooni ümberstruktureerimise järele. Teisiti ei ole olukord ka avalikus sektoris ja avaliku sektori juhtimisega, sh kohaliku omavalitsuse üksuse, aga ka küla tasandil.

Avaliku võimu organisatsioon saab tulemuslikult kindlustada riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioone ning kaitsta igati kodanike huve, kui ta on dünaamiliselt arenev ja muutustele avatud. Muutusi taotlev reform avalikus halduses peab lähtuma ühtselt kontseptuaalsest alusest, põhinema hästikorrastatud teoreetilisel vundamendil ja sisaldama kriitiliselt hinnatud Euroopa demokraatia kogemust (Almann 1995, 446).

Autor ühineb Almanni viisteist aastat tagasi kirjutatud tõdemusega, sest see ei ole oma aktuaalsust kaotanud ka tänapäeval. Viimase kümne aasta jooksul ei ole Eesti avaliku võimu organisatsioon kohaliku omavalitsuse üksuste tasandil arenenud ega muutustele avatud olnud ning kõik väljapakutud reformikavad on jäänud realiseerimata. Tõsi, ühest küljest tuleb osa reformikavade realiseerimata jäämise üle heameelt tunda, sest ühtselt kontseptuaalsest alusest, hästikorrastatud teoreetilisel vundamendil põhinemisest või kriitiliselt hinnatud Euroopa demokraatia kogemuse integreerimisest on asjad kaugel olnud. Teisalt, üldine seisak selles valdkonnas ei ole ühiskonnale kasuks tulnud.

Veelgi varem, 1992. aasta novembris, on Schneider kirja pannud reformikavadega seonduvad järgmised sõnad:

Reformikavad ning -taotlused kannatavad meil nii omaks saanud lammutamishimu, optimistliku pealiskaudsuse, süsteemituse, analüüsivaeguse ja enesekindluse all, lahendades küsimusi, mida pole veel korralikult sõnastatudki. Kõneldakse [...] rutulistest revolutsioonilistest ümberkorraldustest kui iseenesestmõistetavatest asjadest ilma vajaduste ning võimaluste konkreetse analüüsi ja ühismõõdistamiseta. Panus on tehtud olemasoleva radikaalsele kõrvaleheitmisele ning uutele lahendustele ja importnäidistele. Reformide puhul on see igati mõistetav, kui seda ei saadaks lihtsameelsus ning mõtlemise pealiskaudsus, kohati isegi mõistusest hüljatud otsinguline aktiivsus. Iga uus ei ole veel parem kui vana ainuüksi sellepärast, et ta on uus. Uus on hea ainult siis, kui tal on tugev vundament. Unustada ei tohi sedagi, et uus sünnib harilikult vana varemteel või vundamendil. (Schneider 1992, 1)

Need kriitilised kirjaread sobivad iseloomustama ka seitseteist aastat hiljem (3. märtsil 2009. aastal) Siseministeeriumi haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu (tuntud ka kui „15+5” reformikava).

Läbi aegade on Eesti territooriumi halduskorraldus muutunud väga sageli. Eelmine sajand andis Eesti inimestele võimaluse näha seitset riigivõimuvahetust. Kolm-neli viimast põlvkonda on saanud elada kubermangudes, kreisides, valdades, maakondades, komissariaatides, oblastites, rajoonides, külanõukogudes ning viimaks jälle valdades, linnades ja maakondades (Kenapea 1996, 290). Samas ei ole tänapäeval enam ilma haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi tegemata võimalik täita elanike ootusi avaliku hüve osas.

Lääne demokraatiates on mõistetud omavalitsussüsteemi kui riigi alusmüüri ümberkorraldamise vajadust juba ammu ja nendeks muudatusteks tehti ettevalmistusi pikalt ja põhjalikult. See peaks olema eeskujuks igale kodanikuühiskonna poole pürgivale postsovetlikule riigile.

Töös tuuakse esile mitme riigi kogemusi, mida Eestis võiks haldusterritoriaalsete ümberkorralduste läbiviimisel arvestada. Tuleb rõhutada, et neist meie kultuuriruumile kõige lähedasemad arengud on toimunud Soomes, kuigi võimalikke kogemusi võib saada ka teistest põhjamaadest.

Riigi- ja omavalitsusorganid üle maailma puutuvad kokku avalikkuse üha kasvavate nõudmistega administratiivse efektiivsuse, vastutustundlikkuse, läbipaistvuse ja avalike teenuste kättesaadavuse osas. Need nõudmised kasvavad olenevalt jagatud tõekspidamistest, väärtustest ja kultuurinormidest. Sellistele nõudmistele vastutulek tähendab muudatusi ja nende juhtimist, millest viimane võib tulenevalt olukorrast tipneda ka kriisijuhtimisega.

Töös jõutakse järeldusele, et sisulised muudatused organisatsioonis on tulemuslikud, kui need toimuvad läbi paradigma muutuste, mille üheks osiseks on muudatused organisatsioonikultuuris. Formaalseid muutusi (struktuur, õiguslik staatus jt) on lihtsam läbi viia.

Seega tuleb riiklike reformide kavandamisel tõsiselt kaaluda, mis on soovitatav ja mis on teostatav. Teostamiseks on erinevaid viise. Kui kehtiva omavalitsussüsteemi vormiliseks muutmiseks võib piisata seaduse muutmisest, siis sisuliste muudatuste läbiviimine selliselt ei õnnestu – sisulisi muudatusi ei ole võimalik administratiivsel teel läbi viia. Riigi ülesandeks on kehtestada sisuliste küsimuste osas reeglid (miinimumstandardid) ja pakkuda välja alternatiivid (Soome näide), mille täitmise/elluviimise poole püüdlmiseks tuleb anda aega ning mida tuleb ka motiveerida ja stimuleerida.

Töös pakutakse otsustajatele teoreetiliselt korrastatud aluseid otsustamiseks nimetatud miinimumstandardite ettevalmistamine ja kehtestamine, millele kohaliku omavalitsuse üksus ja nende osutatud avalik teenus peaks vastama. Näiteks seni, kuni valla- ja linnavalitsused on poliitilised organisatsioonid, kes muuhulgas osutavad ka avalikku teenust, ei ole võimalik rahuldada avalikkuse nõuet tõsta administratiivset efektiivsust. Seetõttu pakutakse töös välja territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse muutmise raames juhtimismudelid, mis *inter alia* lahutavad administratiivse ja poliitilise juhtimise.

Idealis peaksime me ühiskonnana püüdlema selle poole, et mõtleme ja töötame välja uue riigi ja rahva enesekorraldamise kontseptsiooni, mis vastab rohkem sellele reaalsusele ja neile võimalustele, mis meil on Euroopa Liidu paradigmas.

Eeltoodust lähtuvalt püstitatakse töö eesmärk, määratletakse uusimisobjekt ja esitatakse uusimisküsimused.

Töö eesmärk, uurimisobjekt ja uurimisküsimused

Täitmaks eelkirjeldatud lünka organisatsiooni- ja juhtimisteoreetilistes käsitlustes ning sellest tulenevas õiguslikus korralduses on töö **eesmärk** (*research statement*) **luua kogukonna ja selle juhtimise õigusliku korralduse käsitle teoreetiliselt korrastatud alus**. Töös lähtutakse erinevate teoreetiliste allikate süsteemsest analüüsist ja saadud tulemusi võrreldakse empiirilise andmestikuga ning vastavat valdkonda reguleerivate seadustega. Lähtutud on eeldusest, et territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse teoreetiliste aluste korrastamine ja täiustamine tähendab ühtlasi ka ühiskonna demokraatlike aluste täiustamist.

Lisaks on eesmärk **pakkuda lahendused kohaliku omavalitsuse üksuste kui territoriaalsete kogukondade juhtimise õigusliku korralduse muutmiseks, töötades välja territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse teoreetilise mudeli ja selle rakendusliku kontseptsiooni**.

Ühtlasi on eelöelduga antud tööle ka raamid, mida täpsustavad allpool toodud uurimisküsimused.

Töö uurimisobjekt (*research issue*) **on Eestis kehtiv territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus**.

Territoriaalse kogukonna õiguslik vorm on territoriaalkorporatsioon ja viimase liigid *inter alia* vallad ja linnad. Seega, rääkides vallast/linnast kui territoriaalsest kogukonnast ja vallast/linnast kui territoriaalkorporatsioonist, räägime me ühest ja samast uurimisesemest, millele lähenetakse erinevast vaatenurgast. Territoriaalse kogukonna puhul on vaatenurk sisuline ning kogukonda käsitletakse protsessina. Territoriaalkorporatsiooni puhul on vaatenurk vormiline ja selle alaliike, valda või linna, käsitletakse tema õigusliku korralduse kontekstis.

Territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus annab töös käsitletu kohaselt vastuse küsimustele: 1) kuidas toimub territoriaalse kogukonna esindusorgani (juhtimisorgani) legitimeerimine? 2) milline on territoriaalse kogukonna esindusorgani ja selle täitevorgani organisatsiooniline arhitektuur? 3) millised on territoriaalse kogukonna organite ülesanded, pädevus ja volitused? 4) kuidas realiseeritakse organite pädevust ja volitusi valitsemise ja administreerimise protsessides?

Kui organisatsiooni, juhtimise ja teised teaduslikud seisukohad loovad üldise arusaama organisatsioonist ja juhtimisest, siis õiguskord annab igale riigile omase spetsiifilise juhtimise õigusliku korralduse, mille aluseks on territoriaalse kogukonna põhiseadusest tulenev enesekorraldusõigus. Kui teooria kohaselt on territoriaalse kogukonna õiguslik vorm territoriaalkorporatsioon, siis õigusliku korraldusega antakse kohaliku omavalitsuse üksuste organile juriidilise isiku staatus ning reguleeritakse juhtimisorgani(te) legitimeerimise kord ja tegevuse põhimõtted.

Täitmaks ülalnimetatud lünka teadmistes ja saavutamaks uurimuse eesmärgi, püstitatakse töös **kolm kesket uurimisküsimust** (*research questions*): Kas territoriaalse kogukonna käsitlemine traditsioonilise organisatsioonina on põhjendatud või tuleks organisatsioonina käsitleda territoriaalse kogukonna esindusorganit?, Kas territoriaalset kogukonda võiks käsitleda protsessina, mida mõjutavad ja suunavad paradigmad? ja Kas territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus vajab muutmist? Töö osades püstitatakse ka alaküsimusi, mis täpsustavad eespool toodud uurimisküsimusi.

Töö uudsus ja selle praktiline tähtsus

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni ja selle juhtimise kohta leiab hulgaliselt teaduskirjandust (näitena siinkohal Ferlie, Lynn Jr ja Polliti (2007) ning Tsoukase ja Knudseni (2005) koostatud mahukad teadusartiklite kogumikud jt). Erisus seniste käsitluste ja töös käsitletu vahel on selles, et töös lähenetakse antud teemale uude teoreetilise nurga alt, püstitades küsimuse, kas on põhjendatud territoriaalse kogukonna käsitlemine traditsioonilise organisatsioonina.

Töös esitatud territoriaalse kogukonna uus organisatsiooniteoreetiline käsitlus loob aluse ka selle juhtimise õigusliku korralduse teoreetiliseks sisustamiseks.

Töö praktiline tähtsus ilmneb kahes aspektis. Esiteks loovad töö teoreetilised seisukohad aluse, millele toetudes saab kavandada kontseptuaalselt põhjendatud haldus-territoriaalseid ümberkorraldusi ja siirduda kvantitatiivselt (statistiliselt) lähenemiselt kvalitatiivsele (funktsionaalse) lähenemisele.

Teiseks tehakse töös konkreetseid ettepanekuid seadusemuudatusteks ning pakutakse välja erinevaid territoriaalse kogukonna juhtimismudeleid.

Uurimisprotsess ja meetodid

Teaduslik uurimus esitab väljakutseid vanadele tõekspidamistele, aga ka uskumustele ja isegi ideoloogiatele, luues uusi uskumusi ja arusaamu ning avardades meie ettekujutust olnust, olevast ja tulevikuperspektiividest.

Uurimistöös saavad meetodid alguse ideedest ja faktidest, mis viivad meid väidete, teooriate ja hüpoteesideni. Uued teooriad ja hüpoteesid viivad meid uute ideede ja faktide juurde ning algab uus tsükkel, mis viib meid uute teooriateni. Kui me kasutame vaadeldud fakte teooria loomiseks, mis on kooskõlas nende faktidega, rakendame me induktiooni. Teisisõnu, induktioon on faktide vaatlemise protsess, et luua teooriat, ja on ehk esimene samm teaduslike meetodite seas. Töös on induktioon peamine meetod dokumendianalüüsi, teoreetilise modelleerimise, intervjuu ning kogemuseetnograafia kõrval.

Dokumendianalüüs vastab töös küsimustele, milline on territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus kehtiva õiguse kohaselt nii Eestis kui ka riikides, mille kogemusest oleks mõistlik eeskju võtta.

Modelleeritud on territoriaalse kogukonna erinevaid juhtimismudeleid, mis annab võimaluse hinnata nende sobivust territoriaalse kogukonna arenguvajadustega. Koostatud mudelite puhul kirjeldatakse objekti tervikuna, mitte tema üksikuid osi või omadusi. Sellisena võib väljapakutud mudeleid nimetada töös esitatud teoreetilise käsitluse komponentideks.

Kogemuseetnograafia kui meetodi eesmärgiks on koguda ja analüüsida autori isiklike kogemusi küsimustes, mida töös uuritakse.

Läbi on viinud kaks intervjuud, neist üks valikvastustega struktureeritud intervjuu (ankeetintervjuu) ja teine poolstruktureeritud eksperdiintervjuu. Autori koostatud küsimused on töös ära toodud vastava käsitluse juures.

Eelkirjeldataud meetoditest valiti dokumendianalüüs põhjusel, et uuritav objekt on määratletud kehtiva õigusega ja sellisena ka dokumenteeritud. Ka ajalooline- ning teiste riikide kogemus on saadaval dokumentide vormis. Kogemuseetnograafia osutus sobivaks meetodiks kogumaks ja analüüsima uurija isiklikku kogemust uuritavas valdkonnas. Intervjuud viidi läbi kontrollimaks dokumendianalüüsiga tuvastatud ning kogemuseetnograafia meetodiga saadud tulemusi. Nii kasutati töös kombineeritud meetodite mudelina mitmekordset andmekogumist ehk meetodite triangulatsiooni.

Metodoloogilises kontekstis võib siinkohal küsida, mis on selle töö kontseptuaalne tugiraamistik (*conceptual framework*), mis on töö paradigma? Ehk teisisõnu, mis on need üldtunnustatud teadussaavutused ja mõistete ning meetodite süsteem, millel uurimus rajaneb, mis annab eeskju probleemide püstitamisel ja lahendamisel? **Selle töö kontseptuaalne tugiraamistik (paradigma) on teaduslikes töödes avaldatud kogukonna-, protsessi-, juhtimis- ja organisatsioonikäsitlustele toetuv, kehtivat Eesti õiguslikku korraldust kui empiirilist raamistikku arvestav, induktsiooni ning teoreetilist modelleerimist peamiste meetoditena kasutav, põhistatud teooriat luua taotlev ning püstitatud uurimisküsimustega piiritletud uurimiskeskond ja -süsteem, millel see teoreetiline uurimus rajaneb.**

Töös võetakse aluseks kolm uuringute tüüpi: juhtumiuuring, fenomenoloogiline uurimus ja põhistatud teooriat loov uurimus. Etnograafiline uurimismeetod oli abistav.

Juhtumiuuringus (*case study*) uuritakse ilmingut tema loomulikus keskkonnas ning eriti sobib selle kasutamine siis, kui piirid ilmingu ja tema konteksti vahel pole selged. Siin kogutakse olukordade kohta triangulatsiooni põhimõttel väga mitmekesiseid andmeid. Andmete kogumisel ja analüüsil toetutakse eelnevalt välja töötatud teoreetilisele eeldustele. Juhtumiuuringut ei tuleks mõista mitte ainult kui andmekogumistaktikat või teatud tüüpi uuringudisaini, vaid kui laia uurimisstrateegiat (Yin 2003, 13–14).

Fenomenoloogilise uurimuse (*phenomenological study*) nagu ka samanimelise õpetuse, objektiks on inimlik kogemus, mistõttu sobib see ka käesoleva uuringu tüübiks, mida toetab läbiviidud etnograafilisel uurimismeetodil põhinev kogemuseetnograafiline meetod. Fenomenoloogia lähtekohaks on tõdemus, et inimene on teadvusega olend, kelle tegevust iseloomustab alati suunatus, intentsioon.

Kaks fenomenoloogilise uurimuse tähtsat mõistet on kirjeldus (*deskripsioon*) ja *reduktsioon*. Kirjelduse all mõistetakse oma kogemuse kirjeldamist uuritava poolt ning see puudutab andmekogumisetappi. Kirjelduse teine tähendus, mis tuleb esile analüüsi etapis, on seotud uurijaga ning tähendab uuritava kogemuse kirjeldamist uurija poolt. Siinkohal on oluline mainida uurija usaldusväärsuse teemat, kuna uurijal on uurimisobjektiga seoses omad eelarvamused, huvid ja arusaamad – kõiki neid vaatenurki nimetatakse *uurijaprofiliks*.

Fenomenoloogilises uuringus tuleb uurijaprofiili läbipaistvalt kirjeldada, et lugeja saaks ettekujutuse uurija lähtekohtadest uuringu kavandamisel ja läbiviimisel. Uurija subjektiivsust ei saa uurimusest kunagi täielikult eemaldada, kuid uurija peaks üldistatavat teadmist taotledes püüdma eristada teaduslikke leide oma muudest kogemustest (Virtanen 2006, 198–199). Töö uurijaprofiili kirjeldamiseks tuleb nimetada autori erialast ettevalmistust ja töökogemust seoses avaliku sektori, eriti aga kohaliku omavalitsusega (vt lisatud CV).

Põhistatud teooriat loov uurimus (*grounded theory study*) uuringutüübina järgib andmete kogumisel ja analüüsil valdavalt induktiivset loogikat. Alustatakse üksikjuhtumitest või kogemustest, millest luuakse üha abstraktsemaid kontseptuaalseid kategooriaid, mis selgitavad, millele need andmed osutavad. Loodud kategooriad sünteesivad ja tõlgendavad andmeid ning näitavad nende vaheliste suhete mustreid (Charmaz 2006, 82). Uuringu tulemusel tekkinud põhistatud teooria on seega teooria, mis tuletatakse empiirilistest andmetest, aga mitte eelkõige varasematest uuringutest või teooriatest. Sellise selgitusena on põhistatud teooria kasutamine töös põhjendatud, kuna selles tuletatakse teoreetiliselt põhistatud kontseptuaalsed lahendused empiirilistest andmetest, toetumata otseselt selleteemalistele varasematele uuringutele või teooriatele. Seda ei saakski otseselt teha, sest sellisena ei ole töö uurimisküsimustes käsitletud probleeme uuritud ega defineeritud.

Modelleerimise osas on eesmärgiks võetud tuletada põhistatud teooria põhjal täiendava väljundina teoreetilisi mudeleid. Töö kontekstis räägime me üksnes abstraktselt mudelist. Üldiselt on teoreetiline mudel inimese loodud käsitlus, mis ise ei ole see ühiskondlik nähtus, mille mudel ta on, vaid osutab sellele nähtusele või määrab selle nähtuse omadusi.

Töö koostamisel on analüüsitud erinevate rahvusvaheliselt tuntud mõtlejate-teoreetikute (tähestiku järjekorras), nagu Drucker, Handy, Kuhn, Maceina ja Popper, töid ning võetud omaks selliste autorite organisatsiooni-, juhtimis- ja õigusteoreetilised seisukohad, nagu (tähestiku järjekorras) Alas, Almann, Hatch, Hughes, Kelsen, Klii-

mann, Maurer, Merusk, Mintzberg, Pollitt, Rainey, Schneider, Scott, Senge, Uluots, Varul ja Üksvärav. Kõigi nende töödele on vastavas kontekstis viidatud – töös viidatud autoreid on muidugi oluliselt rohkem.

Terminoloogia

Antud uurimus väljub ühe teadusharu raamest, mis toob kaasa terminoloogilise probleemi: kas eelistada ühe teadusharu terminoloogiat, kombineerida terminitega või luua uusi mõisteid.

Töö kuulub avaliku halduse valdkonda, integreerides samal ajal juhtimis- ja õigusteaduse valdkondi, mis tekitab mitmeid terminoloogilisi probleeme. Tööst parema arusaamise huvides on tabelis (lisa nr 1) esitatud töös enamkasutatud terminite käsitus nii juhtimiskui ka õigusteaduses ning selgitatud, kuidas on töös antud termineid kasutatud.

Töö struktuur

Doktoritöö „Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus”, inglise keeles “*Territorial Communities and the Legal Organization of their Management*”, mah on 272 lehekülge (ilma lisadeta 166 lehekülge). Väitekirj koosneb sissejuhatausest, kolmest peatükist, millest esimene koosneb kahest, kolmas kolmest, teine aga neljast alapeatükist, allikmaterjalide loetelust, lisadest (5) ning ingliskeelsest kokkuvõttest.

Töö on struktureeritud (*research design*) selliselt, et esmalt antakse **töö teoreetilised alused**. Sellele järgneb **töö empiiriline osa** ja viimasena **järeldused ja kokkuvõtte**.

Sissejuhatuses antakse uurimise raamistik. Selleks käsitletakse territoriaalse kogukonna ajaloolist kujunemist. Seejärel põhjendatakse töö teema olulisust, uudsust ning uurimistulemuste panust praktikasse. Järgnevalt selgitatakse uurimuse eesmärki ja objekti ning sõnastatakse uurimisküsimused. Töö kokkuvõttev osa kirjeldab uurimise protsessi ja meetodeid.

Esimene peatükk, „Töö teoreetilised lähtealused”, annab töö teoreetilised alused ja kokkuvõtte erinevate autorite vastavatest teoreetilistest seisukohtadest. Teoreetilise baasmaterjali käsitlemisel on peatükk jaganud kaheks alapeatükiks: 1.1. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise teoreetilised käsitlused ja 1.2. Territoriaalse kogukonna olulisemad põhimõtted Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja Eesti Vabariigi põhiseaduses.

Teine peatükk, „Territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise õiguslik korraldus”, annab ülevaate teema seisukohalt olulistest instituutidest, kehtiva õiguskorra kohasest

olukorrast ning läbiviidud uuringutest. Antud osas käsitletakse ka territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja juhtimialaseid küsimusi. Peatükk on jagatud järgmisteks alapeatükkideks: 2.1. Territoriaalne kogukond ja selle organisatsiooniline korraldus *de lege lata*; 2.2. Territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus *de lege lata*; 2.3. Haldusterritoriaalsed ümberkorraldused muudatuste juhtimise paradigmas; 2.4. Läbiviidud empiirilised uuringud.

Kolmandas peatükis, „Uurimistulemused, järeldused ja kokkuvõte”, esitatakse uurimuse empiirilised tulemused ning jõutakse järeldusteni. Peatükk lõpeb kokkuvõttega, mis sisaldab *inter alia* ka uurimispiiranguid ja soovitusi tulevasteks uuringuteks. Peatükk koosneb järgmistest alapeatükkidest: 3.1. Uurimistulemused; 3.2. Järeldused ja ettepanekud *de lege ferenda*; 3.3. Kokkuvõte.

1. TÖÖ TEOREETILISED LÄHTEALUSED

1.1. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise teoreetilised alused

1.1.1. Traditsioonilise organisatsiooni- ja selle juhtimise käsitlused

*Pole olemas ühte ainuõiget organisatsiooni...
Ainuõige organisatsiooni otsimise asemel
peaksime õppima otsima, arendama ja katsetama organisatsiooni,
mis sobib antud tööülesandega.
P. F. Drucker*

Selles alapeatükis peatutakse traditsioonilise organisatsiooni- ja selle juhtimise aluskäsitlusel seetõttu, et ka territoriaalse kogukonna esindusorgani ning selle määratud täidesaatva organi tasandil tuleb muuhulgas arvestada traditsioonilise organisatsiooni- ja selle juhtimise alustega. Meenutagem siinkohal kasvõi reformistrateegiat nimetusega *New Public Management (NPM)*, mille põhiidee on asetada avalik sektor erasektori toimimismudelisse (Madise 2000, 129).

19. sajandi teisel poolel kerkisid esile suured organisatsioonid – seda nii äris kui ka avalikus halduses, mis tõi kaasa huvi organisatsiooni ja selle juhtimise uurimise vastu. Nii hakkasid esimestena tegelema äriettevõtte organisatsioonikultuuri ja organisatsiooniliste küsimustega praktikud Henry Fayol Prantsusmaal, John J. Rockefeller seenior, John P. Morgan ja Andrew Carnegie Ameerikas.

Mis on organisatsioon? Drucker on veenvalt ümber lükanud nn ainuõige organisatsiooni kontseptsiooni.

Ühe ainuõige organisatsiooni mõiste on läbi aegade mitmel korral muutunud, ent sellise organisatsiooni otsingud jätkuvad tänase päevani. Ometi peaks olema selge, et pole olemas ühte ainuõiget organisatsiooni. On olemas organisatsioonid, igaühel omad erilised vored, puudused ja rakendused. On saanud selgeks, et organisatsioon ei ole absoluut⁶. See on vahend, mille abil saab inimeste koostööd produktiivsemaks muuta. Antud organisatsioonistruktuur sobib teatud tingimustel ja teatud aegadel teatud ülesannete lahendamiseks. (Drucker 2007, 7–8)

Organisatsiooniteooria koosneb teatud keskkonnaga seotud teooriatest ja mudelitest, mis on loodud selgitama organisatsioonide funktsioneerimist. Organisatsiooniteooria taga seisvaks jõuks on idee, et kui me neid mõistame, siis me võime kujundada organisatsioonid sellisel viisil, et nad tegutsevad (Cunliffe 2008): 1) võimekalt – kasutades oma ressursse tasuval viisil; 2) tõhusalt – saavutades oma eesmärgid; 3) vastutustundlikult – viisil, mis tunnustab kogukonda, ühiskonda ja keskkonda.

⁶ Miski, mis eksisteerib täiesti sõltumatult.

Organisatsiooniteooria käsitleb keskkonda, strateegiat, struktuuri ja disaini, tehnoloogiat, kultuuri, võimu, kontrolli, konflikte, otsustamist, innovatsiooni, õppimist ja muudatusi. Termin *organisatsioon* viitab sellele, et on mingit liiki struktuur ja kord, kuidas asjad saavad tehtud, ja definitsioonid keskenduvad sageli ideele, et organisatsioonid on tervikud, milles inividid koordineerivad oma tegevusi, et saavutada spetsiifilisi eesmärke (Alas ja Übius 2010).

Organisatsiooniteoorial, nagu öeldud, on pikk ajalugu ja ta hõlmab mitmeid akadeemilisi distsipliine: sotsioloogiat, majandusteadust, poliitikateadust, filosoofiat. Tabelis 2 (lisa 2) võetakse kokku organisatsiooniteooria peamised lähenemised, nende fookused, olulised õpetlased ja peamised põhimõtted. Cunliffe'i (2008) järgi varasemaid töid ei klassifitseerita organisatsiooniteooria alla, kuna kuni 1960. aastani ei tuntud organisatsiooniteooriat eraldi distsipliinina. Erinevatest käsitlustest tuuakse siinkohal esile järgnevad:

Klassikalise ja teadusliku juhtimise (1900–...) perspektiivid tekkisid ajal, mil suured ärid kasvasid tootmist standardiseerides, suurendamaks efektiivsust. Weber tegeles samuti struktuuri küsimusega oma bürokraatiateoorias, käsitledes niisuguse organisatsiooni struktuuri, milles liikmed töötavad vastavalt ettemääratud, standardiseeritud reeglitele ja protseduuridele.

Taylori (1911) teadusliku juhtimise käsitlus keskendus kõige efektiivsemale juhtimisviisile. Ta uskus, et juhtimise eesmärk on maksimaalse õitsengu tagamine nii töötaja kui tööandja jaoks ja et selle võib saavutada, rakendades teaduslikke printsiipe töömeetoditele ning juhtimisele.

Süsteemiteooria (1950–...) pakub viisi õppida, kuidas organisatsioonid funktsioneerivad. Tavistocki Instituudi töö, eriti Tristi ja Bamforthi uuring Briti kivisöetööstuses, on olnud mõjukas, tõmmates tähelepanu tehnoloogia, sotsiaalsete suhete, moraali ja toimivuse vahelistele seostele. Woodward jätkas seda tööd organisatsioonilise disaini ja tehnoloogia valdkonnas.

Situatsiooniteooria (1950–...) rõhutab, et ei ole olemas „ühte parimat viisi”, ja soovib, et juhtimine ning organisatsiooniline praktika sõltuksid situatsioonist ja selle tunnusoontest.

Sotsiaalkonstruktivistlik lähenemine (1960–...) on muutunud eriti populaarseks organisatsioonilistes uuringutes viimase 20 aasta jooksul. Sotsiaalkonstruktivistlik lähenemine sai alguse Bergeri ja Luckmanni mõjukast raamatust „Reaalsuse sotsiaalne konstruktsioon”, milles autorid väidavad, et sotsiaalsed reaalsused on loodud ja säilitatud sotsiaalses interaktsioonis ning pigem vestluses teiste inimeste kui struktuuridega. Weick (1999) populariseeris sotsiaalkonstruktivistlikku lähenemisviisi organisatsiooniteooriale koos oma ideega jõustamisest ja mõtte omistamisest.

Postmodernistlik lähenemine (1980–...) on kompleksne uuringute valdkond. Postmodernistid väidavad, et organisatsioonid on toimivused ja simulatsioonid, mida iseloomustavad ebakindlus, keerukus ning vasturääkivus. (Alas ja Übius 2010, 8–9)

Organisatsiooniteooria erinevad lähenemised arenesid eri aegadel ning jätkavad arengut üksteist mõjutades. Nende vaatenurkade vastastikune mõju põhjustab pideva muutuse neis endis, mis teeb raskeks ühe kindla suuna esiletõstmise organisatsiooniteooria ideede hulgast. Samas on ka neid organisatsiooniteooria teoreetikuid, kes on võtnud endale väljakutse muuta praegu domineerivaid vaateid, leiutades uusi mõisteid ja teooriaid. Tsoukase ja Knudseni (2005) toimetatud Oxfordi organisatsiooniteooria käsiraamat on koondanud osa organisatsiooniteooria õpetlaste seisukohad nii ajaloolist, tänapäeva kui tulevikuperspektiivi silmas pidades.

Organisatsioonid on **eesmärgile suunatud sotsiaalsed üksused, mis on nii kujundatud kui ka tahtlikult struktureeritud ja koordineeritud tegevussüsteemid ning mis on seotud välise keskkonnaga** (Daft 2001). Organisatsiooni võtmelemendiks pole reeglid ja protseduurid, vaid inimesed ning nendevahelised suhted. Organisatsioon eksisteerib, kui inimesed viivad koostöös ellu organisatsiooni tegevusi, mis aitavad saavutada eesmäärke.

Organisatsiooni on defineeritud ka kui ressursside kogumit (Buchanan 1977). Organisatsioonid tekivad, kui inimesed loovutavad oma vahendid (raha, oskused, kontaktid) mõne tsentraalse kontrolli vormi alla kollektiivseks kasutamiseks. Organisatsioonid peavad kehtestama reeglid ressursside jagamiseks ja kasutamiseks. Tõusnud on inimressursi olulisus. Samal ajal hägustuvad piirid osakondade ja organisatsioonide vahel, et väliskeskkonnas toimuvatele muutustele võimalikult kiiresti vastata (Daft 2001).

Organisatsioone võib käsitleda avatud ja suletud, aga ka ratsionaalsete ja naturaalsete süsteemidena. Avatud süsteem peab ellujäämiseks keskkonnaga suhtlema ja kohanema. Süsteemiteooria vaatlebki organisatsiooni kui omavahel suhtlevate elementide kogumit, mis saab sisendi keskkonnast ja muudab selle keskkonnale tagasi-antavaks väljundiks (Scott 2003).

Üks Eestis tuntumaid organisatsiooni definitsioone on järgmine: “Organisatsioon on kindla inimrühma ühiste eesmärkide taotlemiseks moodustatud ja terviklikult korraldatud ühendus.” (Üksvärav 2008, 15).

Organisatsiooni iseloomustavad teatud omadused. Need organisatsiooni kujundamise elemendid võib Dafti (2001), Halli (1991), Pugh (1973) ning Pugh *et al.* (1968) järgi jagada *struktuuralseks* ja *kontekstuaalseks*.

Struktuuralsed (*structural*) dimensioonid kirjeldavad organisatsiooni sisemisi omadusi, moodustades aluse organisatsioonide omavaheliseks võrdlemiseks. Kontekstuaalsed (*contextual*) dimensioonid iseloomustavad kogu organisatsiooni, sinna kuuluvad suurus, tehnoloogia, väliskeskkond ja eesmärgid. Kontekstuaalsed dimensioonid mõjutavad ja kujundavad struktuuralseid dimensioone. Seetõttu tuleb organisatsioonide hindamisel arvesse võtta mõlemat dimensiooni.

Struktuuralsed dimensioonid on: 1) formaliseeritus näitab kirjalike dokumentide hulka organisatsioonis. See sisaldab protseduure, ametijuhendeid, regulatsioone ja tavasid; 2) spetsialiseeritus puudutab tööjaotust ja näitab, kuivõrd organisatsiooni ülesanded on jagatud erinevate ametite vahel; 3) võimuhierarhia näitab kes kellele aru annab ja iga juhi kontrolli ulatust; 4) tsentraliseeritus näitab, millisel hierarhiatasandil toimub otsustamine; 5) professionaalsus on töötajate formaalse hariduse ja koolituse tase; 6) personali suhtarvud näitavad personaliga varustatust organisatsiooni eri talitustes ja osakondades.

Kontekstuaalsed dimensioonid on: 1) *suurus* näitab organisatsioonis töötavate inimeste arvu; 2) *tehnoloogia* näitab, milliseid vahendeid, tehnikat ja tegevusi kasutatakse organisatsiooni sisendite töötlemisel väljunditeks; 3) *keskkond* sisaldab kõiki väljaspool organisatsiooni piire olevaid mikro- ja makrokeskkonna elemente; 4) *eesmärgid ja strateegia* defineerivad organisatsiooni mõtte ja selle, millega organisatsioon konkureerib; 5) *kultuur* on kogum väärtustest, uskumustest ja normidest, mille organisatsiooni töötajad on omaks võtnud.

Organisatsioonid on loodud ja kujundatud teatud **eesmärgi saavutamiseks**, mille **määratleb organisatsiooni juhtkond**. Tippjuhtide peamine vastutus on leida organisatsioonile selline eesmärk, strateegia ja ülesehitus, mis vastaks muutuvale väliskeskkonnale. Keskastmejuhid teevad sama osakondade tasandil (Lewin ja Stephens 1994).

Traditsioonilisest organisatsioonist eristuvad tänapäeval sellised organisatsioonivormid nagu sisseostmisel põhinev organisatsioon (Doig, et al. 2001) ja virtuaalne organisatsioon (Child 2009), sh ka virtuaalne meeskonnatöö ja strateegilised liidud. Organisatsioonide toimimise efektiivsemaks muutmisele, muudatuste läbiviimisele organisatsioonides ja inimeste osale selles protsessis on organisatsioonide uurijad pööranud palju tähelepanu. 1950. aastatel pandi alus spetsiaalsele teadusharule, mida hakati nimetama organisatsioonide arendamiseks (*organizational development*). Organisatsiooni arendamine sisaldab väga laia teemaderingi alates tööliste töö mitmekesisemaks muutmisest tootmisettevõttes kuni struktuurimuutusteni ja tippjuhtkonnast meeskonna moodustamiseni munitsipaalasutuses (Cummings ja Worley 1997).

Organisatsiooni arendamise eesmärgiks on suurendada organisatsiooni võimet saavutada soovitud eesmärke, kasutades selleks käitumisteaduste raames välja arendatud meetodikaid. Tegemist on süsteemse lähenemisega, kus jõupingutused on suunatud organisatsioonile kui tervikule, mida vaadeldakse koos seda ümbritseva väliskeskkonnaga.

Nõustudes peatüki alguses ära toodud Druckeri üleskutsega, tuleb tõdeda, et tulevikuorganisatsiooni disainimisega tegeldakse jätkuvalt. Nii on autorid Gergen ja Vanourek (2009), Galbraith (2009), Lawler III ja Worley (2009) ja Spillett (2009), pakkunud välja terve rea tulevikuorganisatsiooni vorme, nimetades siin näiteks

multidimensionaalseid, muudatustele orienteeritud ja dünaamilisi organisatsioone, aga näidanud ka mittetulundussektori tulevikuvõimalusi.

Seni ei ole kellelgi õnnestunud luua terviklikku ja igakülgset organisatsiooni- ja juhtimisteooriat. Vastavalt sellele, missugust tähelepanu on ühele või teisele juhtimise põhiküsimusele pööratud või mida eriti rõhutatud, on tabelis 3 (lisa 3) kokku võetud juhtimisteooria peamised lähenemised, nende fookused, olulisemad autorid ja peamised printsiibid.

Töös tuli leida see organisatsiooni- ja juhtimisteoreetiline kontseptsioon, mis oleks edasise diskussiooni teoreetiliseks aluseks. Eelkirjeldatud (vt ka lisad 2 ja 3) teoreetilistest kontseptsioonidest on juba aastaid autori tähelepanu pälvinud 1960ndatel alguse saanud organisatsiooniteooria nimetusega *sotsiaalkonstruktivism* (*social constructivism*) ning samast ajast juhtimisteooria nimetusega *olukorrasteooria* (*situation theory*⁷).

Epistemoloogiliselt võib vaielda, kas uuritavad organisatsioonid ja/või inimkollektiivid on n-ö *loomulikud* või *konstrueeritud*. Nagu öeldud, andsid Berger ja Luckmann (1966) avalikkusele sotsiaalkonstruktivismi⁸ mõiste. Kallase järgi nad uurivad maailma, mis tekib igapäevastes tegudes ja mõtetes ning “mida hoitakse alal reaalsena”, st subjektiivsete protsesside ja tähenduste objektivatsioone, mille abil konstrueeritakse intersubjektiivne tervemõistuslik maailm (Kallas 2007). Berger ja Luckmann nimetavad oma meetodit *fenomenoloogiliseks* ja kirjeldavaks.

Bergeri ja Luckmanni kirjeldatud konstrueeritav reaalsus on seega “reaalsus” – see kogum uskumusi, millesse igapäevaelu seisukohalt on mugavam suhtuda kui reaalsesse. Nad hoiduvad tegemast ontoloogilisi järeldusi, kuid pole raske näha, et ühiskonna toimimise seisukohalt ei olegi oluline, kas usutav reaalsus on tegelik või illusoorne – oluline on, kuidas see mõjutab tegelikku käitumist. Taas on rõhk sellel, et konstrueerimine on sotsiaalne: tegelikkus sünnib praktikate käigus, kuid üksikindiviid ei saa valida, kuidas ta kujundab oma ettekujutuse iseendast või “oma” maailma. Igaüks sünnib juba olemasoleva konstruktsiooni sisse ning õpib seda tõlgendama, muutes ta enda jaoks objektivseks reaalsuseks, millele vastata. (Kallas 2007)

Autori arusaam teadusfilosoofilisest käsitlusest on, et konstruktivismiks nimetatakse usku, mille järgi teatud keskkonnas toimiva sotsiaalse toimimise käigus sünnib teatud maailmapilt, ehk paradigma. Konstruktivistide järgi konstrueerivad seda maailmapilti kogukonna liikmed ise, selmet seda kujundaks väline reaalsus. Töös siiski ei jagata konstruktivistide n-ö radikaalse suuna esindajate seisukohta, et *reaalne maailm* ei ole midagi muud kui sotsiaalne konstruktsioon (Riegler 2001). Selline käsitlus välis- tab objektiivse tegelikkuse. Töös tunnistatakse välise maailma olemasolu, jagades

⁷ Selle edasiarenduseks on juhuslikkuse teooria ehk *contingency theory*.

⁸ Inglise keeles on samas tähenduses kasutusel terminid (*social*) *constructionism* ja *constructivism*, mistõttu võib ka eesti keeles kohata *konstruktivistliku* käsitluse kohta mõistet *konstruktsionistlik*. Enamlevinud on siiski esimene mõistekasutus.

seega konstruktivistide n-ö leebema suuna esindajate seisukohta. Selle järgi on objektiivne tegelikkus küll olemas, kuid selle struktuur ei tulene välismaailmast, vaid subjekti enda eelkogemusest.

Käsitledes avaliku halduse teemalise teoreetilise mõtlemise viimaste aastakümnete arengut, tuleb esile tõsta kahe paradigma, modernistliku ja postmodernistliku, vahelist debatti.

Bogasoni järgi iseloomustavad modernset käsitlust sellised märksõnad nagu ratsionaliseerimine, tsentraliseerimine, spetsialiseerumine, bürokratiseerimine ja industrialiseerimine. Selle käsitluse keskmes on teadussaavutuste ära kasutamine majandusliku ja sotsiaalse arengu huvides, mida kontrollitakse teadmiste- ning võimukeskustest. Selgus ja integratsioon domineerivad visiooni üle ning modernsuse kvaliteedimärgiks on tööstusettevõtted ning bürokraatlikud heaoluriigid.

Postmodernismi iseloomustab killustamine: ületähtsustatud ratsionaliseerimine või -visioneerimine on asendunud arutlusprotsessiga ning on näha suundumusi detsentralisatsiooni, individualiseerimise ning rahvusvahelistumise suunas. Kultuur on kaotamas oma rahvuslikku fookust, inimesed organiseeruvad üle organisatsiooniliste ning isegi üle riigipiiride, paljudele tundub, et nad on kaose serval. Ülemaailmsed maatriks-organisatsioonid, *outsourcing* ning tarbija-juhitud avalikud organisatsioonid iseloomustavad postmodernismi organisatsioonilisi jooni. (Bogason 2007, 236)

Viimati öeldut laiendatakse töös ka territoriaalse kogukonna ja omavalitsusüksuste koostöö tasandile.

Teadusliku lähenemise kontekstis tuleb rõhutada, et kui modernistliku teaduse peamiseks lähtekohaks oli maailma olekust tõe leida, siis postmodernistid jätsid tõe oma kontseptuaalsest pagasist kõrvale. Modernistlik positivism, empirism ning deduktiivne loogika on asendatud postmodernistliku hermeneutilise analüüsiga, kontekstilisusega ning induktiivse arutluse- ja põhjendusega (King 1998, 163-164). Modernsed katsed üldistuste, sünteesi ning ennustatavuse suunal on asendunud postmodernsete erandite, mitmekesisuse ning ebaselgusega (Farmer 1997, 13).

Postmodernistid kui teadlased ei tööta reaalsusega, enamik neist näeb sotsiaalkonstruktivismi oma uurimisvankri ees (Latour 1987). Sotsiaalteaduses on füüsiline maailm vaid väliskeskkond. Sotsiaalteadlased on enam huvitatud küsimusest, kuidas me konstrueerime sotsiaalset maailma – näiteks, kas poliitilised kogukonnad (Rhodes ja Marsh 1992) või võrguühiskonnad (Hajer ja Wagenaar 2003) on ehtsad? Postmodernistid asetavad kõik vaatlused konteksti ja väidavad (Kuhn (2003) on selle äärmuslikuks näiteks), et teadmine on kehtiv vaid teadusparadigma järgijate hulgas. Postmodernistlikud kirjutised avaliku halduse teemal hakkasid ilmuma Ameerikas 1980ndate lõpupoole sellistelt autoritelt nagu VrMeer (1994), Zanetti (1996), Morgan (1997), Dennard (1989) jt.

Juhtimisalane olukorrateooria, mida tuleb pidada *biheivioristliku* teooria osaks, on paindlik ja ei sunni vältimatult peale uue loomist, kui on võimalik olemasoleva(te) ühendamise kaudu eesmäärke saavutada. Olemasolevaid teooriaid ei püüta ühe mütsi alla viia, pigem püütakse lähendada juhtimisteooriat juhtimispraktikale (Üksvärav 2008, 78).

Olukorrateooria seisukohalt on iga olukord unikaalne. Olukorrateooria eeldab juhilt igapäevatoos paindlikkust. Igas olukorras on ka üks õige suund, kuid antud olukorras määrab parima tegutsemissuuna keskkond. Eksisteerivad erinevad, kuid teooria seisukohalt loogilised olukorrad. Juhid käituvad tüüpilisi probleeme lahendades sarnaselt (Daft 2006). Olukorrateooria järgi on olemas väga palju viise tööd hästi teha (Alas 2008, 29).

Kui sotsiaalkonstruktivistliku käsitluse kohaselt kujundavad (käesoleva teema kontekstis) **territoriaalse kogukonna liikmed ise oma maailmapildi või paradigma, siis olukorraline juhtimine õpetab lähtuma just sellest konstrueeritud või muul moel kujunenud keskkonnast.**

Territoriaalse kogukonna organite juhtimine (nt valla- ja linnavolikogu või -valitsus) on heaks näiteks olukorralisest juhtimisest. Nii, kuidas muutuvad territoriaalse kogukonna paradigmad ja kogukonna liikmete vajadused (aga ka õiguslik korraldus), tuleb ka territoriaalse kogukonna organite liikmetel (valitsejatel, juhtidel) neid mõjureid analüüsida ja vastavalt olukorrale juhtimuskult käituda. Sama loogika pädeb ka administratsiooni puhul, mille liikmed kõrgemalseisvate organite poliitilisi eesmärgi avaliku teenuse vahetu osutamise kaudu ellu viivad, valides selleks sobiliku käitumisviisi.

On oluline rõhutada, et avaliku teenuse institutsioonid, nagu riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste struktuuriüksused (sh ka koolid, politsei, kaitseväge, vee- ja kanalisatsiooniteenuste pakkujad jt), on ühiskonnas kõige kiiremini kasvav sektor. Seetõttu tuleb avaliku teenuse osutamise juhtimise küsimustele väga tõsiselt tähelepanu osutada. Neis avalikku teenust osutavates organisatsioonides peavad töötama pädevad juhid – neile kõigile on tasutud selle eest, et nad teeksid juhtimistööd, vaatamata sellele, et nad nimetavad endid administraatoriteks, komandörideks, direktoriteks, juhatajateks, mitte aga *managerideks* (Drucker ja Maciariello 2008, 131).

Seega eeldatakse olukorralise koolkonna järgi juhilt väga head teoreetilist ettevalmistust ja praktilist kogemust, et erinevatele keskkonnamuudatustele professionaalselt ja adekvaatselt reageerida.

Et olla paindlik juht, peab ta: 1) valdama erinevaid juhtimistehnikaid ja -meetodeid; 2) teadma juhtimismeetodite plusse ja miinuseid; 3) hindama nii organisatsiooni sisetunde seisundit kui ka väliskeskkonda – ta peab saama selge ettekujutuse keskkonnast ja selle nõudmistest; 4) keskkonnahinnangute alusel valida sobiva juhtimismeetodi (Alas 2008, 29).

Kokkuvõtvalt lähtutakse töös postmodernistlikust avaliku halduse käsitlusest ning väärtustatakse organisatsiooniteoreetilist sotsiaalkonstruktivistlikku lähenemist ja juhtimisteoreetilist olukorralise juhtimise kontseptsiooni.

Õelnud seda, asume käsitlema töö põhiteemasse kuuluvat territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise aluskäsitlusi.

1.1.2. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja selle juhtimise käsitlused

Kogukonna ja organisatsioonide vahelisi suhteid on teiste hulgas uurinud Boyes-Watson (2005). Ta eristab perekonda ja kogukonda avalik-õiguslikest organisatsioonidest ja väidab, et vaja on devolutsiooni, ehk siis formaalsete valitsussüsteemide õiguste üleminekut kogukondadele. Ta leiab, et liialt palju sotsiaalse sisuga ülesandeid on antud üle organisatsioonidele, mistõttu kogukonnad nõrgenevad ja avalik-õiguslike organisatsioonide sekkumine kogukonna ellu aina kasvab. Siiski ei suuda ka tänapäevased organisatsioonid efektiivselt täita perekonnalt ja kogukonnalt eeldatavaid unikaalseid ülesandeid.

Sotsiaalse kapitali, eriti noorte allakäigule tänapäeva (vaestes) kogukondades on tähelepanu juhtinud mitmed uurijad, nagu Sampson *et al.* (1997), Burger (1994), Garbarino ja Sherman (1980). Ka Boyes-Watson viitab oma eelviidatud allikas kitsamalt noorte sotsialiseerimisele, milles on perekondadel ja kogukondadel suur roll. Ta näevb lahendust kogukonna ja valitsussüsteemi partnerluses (*community-system partnership*), mis eeldaks, et valitsusorganisatsioonid õpiksid käituma kogukonna liikmetena. Selline muudatus valitsussüsteemis ei pruugi osutuda kergeks.

Eelnimetatud autorid peavad territoriaalset kogukonda asendamatuks noorsoo kasvatamisel ja sotsialiseerimisel ning toovad esile avalik-õiguslike organisatsioonide suutmatuse samas valdkonnas.

Eggers, James ja Johnson juhivad tähelepanu, et suured muutused eeldavad paradigma muutust – uut viisi näha maailma. Kui inimesed näevad maailma teistmoodi, ei saa neid peatada tegutsemast selle nimel, mis viib nende ühise visiooni ühise reaalsuseni (Eggers, James ja Johnson 2002).

Töös nõustutakse eelnimetatud seisukohaga ja rõhutatakse, et kogukondade lõhkumise administratiivsete katsete puhul Eestis ei ole arvestatud kogukonna (analoogiliselt perekonnaga) olemusega ja selle sisemiste eesmärkidega, millest üks on noorsoo sotsialiseerimine. Riiklikud noorsoo kasvatamise jms poliitika peab olema, aga ükski organisatsioon ei suuda perekonna ja kogukonna eest üles kasvatada nende liikmeid. Seega tuleb territoriaalsete kogukondade ja nende koostöövormide arendamist igati toetada. Seda eesmärki peab vastava teoreetilise panuse andmisega silmas ka käesolev töö.

Töös ei jagata Boyes-Watsoni optimismi selles osas, et valitsusasutused on valmis õppima käituma kogukonna liikmetena. Vähemalt Eestis on valitsusasutuste ja poliitilise ladviku hoiakud valdavalt riigikesksed. Küll aga jagatakse töös Eggersi *et al.* käsitlust muudatustest läbi paradigma muutuste.

Kogukonna määratlemisel on erinevaid seisukohti ja ühtset „õiget” seisukohta ei ole seni leitud. Esile tuuakse positiivseid assotsiatsioone sooses kuulumisvajaduse ja suhetega, aga ka negatiivseid aspekte seoses tagakiusamise, kitsarinnalisuse ja väljatõrjumisega.

Tüüpiline ameerika ühiskonna arusaam kogukonnast seostub spetsiifiliste suhetega, valdavalt perekonna ja sõpradega, aga ka kaastöötajatega. Peale selle intiimse sfääri arvatakse kogukonna hulka ka naabrid, kirikukogudus ja vabatahtlikud ühingud (Putnam 2000). See, et hinnangutes ei ole kommunaalsuhted üle sõprus- ja perekondlikest suhetest, on teatud murdepunkt sotsiaalsetes suhetes, mida me nimetame nüüd sotsiaalseks kapitaliks (Coleman 1988).

McCold ja Wachtel (1998) on väitnud, et kogukond ei ole koht, vaid sugulus⁹, täpsemalt siiski personaalne suhe. Enam kui lihtne suhe läbi lojaalsuse tähendab selline kogukonna kontseptsioon gruppide ja võrgustike mitmekesisust, mille suhtes me tunneme kuuluvustunnet. Samas on moodsa elu tunnuseks, et me ei saa võtta garanteeritult seda, et kõrvuti elavate inimeste vahel eksisteerib personaalne seotus. Tihti see nii ei ole. See on märkimisväärne kaotus kõigile inimestegevuse valdkondadele, mis on keskendunud koha ümber (Jacobs 1961). Viimasega viitab Jacobs üha suurenevatele kogukondadele (näiteks linnad), kus inimesed ei tunneta enam kogukondlikkust. Samas leiavad Crawford ja Clear (2001), et kogukonna suurenemisel on ka oma tugevad küljed.

Töös nõustutakse seisukohaga, et kogukond on personaalne suhe konkreetse isiku ja teiste kogukonnaliikmete vahel. Nõustutakse ka sellega, et moodne elu on mõrandanud kogukonna mõiste seotust kohaga, kuid ei nõustuta sellega, et territoriaalsus on kogukonna olemusest kadunud või kadumas. Asjaolu, et kogukonna liikmed moodsa elu ühe ilminguna elukohti vahetavad, tõestab vaid seda, et inimesed ei ole enam nii paiksed kui varem. Ühes või teises territoriaalses kogukonnas peavad nad lühemat või pikemat aega ikkagi elama. Hoopis eraldi küsimused on seotud sellega, kas ja kuidas keegi konkreetsesse kogukonda sulandub, omaks võetakse jms.

Töös leitakse ka seda, et Eesti konteksti ei ole Ameerika suurlinna probleemid üheselt ülekantavad – seda seisukohta toetab lisaks veel ka kultuurierisus.

Kui kogukonda (territoriaalset või muud) iseloomustavaks tunnuseks on personaalne suhe konkreetse isiku ja teiste kogukonnaliikmete vahel ehk siis *sotsiaalsed suhted*, siis organisatsiooni iseloomustavaks tunnuseks on *sotsiaalne struktuur*. Organisatsioon on struktureeritud ümber eesmärgi, mitte ümber inimese (Coleman 1982).

⁹ *Community is Not a Place But a Relationship.*

Boyes-Watsoni (2005) järgi on kogukonna olemus kognitiivne ja emotsionaalne suhtumine teistesse see, mis omakorda vormib teiste vastukäitumist.

Pranise *et al.* järgi

on organisatsiooni osalised vastutavad konkreetse ülesande täitmise eest, aga ei vastuta inimese eest. Tegemist on nn *vastutusvaakumiga*: õpetaja võib õpetada, nõustaja nõu anda, terapeut võib kuulata ja arst ettekirjutusi teha, kuid mitte ükski neist ei ole organisatsioonilise suhte kaudu vastutav inimese kogu heaolu eest. Organisatsioonisuhtes ei esine personaalseid kohustusi inimese ees – iga kord on võimalus suunata teise professionaali, ametniku või agentuuri juurde. Inimese eest hoolitsemisel nii organisatsiooni sees kui ka organisatsiooni poolt võivad kõik täita oma spetsiifilise ülesande ja teha seda väga hästi, kuid päeva lõpuks „jääb kõigil töö tegemata” (Pranis, Stuart ja Wedge 2003, 227).

Hool on see, mida süsteem ei suuda toota (McKnight 1995).

Deakin (2009) annab ülevaate Inglise kogukondade olukorrast tänapäeval. Teadagi on selles riigis tegemist konservatiivsete hoiakutega *inter alia* ka kogukondade ja neis toimuva suhtes. Kogukonna (*community*) mõiste tähendab inglaste jaoks emotsionaalset sügavust, mis loob sooja heaolutunde. See sisaldab kuuluvustunnet ja uhkust ning patriotismi, mida sageli innukalt tuntakse küla, linna või maakonna tasandil. Paljudel assotsieerub kogukonnaga traditsiooniliselt ka kogukonna süda – lähim kohalik publi, kirik, külapood ja postkontor. Deakin märgib kahetsusega, et neid on hakatud sulgema.

Toetamaks kogukondi ja nende arengut, võeti 2007. aastal vastu säästva kogukonna seadus (*Sustainable Communities Act*¹⁰), mille eesmärk on edendada kohalike kogukondade säästvat arengut. Traditsioonilist küla peetakse harmoonia mudeliks ja eeskujuks laiemale ühiskonnale – rahvusriigile.

Poliitilise korralduse, mille alla kvalifitseerub ka kogukondlik elukorraldus, osas heidab Friedman ärimeestele ette teatud skisofreenilisust. Kui jutt on nende isiklikust äritegevusest, vaatavad nad pikalt ette, mõeldes, mida nende ettevõtte teeb 5 või 10 aasta pärast. Kui nad aga sisenevad avalikku sfääri ning hakkavad tegelema poliitiliste probleemidega, muutuvad nad väga lühinägelikeks (Friedman 1999). See on tähtis tähelepanek, kuna just ettevõtlus ja ettevõtjad peaks olema kohaliku kogukonna edendamisel omavalitsustegelastele headeks partneriteks, sest on ju territoriaalne kogukond ettevõtluse toimekeskkond, mistõttu peaks selle arendamine olema ka ettevõtjatele oluline *agenda*.

Eeltoodud käsitluse kokkuvõtteks tuleb asuda seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksusi *per se* ei ole autorid käsitletud traditsioonilise organi-

¹⁰ Elektrooniliselt leitav: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070023_en_1. [15.03.2010]

satsioonina. Konservatiivsel Inglismaal peetakse traditsioonilist küla harmoonia mudeliks ja eeskujuks laiemale ühiskonnale – rahvusriigile.

Autor jagab seisukohta, et **kogukond ja organisatsioon erinevad teineteisest olemuslikult – üks (kogukond) on sotsiaalne olemine (tegelikkus) ja teine (organisatsioon) sotsiaalne struktuur eesmärkide saavutamiseks.** Kogukondi tuleb hoida ja nende arengut toetada – **riik on nii tugev, kui tugev on selle riigi kõige nõrgem territoriaalne kogukond.**

Järgnevalt vaatleme, kuidas on avaliku sektori organisatsiooni käsitletud erinevad autorid.

Tuleb rõhutada, et era- ja avaliku sektori vahelistele erisustele ei ole teadusmaailmas eriti palju tähelepanu osutatud. Valdav seisukoht on, et me ei vaja selles küsimuses tõelist debatti, kuna selline vahetegemine ei oma tähtsust (Rainey 2005, 48).

Blau on organisatsiooni tüüpe kirjeldades nimetanud kategooriatena ka tänases mõistes avaliku sektori organisatsioone (*commonweal organizations*) (Blau ja Scott 1962), kuid oma hilisemas töös, uurides organisatsiooni suurusega seotud küsimusi, ütles ta, et tema järeldused laienevad kõigile organisatsioonidele (Blau ja Schoenherr 1971).

Ka Simon, Smithburg ja Thompson (1950) juhivad tähelepanu organisatsioonide sarnasusele, öeldes, et avaliku- ja erasektori organisatsioonidel on rohkem sarnasust kui erisusi. Seda kinnitavad ka mitmed teised autorid nagu Argyris (1972), Meyer (1979), Thompson (1962) ja Simson (1995), kes eriti jõuliselt tõi oma seisukoha välja oma elu lõpupoole (Simson 1998). Seega, kui jätta kõrvale vähesed erandid nagu Blau (1962) ning Scott (2003), ei paku era- ja avaliku sektori organisatsioonide eristamine huvi uurijate, ega tekita väidetavalt probleemi organisatsioonidest praktilisel arusaamisel.

Tuleb ka märkida, et läbiviidud uuringud on tegelenud peamiselt järgmiste avaliku- ja erasektori organisatsioonide kategooriate võrdlemisega: haiglad (Savas 2000), koolid (Chubb ja Moe 1988), ja lennukompaniid (Backx, Carney ja Gedajlovic 2002).

Töös jagatakse põhimõtteliselt seisukohta, et avaliku- ja erasektori organisatsioonide puhul on rohkem seda, mis neid samastab, kui seda, mis eristab. Kuid siin on vaja selgeks teha, millest on jutt, kui me räägime avaliku sektori organisatsioonist.

Tuleb asuda seisukohale, et eelkäsitletud teoreetiliste lähenemiste puhul peavad autorid silmas avalikus sektoris tegutsevaid organisatsioone valitsusasutustest (*agency*) kuni riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluva äriühinguni välja ning kõiki neid organisatsioone, mis sinna vahele jäävad. Autorid ei käsitlenud organisatsioonina territoriaalseid kogukondi ja kohaliku omavalitsuse üksusi *per se*. Selline järeldus sobib ka töös esitatud seisukohaga, mille kohaselt organisatsioon on kohaliku omavalitsuse üksuse organ, mitte kohaliku omavalitsuse üksus kui territoriaalne kogukond ise.

Võib isegi väita, et territoriaalne kogukond on see väliskeskkond, mille rüpes organisatsioonid, sh ka territoriaalse kogukonna enda organisatsioonid tegutsevad.

Miks avaliku sektori organisatsioonid eksisteerivad, saab selgeks, kui uurida, mis on avaliku organisatsiooni mõte. Peavad ju ka mõned majandusteadlased, kes on vaba turumajanduse tugevad pooldajad, valitsusasutusi vaba turumajanduse vältimatuks osaks (Downs 1967), mis peab tagama sotsiaalse kontrolli majandustegevuse üle. Samas on ühiskonnas probleeme, mida turumajandus lahendada ei suuda ja milleks on vaja valitsusepoolseid aktsioone. Sellisel seisukohal on Lindblom (1977) ja Downs (1967). Sellisteks ühiskonna probleemideks on: 1) avalik hüve ja vabareisijad (*public goods and free riders*), mis tähendab, et teatud teenuse osutamisel saavad sellest kasu kõik ja vabareisijad lasevad selle eest teistel maksta, mistõttu valitsusasutused koguvad makse, et nende teenuste eest maksta (näiteks kaitseväge ülalpidamine kõigi huvides või valla ostetud tänavavalgustus või lumekoristus); 2) isiklik ebakompetentsus (*individual incompetence*), mille kohaselt pole kõigil inimestel piisavalt haridust või informatsiooni teha mõistlikke isiklikke otsuseid mõnes valdkonnas, mistõttu valitsusasutused reguleerivad selliseid küsimusi (näiteks valvab ravimiagentuur riigis jaotatavate ravimite kvaliteedi üle või valvab vallavalitsus vee kvaliteedi üle jne); 3) üle võimete või -piiride kulud (*externalities or spillovers*), mida iseloomustab olukord, kus kulud tõusevad üle nende inimeste peade, kes ei ole asjaosalised (näiteks valvavad ametiasutused tootjate poolse keskkonna saastamise üle ja rakendavad vastavaid keskkonnamakse, millega korvata tehtud kahju).

Seega valitsus- ja kohaliku omavalitsuse asutused jt sarnased ehk avaliku sektori organisatsioonid tegutsevad, et korrigeerida probleeme, mida turg toodab (monopolid, sissetulekute ümberjagamise vajadus, turukõikumistest põhjustatud ebastabiilsus) ning osutada neid olulisi teenuseid, mis on erasektori ettevõtetele liiga riskantsed või kulukad osutada (kooliharidus, sotsiaaltoetused, üldmeditsiinilised teenused jt) (Rainey 2005, 64).

Töös nõustatakse eeltooduga ja peetakse avaliku- ja erasektori organisatsioonide eristamist põhjendatuks, kui kõne all on traditsiooniline eraõiguslik organisatsioon ning traditsiooniline riigi- või omavalitsusorgan. Kui võrdluse alla võetakse avaliku- või erasektori isikutele kuuluvad organisatsioonid (nagu näiteks riigile või kohaliku omavalitsuse üksustele kuuluvad äriühingud *versus* eraisikutele kuuluvad äriühingud), jagatakse töös eeltoodud seisukohta, et sõltumata sektorist või omanikust on tegemist oluliste erisusteta organisatsioonidega.

Avaliku organisatsiooni teoreetilisi aluseid käsitleb ka Scott, kes on andnud põhjaliku ülevaate organisatsioonidest kui mõistuspärastest- (*Rational*), loomupärastest- (*Natural*) ja avatud (*Open*) süsteemidest. Scott rõhutab struktuurilist tüüpi organisatsioonide erisust teistest kollektiivi tüüpidest nagu alggrupid (*primary groups*), perekonnad (*families*), kogukonnad (*communities*) ja sotsiaalsed liikumised (*social movements*) (Scott 1992, 23), vaata samuti (Scott 2003, 27). Selline eristamine lubab asuda seisukohale, et Scott ei loe *inter alia* kogukonda organisatsiooniks. Scott

viitab oma töödes Hilleryle, kes on samuti rõhutanud, et kogukondi iseloomustab madal eesmärgi eristamise (*goal specificity*) ja formalisatsiooni (*formalization*) tase (G. A. Hillery 1968, 145–152).

Avaliku sektori organisatsioonid, mille all peetakse töös silmas riigi- ja omavalitsus- organeid, on vanemad erasektori organisatsioonidest. Läbi sajandite on neil säilinud suhteliselt muutumatu hierarhia, struktuur ning ranged protseduurireeglid. Nende ajaloolisust iseloomustab ka teatav inertsus, mis teeb raskeks kiirete muutuste läbi- viimise avalikes organisatsioonides.

Tänapäeva maailmas eeldab efektiivne toimimine ajaga kaasaskäimist ja muutuste- ga kohanemist ka avalikus sektoris. Küsimuse, milline organisatsiooniline vorm ühe- le või teisele olukorrale sobib, või millist võiks kasutada, püstitamine on Eesti kon- tekstis vägagi oluline põhjusel, et kehtiv õiguslik raamistik on jäik ja ei võimalda paindlikke lahendusi. Sageli on avalikud organisatsioonid sunnitud kiiresti reageeri- ma väliskeskkonnas toimuvale või võtma omaks uusi tööpõhimõtteid. Sellisel juhul hakkaksid jäigad protseduurireeglid muutusi takistama. Jäigad reeglid ja paindumatu süsteem on tõsiseks takistuseks avaliku sektori arengule ja vajalikele muutustele. Hoolimata reeglite vajadusest ei tohiks neid avalikus sektoris üle tähtsustada ega seada neid tähtsamaks kui üldist eesmärki (Tõnnisson 1998).

Tuleb meeles pidada, et reeglite sisseseadmise eesmärk peaks olema elanikele ava- liku hüve tagamise ülesande parem täitmine.

Eestile (tõenäoliselt aga kõigile postsovetlikele riikidele) on vaja teatud paradigma muutust ja uuendatud ning paindlikku avaliku organisatsiooni süsteemi, mis lähtuks avaliku hüve tagamise funktsionaalsetest mudelitest, mitte kvantitatiivsetest näitaja- test nagu omavalitsusüksuste elanike arv või selle pindala suurus. Nagu on kirjuta- nud Drucker: „Reaalsusest tulenevad põhilised eeldused määravad kindlaks selle, millele antud tegevusharu keskendub. Neist sõltub, mida tegevusharu peab fakti- deks ning missugune on ta sisu.” (Drucker 2007, 1). Need eeldused peavad olema aluseks ka näiteks organisatsiooni funktsionaalse(te) mudeli(te) ülesehitusele.

Mõned autorid, nagu Lenk (2007) ning Pärna ja Tunzelmann (2007) on juhtinud tähelepanu, et tuleks tegeleda avaliku halduse teooria alustega ning otsida innovatiivseid võimalusi avaliku halduse kohandamiseks keskkonnamuudatustega (nagu näiteks e- keskkond), millega töös igati nõustutakse.

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et **avaliku ja erasektori organisatsiooni- de puhul on rohkem seda, mis neid samastab, kui seda, mis eristab, kuid siin ei tohi segi ajada territoriaalsele kogukonnale kuuluvat organisatsioo- ni territoriaalse kogukonna endaga. Võrrelda ei saa erasektori organisat- siooni ja territoriaalset kogukonda. Autorid hoiavad organisatsioonide võrd- levates käsitlustes territoriaalse kogukonna ja selle organid lahus.**

1.2. Territoriaalse kogukonna olulisemad põhimõtted Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ja Eesti Vabariigi põhiseaduses¹¹

Alljärgnevalt analüüsitakse territoriaalse kogukonna õigusliku korralduse kahte alusdokumenti – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning Eesti Vabariigi põhiseaduse vastavaid sätteid.

Riigikogu võttis harta ratifitseerimise seaduse vastu 28.09.1994. aastal. Harta on sõlmitud 15.10.1985. aastal Strasbourgis. Harta sissejuhatuses allakirjutanud võtavad eeldusena, et:

1) Euroopa Nõukogu eesmärk on liikmesriikide suurema ühtsuse saavutamine, kaitsmaks ja viimaks ellu nende ühiseks pärandiks olevaid ideaaale ja põhimõtteid; 2) üks moodus selle eesmärgi saavutamiseks on **administratiivvaldkonda** kuuluvad lepped; 3) **kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid**; 4) **kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid**, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid; 5) just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada; 6) tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada **efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega**; 7) kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatialle ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamise; 8) selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsusi langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes **ulatuslik autonoomia**.

Harta kohaselt tunnustatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtet riigisiseses õigusaktis¹² ning seal, kus võimalik, põhiseaduses.

Harta kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite **õigust** ja **võimet** seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Oluline on märkida, et harta art 3 p 2 ei näe ette täitevorganite kohustuslikkust. Esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Vastavalt hartale ei tohi see tingimus mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otse-seid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.

Sellest saab järeldada, et harta järgi ei ole takistusi paindliku juhtimismudeli taotlemisel kaaluda väikevaldades ka sellist mudelit, kus täitevorganit ei moodustata.

¹¹ Selle alajaotuse koostamisel on võetud aluseks muuhulgas ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Elektrooniliselt leitav: <http://www.just.ee/10744>. [15.02.2010]

¹² Harta tõlkijad on inglise keelse mõiste *legislation* tõlkinud *seadusandluseks*. Kuna seadusandlus autori mõistemehhanismi selles kontekstis ei sobi, siis tõlgib autor mõistet *legislation* selles töös kui *õigusakt*.

Hartas juhitakse tähelepanu sellele, et kohalike võimuorganite põhivolitused ja –kohustused tuleb kindlaks määrata riigi põhiseaduse või muu seadusega. See tingimus ei välista aga kohalikele võimuorganitele erivolituste ja –kohustuste omistamist vastavuses seadusega. Kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile, järgides seejuures seadusega lubatud piire. Ka PS § 154 teksti järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohaliku omavalitsuse üksused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse üksustele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksusega. Seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Viimase osas tegi Riigikohus 16.03.2010. aastal olulise lahendi, millega tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks riigi tegevuse selliste õigustloovate aktide andmata jätmisel, mis: 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest (Riigikohtu Üldkoogu otsus 16.03.2010. aastast nr 3-4-1-8-09).

Eelnevaga haakub ka harta säte ja mõte, et kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile põhiseaduse ja seadustega pandud kohustustega. Omavalitsusgarantii tähendab selles kontekstis seda, et seadusega peab ette nägema kohustuslike ja vabatahtlike ülesannete täitmiseks vajalike tulude laekumise kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse.

Euroopas soodustatakse kogukondliku mõtteviisi teket, kuna tugev omavalitsus (eriti juhul, kui teda käsitatakse originaarse võimukandjana) nõrgestab rahvusriigi rolli. Harta art 4-3 sätestab *subsidiarsuse printsiibi*, mis tähendab, et mingi avaliku funktsiooni täitmine kuulub kõrgema tasandi kompetentsi alles siis, kui esmatasand seda täita ei suuda, elik riik täidab üksnes neid ülesandeid, mis ei ole kohaliku omavalitsuse üksusele jõukohased. Hartas on nimetatud printsiip sätestatud küll reservatsioonidega, mistõttu riigikeskse teooria rakendamine harta osalisriikide praktikas ei ole välistatud.

Kohaliku omavalitsuse üksusel on vastavalt kehtivale seadusele õigus otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma kompetentsi kuuluvaid küsimusi lahendab. Ülesande lahendamise viisi valikul on kohaliku omavalitsuse üksus vaba kasutama kõiki üldiselt lubatud ülesannete lahendamise viise, sh anda õigustloovaid akte (määrusi).

Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad (PS § 155). Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel

ja korras. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni seisukoha järgi¹³ tähendab kohaliku omavalitsuse institutsionaalne garantii kohaliku omavalitsuse üksuste (meil: valdade ja linnade) kui institutsioonide olemasolu riigis, mitte aga *status quo* garantiid või mingi kindla suurusega üksuse omavalitsusõigust. Valla ja linna kohaliku omavalitsuse üksustena eraldi mainimine ei tohiks viia järelduseni, et neile tuleb kehtestada (oluliselt) erinev õiguslik režiim. Põhiseaduse sõnastust saab käsitleda näidisloeteluna.

PS § 155 lg 2 lubab seadusega luua ka teisi kohaliku omavalitsuse üksusi. Nii ei ole välistatud näiteks alevite taasloomine esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksustena (ETHSi järgi on alev praegu vallasisese asula tähenduses). Põhiseaduse sõnastusest ei tulene, et iga üksiku vallaks või linnaks mitteoleva kohaliku omavalitsuse üksuse loomine nõuab eraldi seadust; seadusega võib luua muid kohaliku omavalitsuse üksuste liike (nt alevid).

Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskoguks volikogu, mis valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks (PS § 156). Rõhutamiseks, et põhiseaduses on esinduskogu ehk volikogu mainitud ainsa kohaliku omavalitsuse üksuse organina.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni järgi on esinduskogu vastava kohaliku omavalitsuse üksuse valimisõiguslike elanike valitud esindajate kogu, see tuleneb põhiseaduse sättest, mis märgib esinduskogu valimist. Sellega on kummutatud väide, nagu võiks väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes esinduskogu funktsioonis olla elanike üldkoosolek. Põhiseaduse kehtiv redaktsioon seda ei luba. Seda ei ole ka vaja – lahendus on pigem selles, et volikogud ei peaks kohustuslikus korras väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes moodustama täitevorganit vaid võiksid vajadusel ja otstarbekuse printsiibist lähtuvalt korraldada kohaliku omavalitsuse üksuse asjaajamise ja avalike teenuste osutamise ise.

Eestis on tekkinud praktika, mille kohaselt omistatakse linnapeale ja vallavanemale seadusele vastavast kõrgem staatus, unustades, et tegemist on sisuliselt üksnes linna- või vallavalitsuse juhatajaga, kellel puudub õigus anda eksterneid õigusakte, samuti esindada erivolitusega linnavolikogu kui omavalitsusüksuse kõrgeimat organit tema pädevuse teostamisel. Tuleks kaaluda linnapea või vallavanema õigusliku seisundi tugevdamist (näit selle koha ühendamist volikogu esimehe kohaga või siis otsevalimisi).

Harta annab kohaliku omavalitsuse üksusele garantii, et muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Ka **PS § 158 järgi ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsusüksuste arvamust ära kuulamata.**

¹³ Elektrooniliselt leitud: <http://www.just.ee/10744>.

Oluline on harta mõte ja säte selle kohta, et kohaliku omavalitsuse üksuse sisemised juhtimisstruktuurid on jäetud kohaliku omavalitsuse üksuse kindlaks määrata. Nii sätestab harta art 6 p 1, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadustega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine. See võimaldab töös territoriaalse kogukonna organisatsiooni- ja juhtimismudelile loominguliselt läheneda.

Märkigem siinkohal ära ka töö seisukohalt olulise harta sätte, art 10, mille p 1 kohaselt kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et **baasdokumentide järgi ei ole takistusi territoriaalsete kogukondade organites paindlike juhtimismudelite sisseviimiseks. Samuti võivad territoriaalse kogukonna organid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, kohandades need kohalikele vajadustele ning tagades efektiivse juhtimise.**

2. TERRITORIAALSE KOGUKONNA JA SELLE JUHTIMISE ÕIGUSLIK KORRALDUS

*Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks
Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt,
pidevuselt ja kasvatuslikult. Eesti omavalitsus
on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb.
J. Uluots*

2.1. Territoriaalne kogukond ja selle organisatsiooniline korraldus de lege lata

2.1.1. Kuidas mõista territooriumi?

Kuidas tekkis maa ehk territoorium ja kuidas sai maale esimene inimene, kes sellel territooriumil toimetama hakkas ning mis on viinud kogukonna ja ühiskonna tekkimiseni?

Oli selle „päris algusega” kuidas oli, aga umbes 11 000 aastat tagasi oli see territoorium, mida me Eestiks nimetame, suhteliselt asustamata ja ootas oma peremehi.

Tänapäeval eraldab üht riiki teisest riigipiir. Tavaliselt järgib see küll looduslikke piire, kuid vahel eraldab riike joon, mis ei arvesta looduslikke tegureid ega rahvastiku paiknemist. Kui riigid on omavahel sõbralikes suhetes, siis võib riigipiir olla üksnes joon kaardil. Kui aga riikidevahelised suhted on teravad, siis valvatakse ja kaitstakse piire hoolega, mistõttu ühest riigist teise minek võib olla peaaegu lootusetu ning sageli eluohtlikki. Riigipiir on puutumatu, selle loata ületamine on rahvusvahelise õiguse järgi riigi suveräänsuse rikkumine.

1985. aastal leppisid Belgia, Holland, Luksemburg, Prantsusmaa ja Saksamaa kokku, et eemaldavad järk-järgult kontrolli oma ühispiiridelt ning kehtestavad kodanike liikumisvabaduse. 1990. aastal kirjutasi need viis riiki Luksemburgis Schengeni asulas alla konventsioonile, mis sätestab liikumisvabaduse rakendamise korra ja tagatised. Hiljem kirjutasi Schengeni konventsioonile alla Itaalia, Hispaania, Portugal, Kreeka, Austria, Rootsi, Soome, Taani, Island ja Norra. Euroopa Liiduga (EL) ühinemine ei tähenda automaatselt Schengeni lepinguga ühinemist. Eesti ühines Schengeni viisa- ja õigusruumiga 21. detsembril 2007. aastal, kui avati maismaapiir. Lennujaamad avati 30. märtsil 2008. a.

Praegu määratakse kahe riigi piir omavahelisel kokkuleppel. Maapiiri täpne kulg vormistatakse rahvusvahelise lepinguga. Merepiiri määrab riik ise, lähtudes territoriaalvete üldkehtivast laiusest (3–12 miili). Riigi õhupiir kulgeb vastavalt maa- ja veepiiri kohal. Riigipiiri jätk maapinnas ja vees määrab riigi maavarade ja territoriaalvete ulatuse.

Mitte alati ei ole territoorium olnud riigi mõiste element. Vanas Kreekas ei kõneldud Kreeka riigist, vaid kreeklastest. Keskajal oli feodaalriigis lugu vastupidi, sest germaanlased tõid invasiooniga Rooma pinnale uue mõtteviisi, mille kohaselt riigi peaelemendiks sai maa, territoorium, mis valis võimukandja. Vastavalt viimasele oli iga suurem maaomanik keskajal suverään oma territooriumil.

Alates 1648. aasta Vestfaali rahust¹⁴ mõistetakse riiki ennekõike kui territoriaalriiki. Tuumarelvade kasutuselevõtt on territooriumil julgeoleku tagamise küsitavaks muutnud, samuti ka muu areng (nagu inimõigused) võib piirata riigi suveräänsust oma territooriumil.

Territooriumi omandamist ja kaotamist on rahvusvahelises õiguses mõistatud analoogselt kinnisomandiga eraõiguses. Seetõttu on territooriumi omandamise ja kaotamise viisid praktiliselt üks-ühele üle võetud Rooma eraõigusest.

Omanikuta maa **hõivamiseks** analoogselt igamisega eraõiguses (AÕS § 124) on vajalikud kaks elementi: esiteks soov või tahe territooriumi omandada (*animus occupandi* või *animus possidendi*), vallata ja hoida. See peab olema avaldatud proklamatsioonis, mille riigivõimu ametlik esindaja teeb, harilikult välise tunnusmärgina riigilippu heisates. St, et riigivõimu kehtimapanekust teavitatakse teisi riike. Samuti peab hõivamine olema efektiivne ja tegelik. Territoorium peab olema tegelikult kasutusele võetud – seda aga ei saa ellu viia ilma kohaliku omavalitsuse toiminguteta. Muinasajal olid asjad lihtsamad. Kui keegi teine hõivatavat maad omaks ei pidanud ja madinaks ei läinud, siis nii jäigi – ei mingit lipuheiskamist ega proklamatsioone. See kõik tuli oluliselt hiljem, kui rahvusvaheline õigus 15. sajandil eluõiguse sai.

Ka tänapäeval ei ole see omandamise viis (hõivamine) enam oluline, kuna maa-alasid, mis ei alluks ühegi riigi suveräänsusele, on väga vähe järgi. Siinkohal olgu siiski mainitud seni majandustegevuse mõttes jagamata piirkondi Arktikat ja Antarktikat.

Eristatakse hõivamist (*occupatio*) ja okupatsiooni (*occupatio bellica*). **Okupatsioon** on see, kui võõra riigi territoorium allutatakse oma võimule, hoitakse oma valduses ning kindlustatakse seal enda kohalolek. **Anneksioon** (*annexio*) ehk **annekteerimine** on võõra riigi kogu territooriumi või selle osa ühepoolne (ilma selle riigi nõusolekuta toimuv) liidendamine oma riigi külge. Annekteerimisele eelneb tavaliselt okupatsioon.

Invasioon (*invasio*) on ühe riigi sõjaväe sissetung teise riigi territooriumile eesmärgiga seda vallutada või oma tahtmist jõuga peale suruda. **Ekspansioon** (*expansio*) aga mõju, võimu või riigipiiride laiendamine teistele maa-aladele, uute territooriumide vallutamine või olemasolevate laiendamine teiste arvelt. Nõukogude Liit ilmutas Balti riikide suhtes ekspansionistlikku poliitikat, okupeerides 1940. aastal Eesti, Leedu ja Läti.

¹⁴ Vestfaali rahu, ka Münsteri ja Osnabrücki rahulepingud, tähendab lepinguid, mis lõpetasid Kolmekümneaastase sõja. Vestfaali rahu on üks võimalikke uusaja alguspunkte ning territooriumil põhineva riigikontseptsiooni algus.

Kokkuvõtvalt lähtutakse töös tõdemusest, et **territoorium on piiritletud maa-, vee- ja/või õhuala, mida institutsioon, isik ja isikute kollektiiv või elusolend kontrollib, haldab ja/või kasutab. Tänapäeval on riigi territooriumiks maa-ala, mis on kindla riigivõimu jurisdiktsioonile allutatud. Territooriumid on oluliseks tunnuseks ka territoriaalse kogukonna väiksematele liikidele.**

2.1.2. Kuidas mõista kogukonda?

Kogukond tähendab bioloogilises mõttes gruppi ühiselt toimivaid organisme (või liike), mis jagavad teatud keskkonda. Inimkogukonnas võivad ühisteks tunnusteks olla kasvatus, usk, ressursid, eelistused, vajadused ja hulk teisi, mis mõjutavad osaliste identiteeti ja nende ühtekuuluvust.

Kogukonda on kõige enam käsitletud sotsioloogias ja see on esile kutsunud tuliseid debatte, mis ei ole siiski ühiselt aktsepteeritava kogukonna mõistemääratluseni viinud. 1950ndate keskpaigaks oli välja pakutud juba 94 erinevat definitsiooni (G. A. Hillery 1955).

Traditsiooniliselt on kogukonda defineeritud kui gruppi koostegutsevaid inimesi, kes elavad ühises asukohas. Sageli kasutatakse sõna kogukond iseloomustamiseks gruppi inimesi, kes on organiseerunud ümber ühiste väärtuste ja hoiavad sotsiaalselt ühte teatud geograafilises asukoha, mis on suurem kui üks majapidamine.

Eesti keeles ei kasutata kogukonna tähistamiseks võõrapärast sõna kommunitéet (*community*), mis on aga tulnud prantsuse keelsest *communité*, mis omakorda on tulnud ladinakeelsest *communitas* (*cum*, koos + *munus* kink), mis on lai mõiste tähistamiseks vennaskonda või organiseeritud seltskonda.

Alates interneti võidukäigust ei ole kogukonna kontseptsioonil enam territoriaalseid piiranguid, kuna inimesed võivad nüüd koguneda *online* kogukondadesse ja jagada ühiseid huvisid sõltumata füüsilisest asukohast.

Kogukonna vaatlemisel erinevate distsipliinide perspektiivis saab teha järgneva kokkuvõtte.

Sotsioloogiline perspektiiv. Saksa sotsioloog Tönnies eristas kahte tüüpi inimkooslusi: *Gemeinschaft* (tõlgitakse tavaliselt kui *community* ehk kogukond) ja *Gesellschaft* (tõlgitakse kui seltskond või kui ühendus). Tönnies on väitnud, et *Gemeinschaft* on tajutav tihedalt seotud sotsiaalse ühikuna, mida iseloomustab tahte ühtsus (Tönnies 1887), ehkki reaalses elus neid kahte nii selgelt alati eristada ei saa. Nagu allpool selgub, on Tönniesi inimkoosluste tüpoloogia omaks võtnud ka Maceina.

Putnam (2000) esitas sotsiaalse kapitali kontseptsiooni, mis tema järgi moodustub ühtekuuluvustundest ja sotsiaalsest võrgustikust ja mida saab defineerida kui kõigi

sotsiaalsete võrgustike ja neist võrgustikest tekkivate kõrvalekallete ühisväärtust. Siiski juhib ka Putnam tähelepanu sellele, et sotsiaalne kapital on languskursil ning Ameerikas on viimaste aastakümnete jooksul vähenenud klubikülastatavus 58%, perekondlikke õhtusööke on jäänud vähemaks 33% ning sõpradel külastamine on vähenenud 45% (Putnam 2000, 19).

Sarnaseid tendentse on ka teistes riikides. Lääne kultuurides hakatakse kaotama kogukondlikku vaimu, mis kunagi leiti kirikukogudustes ja kogukonna keskustes. Selliseid võrdlusandmeid Eesti kohta autoril leida ei õnnestunud.

Oldenburg (1999) on väitnud, et inimestele on vaja kolme kohta: 1) kodu; 2) kontor ja 3) kogukonna hängimise või koosviibimise koht. McMillan ja Chavis (1986) on välja toonud neli elementi kogukonna tunde kohta: 1) liikmelisus; 2) mõju; 3) integratsioon ja vajaduste täitmine; 4) jagatud emotsionaalsed suhted. Chavis on välja töötanud (esialgselt küll naabruskonna tarvis) kogukonnatunde indeksi (*Sense of Community Index – SCI*), mida on teised uurijad edasi arendanud erinevate kogukondade puhul kasutamiseks (Perkins, et al. 1990).

Kultuur- või sotsiaalanthropoloogias on kogukonna uurimisel kasutatud metodoloogiana traditsiooniliselt etnograafiat ja tehtud kultuuridevahelisi, religiooniantropoloogilisi, linnaantropoloogilisi, ökoloogiaantropoloogilisi jt uuringuid. Arheoloogias on mõistet *kogukond* kasutatud kahes tähenduses: 1) koht, kus inimesed elasid (väike külake – *hamlet*, suur küla – *village*, linn – *town* ja suurlinn – *city*); 2) sarnaselt teiste distsipliinidega: teineteisele lähedal elavate ja läbikäivate inimeste kooslus (Hegmon 2002).

Kommunitarism on 20. sajandi lõpupoole poliitiline teooria, mis on esile tõstnud sellise fenomeni nagu tsiviilühiskond ja seda arendanud. Organisatsioonikommunikatsioon tegeleb grupi- ja organisatsioonisisese kommunikatsiooni küsimustega ja selle mõjudega organisatsiooni struktuuridele, ehk siis valdavalt ettevõtetes ja ärigruppides, mida uurijad ise käsitlevad samuti kogukonnana. Selline lähenemine ei taotle aga ettevõtete või teiste organisatsioonide ümbernimetamist kogukonnaks ega ka vastupidist.

Kogukondade liigituse ettepanekuid on olnud mitmeid. Tropman *et al.* on kogukondi liigitanud järgmiselt: 1) geograafilised kogukonnad (*geographic communities*): kohalik naabruskond, agul, küla, omavalitsusüksus, regioon, rahvas kuni kogu planeedini välja; 2) kultuurikogukonnad (*communities of culture*): kohalik klikk, subkultuur, etniline grupp, religioon, multikultuurne või pluralistlik tsivilisatsioon või tänapäevane globaalne kultuurikogukond; 3) kogukonna organisatsioonid (*community organizations*): mitteformaalne perekonna- või sugukonna võrgustik, formaalne registrisse kantud ühendus, poliitilise otsustamise struktuurid, äriühingud või kohalikud, riigi või rahvusvahelised professionaalsed ühendused.

Kogukonnad on kui pesad – üks kogukond võib sisaldada teisi – näiteks geograafiline kogukond võib sisaldada etnilist kogukonda (Tropman, Erlich ja Rothman 2006). Töös on allpool antud *geograafilisele kogukonnale* nimeks territoriaalne kogu-

kond. Samuti on töös käsitletud ühte liiki kogukonna organisatsioonina (nimelt poliitilise otsustamise struktuurina) *territoriaalse kogukonna esindusorganeid*.

Töös eristatakse **kogukonna** ja **territoriaalse kogukonna** mõisteid. Siinkohal mainigem detailidesse laskumata, et kogukonna mõiste on laiem ja ulatub ajaliselt inimkoosluste tekkimisest tänapäevani.

Territoriaalne kogukond algas ajaliselt külakogukonna kujunemisega, ulatudes samuti tänapäeva, kuid piirdus territoriaalselt hajakülade, külakondade ja vakkudega, mida on mõned autorid nimetanud ka valla¹⁵ erinevate sünonüümidenä. Tundub, et sisulisi vastuolusid siin ei ole, küsimus seisneb nimetuses: hajunud territoriaalkülad, külakonnad ja vakud, hiljem tõenäoliselt samuti vardjaskonnad¹⁶, kujutavad endast sisuliselt valla erineva arengutasemega eelkäijaid. Seda veendumust toidab see, et nad kõik tähistavad sugukonnavälist võimu ning vastavat territoriaalset võimupiirkonda (Schneider 1992, 3).

Kogukond ja ühiskond tunduvad tavakasutuses olevat üks ja seesama. Olgu siis ka seda rõhutatud, et töös mõistetakse Maceina mõjutustel (Maceina 1939) nende terminite all järgmist: mõiste ühiskond (ingl *society*) tähistab inimeste kunstlikku liitu, mis on loodud vastastikusel kokkuleppel liidust väljaspool asuvate eesmärkide saavutamiseks. Sellist liitu piirab huvi. Ühiskond üldmõistena hõlmab ka mõistet kogukond.

Maceina järgi kogukond (ingl *community*) tähistab inimeste naturaalsel ühendust, mis kujuneb (ei ole loodud või asutatud) tänu sisemisele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele. Kogukonnal pole eesmärki väljaspool ennast – on vaid mõte kogukonnast, mida realiseeritakse eksistentsiga. Kogukond on piiratud vaid tema enese olemusega.

Kogukonna ja ühiskonna eristamise vajadusele viitab ka Vahre.

Inimesed teenivad oma erahuve *üheskoos*, üksteise huvidele vastu tulles. Oma isiklike kaugemate huvide rahuldamiseks on nad rajanud ühiskonna, sest teisiti ei saanud. Sõna ühiskond kasutab ta siinkohal *ad hoc* terminina, mis tähistab kogukondade ühendust, st omavahel mingil moel sidet pidavate kogukondade kogumit. Endiste ja praeguste loodusrahvaste juures võib ühiskonnaks pidada sugukondade ühendust – hõimu, samuti hõimuliitu; tsiviliseeritumate rahvaste puhul kattub ühiskond üldjuhul rahvusega, kellel on olemas riik, kus ta on enamusrahvuseks. Kogukond ei ole veel ühiskond. Kogukond võib koosneda

¹⁵ Töös ei jagata seda seisukohta, kuna sõna “vald” ja selle tähendus ei olnud suure tõenäosusega muinaseestlastele tuntud. Sünonüümi on välja pakkunud tänapäeva uurijad ja seda ebaõnnestunult. Valda peavad mitmed autorid omavalitsuskorralduse üheks vanemaks ja põlisemaks lülaks. Prof. Schneideri järgi on vald erineva arengutasemega hajunud territoriaalküla, külakonna ja/või vaku teine nimi.

¹⁶ Vardjaskond ei mahu sellesse loetellu, kuna vardjaskond tekkis alles pärast “muinasmaailma” kokkuvõrtemist aastal 1227. Vardjaskonna “maaletoojaks” olid poolakad.

nii sugulastest kui (ka) mittesugulastest ja selle liikmeskond võib olla diferentseeritud erineva jäikusega. Mida ajas tagasi, seda selgepiirilisem oli inimese kuuluvus sellesse või teise kogukonda. Mõistatuslik on kogukonna teema juures ka eestikeelne sõna kihelkond, mis oletatavasti tähendaski muinasajal kogukonda. (L. Vahtre 2002, 35–40)

Inimkoosluse vormideks on ajalooliselt olnud ürgkari (*primitive society*), sugukond (*clan*), hõim (vanem nimetus suguharu, *tribe*), hõimuliit (*chiefdom*). Kõige selle tagajärjel hakkasid kujunema etniliste üksustena rahvad.

Rahvas (*folk*) koosneb endistest hõimudest (hõimuliitudest), kes räägivad sarnaseid keeli ja kellel on põhijoontes samasugune kultuur. Rahvas on iseloomulik agraarkultuurile ja -ühiskonnale. Kooselu ja ühise tegutsemise aluseks oli ühiskondlik kokkulepe.

Dundes on essee*s Who Are the Folk?* (Kes on rahvas?) väitnud, et oma algses tähenduses tähistas mõiste *rahvas* suurel määral Euroopa talupoegi ja ainult neid ning defineerinud rahvast järgmiselt:

mõiste *rahvas* võib tähistada *mis tahes inimeste rühma*, kellel on vähemalt üks ühine tunnus. Pole tähtis, milline see siduv tunnus on, kas ühine elukutse, keel või religioon, tähtis on, et sel mis tahes põhjusel formeerunud rühmal oleksid mõned traditsioonid, mida ta omaks peab. Teoreetiliselt peab rühm koosnema vähemalt kahest inimesest, kuid üldiselt koosneb enamik rühmi paljudest inimestest. Rühma liige ei tarvitse tunda kõiki teisi liikmeid, kuid ta peaks tundma rühma traditsioonide põhilist osa, neid traditsioone, mis aitavad rühmal tajuda oma identiteeti. Ta lisab, et selle paindliku määratluse järgi võib rühm olla nii suur kui rahvus või ka nii väike kui perekond, kuid lisaks neile võib rahvas esineda ka mitmel muul kujul. Nii võivad rahvarühmi moodustada geograafilis-kultuurilised jaotused nagu piirkond, osariik, linn või küla. (Dundes 2002, 17–18)

Dundes rõhutab, et tema rahvakontseptsiooni korral

ei saa enam mõista rahvast monoliitse nähtusena, suhteliselt homogeense (talupoegade) hulgana, kes elab sümbiootilises suhtes linna kui keskusega. Rahvas ei ole sõltuv muutuja, vaid sõltumatu muutuja. Tänapäevaste ühiskondade liikmeid tuleb näha mitme erineva rühma liikmetena. Rahva mõiste eeldab midagi kollektiivset, mitmuslikku vormi. [...] kaheliikmelise rahvarühma idee on oma olemuselt üksnes teoreetiline. [...] Perekond on kindlasti kõige väiksem rahvarühm, mida folkloristid seni on uurinud. (Dundes 2002, 19–26)

Maceina on kirjutanud, et

totemistlikus kultuuris, mida peetakse riigi loojaks, on perekonna tähtsus väike. Selle kultuuri ühiskondlik elu ei kulge mitte perekonnas, vaid väljaspool seda, vanemates klassides ja meeste klubides. Matriarhaalses kultuuris ei ole perekonna pea

mitte mees, vaid naine. Sel kultuuril pole riigi tekkimisele olnud tähendus mitte perekonnaelu, vaid salajaste meesteliitude tõttu, mida organiseeriti perekonna kõrval ja mis olid isegi perekonna vastased. Vaid nomaadikultuuris oli perekond elu keskmes, perekonna keskmes oli aga isa – patriarh. Kuid see kultuur lõi riigi vaid teiste kultuuridega segunenuna. Ta ei olnud võimeline ise riiki looma juba seepärast, et elas igavest nomaadielu. Tähendab, inimajaloos ei toetu riik mitte perekonnale, vaid vabadele koondistele, seltsidele. Perekonnast kasvas välja rahvas, aga mitte riik, on öelnud F. K. Wolff. (Maceina 1939)

Rahvus (*nation*) kujunes välja seoses industrialiseerumisega. Rahvuse põhitunnuseks on ühtse keele ja kultuuri kujunemine ning usul ja teistel teguritel põhinev etniline identiteet. Rahvuse kujunemise käigus on võimalik, et rahvad võivad jaguneda mitmeks rahvuseks või ühineda üheks rahvaks. Kooselu ja ühise tegutsemise aluseks on rahvuslus. Rahvusesse kuuluvus kujuneb välja kasvamise ja õppimise protsessis, mille üheks osiseks võivad olla ka teise kultuuri mõjutused – ehk siis võidakse sisse kasvada uude rahvusesse.

Maceina on rahvuse kohta kirjutanud, et

rahvuse alus on rahvuslik individuaalsus. Samal ajal on rahvuslik individuaalsus sisemine ühendus, mis seob inimesi üksteisega ja loob sel moel orgaanilise üksuse, mida me nimetamegi rahvuseks. Selle ühenduse loob rassikuuluvus, elukeskkond ja ajalooline saatus. Need kolm tegurit kujundavad teatud inimgrupis ühesuguse tegutsemise ja olemise viisi. Nendega seotud inimesed hakkavad isekesis omandama ühesuguseid hoiakuid, kuigi jäävad alati vabadeks isiksusteks vaimse tegevuse sfääris. Kogu inimolemus imbub läbi rahvuslikust individuaalsusest. [...] Seepärast pole rahvus mitte selts, vaid orgaaniline, sisemiselt seotud kogukond. Rahvuse liikmed ei taotle rahvuse kaudu mingeid oma huvisid, mingit ülemat eesmärki, kuid nad on ühendatud sisemiste sidemetega, ise seda sageli teadmatagi. [...] Samuti pole rahvusel temast väljaspool asuvat eesmärki. Rahvus on inimelu üks vorme ja seepärast on ta korraldatud immanentsete, mitte transtsendentaalsete seaduste järgi. Rahvus on esmajärjekorras sisemiste seostega orgaaniline kogukond. (Maceina 1939)

Ajaloo käigus püüab iga kogukond ja/või ühiskond end väljendada muuhulgas ka väliselt nähtavates objektiiuueses vormides, mida nimetatakse objektiveerimiseks. Inimene peab tingimata väljendama oma sisemaailma, sest vaid sel moel objektiveeritud maailm omandab igakülgse täiuse. Seepärast väljendub inimese sisemus sõnades, kunstis ja avalikes institutsioonides. Sama taotleb ka rahvus. Ta peab ennast korraldama, ta tahab olla nähtav, ta tahab korraldada objektiiuueset elu.

Rahvuse objektiveerimine ongi riik. Vaid riigis omandab rahvus tajutava vormi, vaid riigis saab ta organiseeruda, vaid riigis saab ta autoriteedi ja võime korraldada avalikku elu. Riik kujuneb rahvuse väljendajaks ehk rahvuse personifikatsiooniks, nagu seda on nimetanud Dendias oma töös *Revue de droit International*. Samas ei nimeta Dendias riiki kunagi teisiti kui „juriidiliselt organiseeritud rahvuseks” (Maceina 1939).

Mainigem veel ka tsivilisatsiooni (*civilisation*), mille all tuleb mõista inimühiskonda koos oma ainelise ja vaimse kultuuriga. Tsivilisatsioonina käsitletakse üldiselt mingil ajaloo arengu astmel või suhteliselt suletud suures geograafilises ruumis olevaid ühiskondi (nt antiiktstsivilisatsioon, kristlik tsivilisatsioon, Hiina tsivilisatsioon jt), samuti inimkonda (*humankind*) kui erinevate inimrasside kogumit.

Ülaltoodust tulenevalt tehakse töös järeldus, et ühiskonnast kui kogukondade ühendusest saame rääkida riigi kontekstis. Riik on loodud ja riigil on nn välised eesmärgid. Kogukonnast saame tänapäeva mõistes rääkida näiteks külade ja alevike, aga ka linna ajalooliste asumite või ka kohaliku omavalitsuse üksuste kontekstis. Sellised kogukonnad on kujunenud aegade jooksul.

Seetõttu on katsed väljaarenenud kogukondade süsteemi ümber „kujundada” või kogukondi hoopis looma hakata on kujunemisloogika vastased. Selle näiteks võib nimetada Eesti aladel veel senigi kehtivat okupatsioonijõudude jõuga kehtestatud nõukogudeaegset külanõukogude süsteemi, mis tihti ei arvesta esmasvaldade süsteemiga. Aga ka 03.03.2009. aastal esitatud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, millega sooviti olemasolevad vallad ehk kogukonnad üldse kaotada ja luua asemele uued maakonnasuurused vallad.

Kogukonna konteksti silmas pidades tuleks hoopis taastada ajalooliselt kujunenud esmasvaldade süsteem ja kaaluda funktsionaalse koostööpiirkonna (haridus, sotsiaalhoolekanne jt) alusena kihelkondlikku jaotust (mitte kihelkondade taastamist). Territoriaalse koostööpiirkonnana tuleks eelistada maakonda.

Lisagem siinkohal veel sedagi, et kogukonna mõiste on seotud lähikonna, naabruse ja paikkonna mõistetega (Black 1990, 280). Tabavalt on kogukonna kohta öelnud luuletaja Hando Runnel: *Kogukond on saatuse ühtsus*¹⁷ (Runnel 2009). Ühiskonna mõiste on seotud avalikkuse ja rahva, aga ka riigi mõistetega (Black 1990, 1391). Mõistet ühiskond on kasutatud ka ühe kultuuriliselt erineva koosluse vastandamisel teisele (nt agraar-, industriaal-, feodaal-, seisuslik ja tsiviilühiskond).

Kokkuvõtvalt jõutakse töös järeldusele, et mõiste **kogukond tähistab inimeste naturaalselt ühendust, mis kujuneb** (ei ole loodud või asutatud) **tänu sisemistele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele. Kogukonnal pole eesmärki väljaspool ennast – on vaid mõte kogukonnast, mida realiseeritakse eksistentsiga. Kogukond on piiratud vaid tema enese olemusega.**

¹⁷ *Community is solidarity of destiny.*

2.1.3. Kuidas mõista territoriaalsed kogukonda?

Ilmselt kõige enam on kogukonna mõistet kasutatud määratlemaks teatud hulka üksteise läheduses elavaid inimkooslusi. Nii on kohalikuks kogukonnaks (*local community*, aga ka *territorial community* või *community of place* või ka *place community*) kohaliku omavalitsuse üksused, aga ka külad ja linnad, mis on määratud kindla territooriumiga. Suurlinnade puhul on uurijad välja pakkunud määratluse, et tegemist on kogukondade kogumiga. Kohta (*place*) rõhutavad oma uuringutes ka Willmott (1986), Lee ja Newby (1983) ning Crow, Allen (1994) ja Smith (2001).

Voydanoffi järgi on territoriaalne kogukond sotsiaalne sugulus, tegevused, huvid ning kiindumus, mis on koondunud konkreetse paikkonda nagu naabruskond (Voydanoff 2007). Phillipsi järgi on territoriaalne kogukond grupp inimesi, kes elavad ühisel territooriumil, kellel on ühine ajalugu ja jagatud väärtused, kes osalevad koos erinevates tegevustes ja kes on üksteise suhtes solidaarsed (D. L. Phillips 1993).

Töös on lähtutud eeltoodud kogukonna ja territoriaalse kogukonna määratlustest. Töös rõhutatakse, et eeltoodud kogukonnakäsitlustes ei ole peetud kogukonda organisatsiooniks. See tõdemus on aluseks töös käsitletavale territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslikule korraldusele, aga ka käsitlusele, et territoriaalse kogukonna organisatsiooniks on kogukonna organid (esinduskogu) koos sellest tulenevate muude järeldustega.

Kohaliku omavalitsuse olemuse määratlemisel puuduvad nii omavalitsusteoorias kui ka praktikas üheselt aktsepteeritavad seisukohad (Almann 1999, 11). Ka Eesti õiguskorras on terminit *omavalitsus* erinevalt sisustatud ja õigusaktide alusel võib eristada mitmeid omavalitsuse tüüpe (Mäeltsemees 1999, 10).

Mõiste kohalik omavalitsus on põhiseaduses defineerimata ning seda kasutatakse põhiseaduses vähemalt kolmes tähenduses: 1) administratiiv-territoriaalne üksus; 2) kohaliku omavalitsuse organ; 3) kogukondliku elu korraldamise vorm. Seega ei takista põhiseadus käsitlemast territoriaalset kogukonda kogukondliku elu korraldamise mõistes, avalik-õiguslikku territoriaalkorporatsiooni territoriaalse üksuse mõistes ja territoriaalse kogukonna esindusorganit organisatsioonina ja juriidilise isikuna.

Käsitledes kohaliku omavalitsuse üksust kui kogukondliku elu enesekorraldamise vormi, mida teostatakse enesekorraldamise õiguse alusel, saame tema tunnuseks esile tuua territoriaalse kollektiivi (kogukonna) mõiste. Selline käsitlus on Prantsusmaal leidnud fikseerimist ka põhiseaduses. Enne Teist maailmasõda kasutati teaduskirjanduses territoriaalse kollektiivi tähenduses omahalduskorporatsiooni mõistet, mida tunnistasid ka Eesti autorid Kliimann (1939), Lang (1940), Kruus (1939) jt oma teaduslikes töödes. Kollektiivi mõiste, mis hõlmab kõiki antud territooriumil elunevaid inimesi, võimaldab kindlapiirilist vahetegemist riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse ehk omahalduse vahel. Kui riigihalduse eesmärk ja toime on suunatud väljapoole, teiste tegevuse korraldamisele, siis kohaliku omavalitsuse sihid on suunatud sissepoole.

Territoriaalse kogukonna mõistet on *inter alia* kohaliku omavalitsuse, aga ka küla ja suurlinna regiooni kontekstis oma uuringutes ja töödes kasutanud mitmet välisautorid, nagu Connolly ja Knox (1991), Oropesa (1987), Shabaev (2007), Prezza, Pacilli *et al.* (2009), Thoenig (2005), Humphreys (2007), Szasz (2008), Tkachuk ja Sokolova (2007), ning territoriaalse valitsemise kontekstis Argiolas, Cabras *et al.* (2009).

Lääne õpetlased ja Maarjamaa teadlased, kes on uurinud kohalike omavalitsuste arengulugu ja struktuuri kujunemiskäiku, on jõudnud üksmeelse tõdemuseni: neil on **sü-gav ajalooline tagapõhi ning rahvuslik omapära**. Selle asjaolu, nagu kõigi muudegi tõsiasjade teatavaksvõtt, on tunnetuse teedest kõige haruldasem. See on kutse meie kaugemate ja lähemate esivanemate tarkuse lätte juurde, et ammutada sealt teadmisi vahepeal katkenud omavalitsustraditsioonide elustamiseks (Schneider 1992, 1).

See Schneideri tõdemus on kirjutatud kohaliku omavalitsuse kohta, aga ta laieneb oma sisult ka territoriaalse kogukonna kohta.

Hegeli (1957) teaduskontseptsiooni kohalikule omavalitsusele rakendades mõistetakse viimast kui ideed, millisena on kohalik omavalitsus „vahetu tegelikkus”. Seega ei peaks kohaliku omavalitsuse ideed seostama inimmõistuse vaimse loominguga, vaid sotsiaalse tegelikkuse endaga.

Ka Schöber on käsitlenud kohalikku omavalitsust kui „elu ennast”, mida taastoodetakse iga päev, alateadlikult, oma õigusi ja kohustusi kasutades ning täites (Schöber 2003).

Territoriaalse kogukonna nurgakiviks on **territoriaalsuse printsiip**. See võimaldab tõmmata selge piirjoone veresugulusel põhineva sugukonna ja sellest ülekasvanud territoriaalse kogukonna vahel.

Territoriaalse kogukonna sünonüümina on nimetatud **külakogukonda** (Schneider 1992, 2).

Retrospektiivses perspektiivis tuleb Eestis kujunenud territoriaalse kogukonnana nimetada küla, külakonda ja mõisat ning alates pärisorjuse kaotamisest 1816. aastast Liivimaal ja 1819. aastast Eestimaal mõisate kaupa moodustama hakatud esmasvaldu. Tänapäeval tähistab territoriaalset kogukonda Eestis näiteks **küla, alevik, vald** või **linn**. Tänapäeva vald või linn esineb tinglikult kahes rollis: 1) vald/linn kui territoriaalne kogukond¹⁸ ja 2) vald/linn kui kohaliku omavalitsuse üksus.

Eesti tänapäevane praktika on selline, et omavalitsusüksuste piirid ei ole üldjuhul määratud mitte ühtekuuluvustundega lähtuvalt kogukondadest, vaid nõukogudeaeg-

¹⁸ Ilma kahtluseta on see nii valdade ja väiksemate linnade puhul. Eesti mõistes suurlinnade, eriti Tallinna puhul, võib asuda seisukohale, et kogukonnast saab rääkida siiski vaid ajalooliste- või siis mitte-nii-ajalooliste piirkondade kontekstis (Tallinna puhul näiteks Nõmme, Pirita, Kalamaja jt., Tartu puhul Supilinna, Tammelinna, Tähtvere jt.).

setest haldusüksustest, mis moodustati endise omavalitsussüsteemi uueks reformimise käigus.

Välja on võimalik tuua vähemalt kaks tunnust, mis eristavad organisatsiooni teistest inimrühmadest. Rootsi järgi just spetsiifilised, ainult selle organisatsiooni liikmete eesmärgid ning selgelt piiritletud liikmeskond on need kaks tunnust, mis eristavad organisatsiooni inimkoosluse teistest vormidest. (Roots 2006, 10)

Rääkides kitsamalt territoriaalsest kogukonnast tuleb nõustuda Maceinaga, kes oma töös “Rahvus ja riik” (*Tauta ir valstybė*) jõudis järeldusele, et kogukond ja riik erinevad teineteisest erisuunaliste eesmärkide poolest (Maceina 1939).

Rindzevičiūtė (2002) rõhutab oma töös Maceina rahvuse ja riigi kohta väljatöötatud mõistemääratluste olulisust Leedu rahvusliku identiteedi kujunemisel. Donskis (2006) aga süüdistab Maceinat rahvusriigi prioriteetide seadmisel, mille tugisammasteks olid Maceina järgi ka rassipuhtus, rahvus ning rahvuslik ühtekuuluvus, liiga kaugele minemises ja isegi natside ideoloogiliste idioomide kasutamises.

Töös hinnatakse Maceina seisukohtade seda osa, mis puudutab riigi ja kogukonna eristamise käsitlust. Maceina järgi kasvas vana riik välja sõpruskondluse printsiibist.

Vana riigi aluseks ei olnud mitte naturaalne kogukonna, perekonna või rahva tüüp, vaid kunstlik selts, kunstlik liit. Seltsi ja kogukonna vahel, *Gesellschaft*’i ja *Gemeinschaft*’i, *societas*’e ja *communio* vahel on see erinevus, et seltsi piirab huvi. Ta on moodustunud inimeste kokkuleppel, kes taotlevad teatavat eesmärki. Seepärast on seltsi olemasolu eesmärk temast väljaspool. Samal ajal on kogukond piiratud tema enese olemusega. Kogukonda ei ole asutatud, kuid ta ilmneb tänu sisemistele, vaid talle omastele tõukejõududele, vaid talle omastele sisemistele seostele. Seepärast ei ole kogukonnal eesmärki väljaspool ennast. Kogukonnal on vaid mõte, mida ta oma eksistentsiga realiseerib. Seepärast on sõpruskondluse printsiip, millele toetub vana riik, huvi ja välise eesmärgipärasuse printsiip. (Maceina 1939)

Maceina peab võimalikuks, et

sõpruskondluse printsiip taandub ja selle asemel hakkab juurduma kogukondluse printsiip. Üheks orgaanilisemaks kogukonnaks peab Maceina ka rahvust. Ka rahvusel pole temast väljaspool asuvat eesmärki. Tema eesmärk peitub temas endas. Rahvusel on mõte, kuid tal pole eesmärki. Rahvus on inimelu üks vorme ja seepärast on ta korraldatud immanentsete, mitte transtsendentsete seaduste järgi. Rahvus on esmajärjekorras sisemiste seostega orgaaniline kogukond. (Maceina 1939)

Ka Schneider rõhutab, et kui kogukondliku omavalitsuse eesmärgid ja ülesanded on immanentsed, siis riiklikul omavalitsusel sellised seesmisel, oma territooriumi elanike huvide eest heaseismise impulsid puuduvad. Tema tegevus ei suundu sissepoole, vaid orienteerub väljapoole, seistes valvel riiklike huvide eest nagu tüüpiline riigiasutus (Schneider 1992, 9).

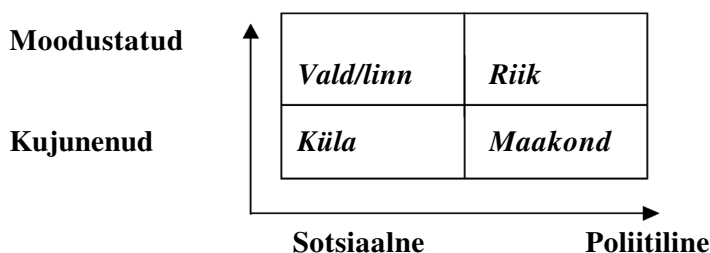
Sama põhimõtet kordab ka Almann, rõhutades, et kui riigihalduse eesmärk ja toime on suunatud väljapoole, teiste tegevuse korraldamisele, siis kohaliku omavalitsuse sihid on immanentsed, mitte kunagi transtsendentsed (Almann 1999, 12–13).

Fenomenoloogilises vaates ilmutab rahvas ennast alati mingi *hic et nunc* inimkollektiivina, mida ei tohiks segi ajada mehhaanilise inimkogumiga. Inimkollektiive saab jagada sotsiaalseteks- ja juriidilisteks.

Kliimanni järgi on sotsiaalne inimkollektiiv kokku- ja ühtekuuluvate isikute paljusus. Juriidiline inimkollektiiv ehk organisatsioon aga juhitav inimkollektiiv, kus esineb võim (A.-T. Kliimann 1939, 90–102). Territoriaalse kogukonna puhul ei saa rääkida selle liikmete juhtimisest (jättes siinkohal vaidlustamata selle, kas inimesi üldse juhtida saab). Territoriaalne kogukond on sotsiaalne inimkooslus.

Töös jõutakse järeldusele, et Kliimanni nimetatud juriidilise inimkollektiivi puhul saame rääkida ka poliitilisest inimkollektiivist. On ju poliitilised huvid sotsiaalsete huvide spetsiifiline ja üldistatud väljendusvorm, sest nad kujutavad endast sotsiaalsete huvide väljundit võimuhete valdkonda – sotsiaalsed huvid transformeeruvad poliitilisteks püüdlusteks. Tõsi – mitte kõigil kogukonna liikmetel ei ole poliitilisi huvisid (Eestis on erakonnastunud vaid 3–4% elanikkonnast ja valimas käivad keskmiselt pooled valimisealistest), küll aga tuleb eeldada, et enamikule läheb korda oma kodukoht ja kogukond selle ümber. Küsimus on, kui suurel alal elavat inimkooslust saab territoriaalseks kogukonnaks pidada?

Sotsiaalse-poliitilise skaala ühelt poolt ja kujunemise-moodustamise skaala teiselt poolt alusel saab koostada alljärgneva skeemi:



Joonis 1. Sotsiaalse-poliitilise ja kujunemise-moodustamise skaala määramaks territoriaalkorporatsiooni kogukondlikkuse astet. *Autori joonis.*

Skeemi kohaselt on poliitiline ja kunstlik moodustis riik. Vastupidiselt riigile on küla-kogukond aegade jooksul kujunenud sotsiaalse kooselu vajadustest. Vallad ja linnad on külakogukonna sotsiaalse kooseluvajaduse arengu tulemus, mis kannab ka moodustamise (täpsemini küll formaalse kujundamise) märke, kuid on töö seisukohalt käsitletav kui ajaloolisest külakonnast väljaarenenud külakond, kusjuures hilisem valla või linna nimetuse (õigusliku vormi) omistamine ja/või tegelikkuse formaalne sea-

dustamine/fikseerimine ei ole käsitletav moodustamisena. Maakond on külakondade (vallad/linnad) moodustatud territoriaalne koostööregioon (sõltuvalt riigist ka näiteks teise tasandi omavalitsus), mis kannab ka poliitiliste taotluste märke. (Arumäe, Almann 2010, 42)

Eeltoodud analüüsi põhjal jõutakse töös järeldusele, et territoriaalsel kogukonnal kui sotsiaalsel tegelikkusel puudub eesmärk väljaspool iseennast ning tema sihid on immanentsed. Territoriaalset kogukonda ei asutata – ta avaldub ja toimib tänu sisemistele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele.

Viimatiöeldu tekitab küsimuse, kas neid sisemisi tõukejõude ja seoseid ei võiks käsitleda paradigmaadena? Samuti annab eelkäsitletu ainek küsimuseks, kas väide, et kogukondi ei asutata ja neil puuduvad eesmärgid väljaspool iseennast, annavad alust väita, et kogukonna puhul pole tegemist traditsioonilise organisatsiooniga? Selle põhjendamiseks juhitakse töös tähelepanu lisaks organisatsioonikäsitlusele ka sellele, et mõiste kohalik omavalitsus on põhiseaduses defineerimata ja seda kasutatakse põhiseaduses vähemalt kolmes tähenduses, millest üks on kohaliku omavalitsuse organi tähenduses. Seega ei takista põhiseadus käsitlemast territoriaalse kogukonna esindusorganit organisatsioonina.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuandes¹⁹ on probleemiks peetud mõiste kohalik omavalitsus kasutamist kohaliku omavalitsuse organi tähenduses, kuna on märkimata, millist kohaliku omavalitsuse organit (KOKSi § 4 kohaselt on omavalitsusorganid volikogu ja valitsus) silmas peetakse. Ka töös ei peeta võimalikuks nimetada kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu või ka valitsust kohalikuks omavalitsuseks.

Ekspertiisikomisjoni arvates on tegemist seaduse tasandil lahendatava probleemiga, kuna valitsus on volikogu järel teisele tähendusega, sest 1) põhiseaduses on mainitud üksnes volikogu (PS § 156); 2) Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 p 1 kohaselt on kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigus ja võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust; p 2 kohaselt kasutavad seda õigust esinduskogu liikmed, sama punkt märgib, et esinduskogul *võivad* olla talle aruandvad täitevorganid; 3) põhiseaduse § 154 lg 2 nimetab kokkulepet kohaliku omavalitsusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 lg 4 p 2 on normi avanud, sätestades kokkuleppe volikoguga (haldusleping); 4) põhiseaduse § 158 mainib omavalitsusorgani arvamust, ETHS mõistetakse omavalitsuse arvamust samuti volikogu arvamuseks. Samuti tõusetub põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande autoritel küsimus selle kohta, kas mõne kohaliku elu küsimuse suhtes otsuse tegemise võib seadusega anda vahetult valla- või linnavalitsuse kompetentsi, riivamata sealjuures lubamatult omavalitsusgarantiid. Olukord on tänapäeval lahendatud selliselt, et linna- või vallavalitsuse õigulik seisund on määratud KOKSis, kus on arvestatud volikogu eelisseisundit.

¹⁹ Elektrooniliselt leitav: <http://www.just.ee/10744>. [09.03.2010]

Seaduste kaudu määratakse ära piirid, millest lähtuvad täideviimine ja õiguskaitse. Eri tasandi täidesaatva võimu ülesanne on ellu viia halduspoliitikat ning õiguskaitse ülesandeks on tagada nendest piiridest kinnipidamine. Läbi valitsusasutuste ja teiste avaliku sektori organisatsioonide viib riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse täitevorganite süsteem oma poliitikat ellu.

Almann on määratlenud kohaliku omavalitsuse üksust järgmiselt:

Kohalik omavalitsus on riigi territooriumi haldusjaotusel rajanev antud paikkonna elanike enesekorraldamise õiguse, detsentralisatsiooni ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsev territoriaalne kollektiiv, kes avalik-õigusliku isikuna lahendab seaduste raames iseseisvalt oma elutegevuse küsimusi nii vahetult kui ka vabalt valitud organite kaudu, lähtudes elanike huvidest, majanduslikest ning sotsiaal-kultuurilistest tingimustest ja haldusterritooriumi arengu iseärasustest (Almann 1999, 22).

1993. aasta Nobeli majandusauhinna kavalier Douglass Cecil North on aastal 1990 avaldanud uurimuse pealkirjaga „Institutions, institutional change and economic performance”, milles ta muuhulgas kirjutab instituutidest kui kõikvõimalikest piirangutest, mis inimesed vastastikuste suhete kujundamiseks välja on töötanud, nimetades osa instituute formaalseteks piiranguteks (nagu reeglid, mida inimesed loovad, sh seadused) ning osa mitteformaalseteks piiranguteks (nagu tavad ja käitumisreeglid, mis on välja kujunenud)²⁰.

Töös peetakse *instituudi* all silmas ühte ühiskondlike suhete paradigmat reguleerivat õigusnormide kogumit, aga ka akadeemilise ühiku (teadus-, uurimus- või õppeasutuse sees) nimetust, *institutsiooni* all aga teatud tüüpi organisatsiooni.

North jõudis järeldusele, et majandusedu tagab teatud majandusinstituutide kooslus ja järjepidevus ja et just instituutidest sõltub majanduse areng ja keskkonna loomine majanduse edukaks toimimiseks. North on seisukohal, et instituutide olulisus peitub selles, et nad teevad inimese käitumise ennustatavaks (North 2004).

Et paremini aru saada organisatsiooni olemusest, on erinevad teoreetikud välja toonud viis tunnust, mis peaksid iseloomustama iga organisatsiooni: 1) organisatsioonis

²⁰ Selle raamatu tõlge eesti keelde on eksitav ja kannab kirjapilti „*Institutsioonid, institutsiooniline muutus ja majandusedu*”. Tõlkijad/toimetajad oleksid pidanud arvestama sellega, et ingliskeelne *institution* on suhteliselt lai mõiste ja hõlmab mõistetena nii *instituute* kui *institutsioone*. See, millest oma uurimuses kirjutab North, on instituut, mitte institutsioon. Eesti keelde tõlgituna oleks raamatu pealkiri pidanud olema „*Instituudid, institutsionaalne muutus ja majandusedu*” ja sellele vastavalt pidanuks olema tõlgitud ka kogu raamatu tekst. **Institutsioon** (<ld *institütio* tava; õpetus) on majanduslik, riiklik, poliitiline, kunstiline vm sotsiaalne organiseering, tava või asutus, **instituut** (<ld *institütum* korraldus, kindlaksmääratu) aga seevastu *inter alia* kogum õigusnorme, mis puudutavad üht ühiskondlike suhete ala ja on omavahel sisemiselt seotud. Ehk siis just see, mida North oma uurimuses formaalsete ja mitteformaalsete piirangute all silmas peab, kusjuures North rõhutab veel eraldi, et eristab instituute organisatsioonidest elik institutsioonidest. North pidigi sellise täpsustuse oma uurimuses tegema, kuna ingliskeelne mõiste *institution* hõlmab muuhulgas ka organisatsiooni.

on tegevad vähemalt kaks inimest; 2) organisatsioonisisene tegevus on teadlikult koordineeritud; 3) organisatsiooni liikmetel on tunnused, mis eristavad neid mitte-liikmetest; 4) organisatsiooni iseloomustab pidev toimimine; 5) organisatsiooni liikmetel on ühised eesmärgid. Avalikust haldusest rääkides saab eristada kaht peamist kontseptsiooni või mudelit: klassikalist ja tänapäevast avaliku halduse mudelit (Tõnnisson 1998).

Organisatsioonil on tõepoolest olemas mitu *printsipi*. Üks neist on kindlasti organisatsiooni läbipaistvus. Inimesed peavad tundma ja mõistma organisatsiooni struktuuri, milles neil tuleb töötada. [...]. Teist printsipi juba mainisin: keegi organisatsiooni liikmetest peab omama võimu antud valdkonnas lõplikke otsuseid langetada. Ning KRIISIOLOKORRAS peab keegi olema selgel juhtpositsioonil. Kindel printsip on ka see, et võim ja vastutus peavad käima käsikäes. Kindlasti tuleb järgida printsipi, mille kohaselt peaks igal organisatsiooni liikmel olema vaid üks isand. [...]. Kindlaks struktuuralseks printsipiks on organisatsiooni võimalikult väike kihtide arv, mis tähendab, et ta peaks olema nii lame kui võimalik – kasvõi ainult seetõttu, et informatsiooniteooria järgi „iga ühenduskoht kahekordistab müra ja poolitab sõnumi”. [...]. Veel üks mõte: *üksikisikud* peavad olema suutelised samaaegselt töötama erinevates organisatsioonistruktuurides. [...]. Üks ja sama isik võib üheaegselt olla boss oma organisatsioonis ja partner ettevõtete liidu, vähemusosaluse, ühisettevõtte vms korral. Teisisõnu peab organisatsioon saama juhi tööriistaks (Drucker 2003, 23-24).

Organisatsioone on vaja selleks, et ühele indiviidile ülejõu käivaid eesmärgi võtta ja täita. Ülesannete täitmise käigus võimaldab organisatsioon tööjaotust, mis omakorda toob kaasa ametikohtade struktuuri ja töötegemise omavahelise kooskõlastamise ja koordineerimise.

Eeltoodust võib teha järelduse, et **territoriaalseid kogukondi ei saa samastada klassikalise organisatsiooniga**. Territoriaalseid kogukondi ei moodustata – need tekivad ja arenevad evolutsiooniliselt. Territoriaalne kogukond on inimkooslus, kes on end määratlenud territoriaalse põhimõtte alusel – see on **sotsiaalne tegelikkus**.

Territoriaalse kogukonna organisatsioonist saame rääkida territoriaalse kogukonna esindusorgani ning selle moodustatud täidesaatvate struktuuride tasandil.

Alljärgnev joonis näitab inimesest lähtuvaid arenguid territoriaalkorporatsiooni ja selle organite ning ühiskondlikkuse suunas.

Riik	Riigikogu valimised	Riigikogu	Vabariigi valitsus	Riigi-asutused
Maakond	KOV volikogu valimised	Maakondliku liidu volikogu	Liidu juhatus	Administraatsioon
Suurlinn	KOV volikogu valimised	Volikogu Halduskogu	Linnavalitsus Linnaosavalitsus	Omavalitsus-asutused
Vald/Linn	KOV volikogu valimised	Volikogu	Valla- / linnavalitsus	Omavalitsus-asutused
Küla/alevik	Rahva-koosolek	Küla-/aleviku-vanem	-	-
Majapidamine	Perekoosolek	Perekonnapea	-	-

Joonis 2. Inimesest lähtuvad arengud territoriaalkorporatsiooni ja selle organite ning ühiskondlikkuse suunas. *Autori joonis.*

2.1.4. Kuidas mõista territoriaalkorporatsiooni?

Avalik-õiguslike korporatsioonide käsitlemise aluseks võetakse töös saksa õigussüsteem. Nii on Baumann pakkunud välja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kolmese jaotuse: 1) avalik-õiguslikud korporatsioonid (ühendused); 2) avalik-õiguslikud asutused ja 3) avalik-õiguslikud sihtasutused (fondid) (Baumann 1989, 62).

Ka Eesti õiguskord tunneb kolme liiki avalik-õiguslikke isikuid. Nendeks on Meruski järgi avalik-õiguslikud **korporatsioonid**, **asutused** ja **sihtasutused** ehk fondid (Merusk 1994, 86). Nimetagem siinkohal, et teooria tunneb ka reaali- ja liitkorporatsioone, mida Eestis ei ole.

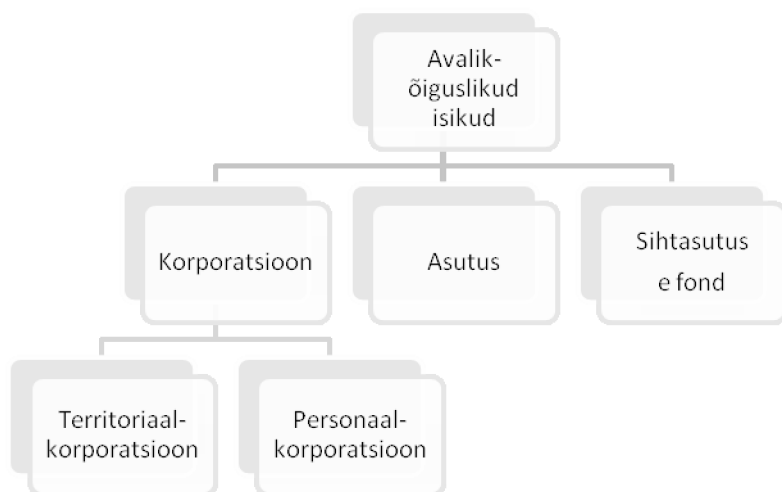
Prantsuse õigussüsteemis eristatakse territoriaalseid halduskollektiive ja riiklike asutusi (Bržban 1988, 55).

Meruski järgi on õigusteoorias toodud rida tunnuseid, mille alusel saab määratleda, kas tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga või mitte. Nendeks on: 1) avalik-õiguslik juriidiline isik luuakse kas kõrgema riigivõimuorgani aktiga-seadusega või seaduse alusel, nn korralduskorras, st seadus näeb ette tema loomise võimaluse (Näiteks vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele moodustab alg- ja põhikooli ning gümnaasiumi kohaliku omavalitsuse täitevorgan, mitut omavalitsusüksust teenindava kooli moodustavad ühiselt nende üksuste täitevorganid Haridus- ja Teadusministeeriumi antud koolitusloa alusel. Riigikooli moodustab Haridus- ja Teadusministeerium kohaliku omavalitsuse volikogu nõusolekul); 2) ta täidab avalik-õigus-

likke haldusülesandeid (on orienteeritud avalikele huvidele); 3) tema tegevuse üle teostatakse riiklikku järelevalvet. Kõige olulisem avalik-õigusliku juriidilise isiku määramise tunnus on esimene. (Merusk 1994, 87)

Töös jõutakse järeldusele, et territoriaalsed kogukonnad on tekkinud ja arenenud evolutsiooniliselt. Siis, kui ka õiguskord oli arenenud nii kaugelt, et nägi ette territoriaalse kogukonna tähistamiseks õigusliku vormi (avalik-õiguslik korporatsioon), võeti see vastava riigivõimu aktiga kasutusse. Tänapäeval, kui territoriaalsed kogukonnad on välja kujunenud, saavad muudatused ette tulla ühinemiste ja liitumiste kaudu – õiguskord vormistab ja registreerib vastava muudatuse.

Töös järeldatakse, et avalik-õiguslike korporatsioonide puhul on tegemist õigusliku vormiga ehk juriidilise konstruktsiooniga, mis võimaldab eristada erinevaid avalik-õiguslikke isikute kollektiive. Avalik-õiguslikud korporatsioonid omakorda jagunevad vastavateks liikideks ja alaliikideks.

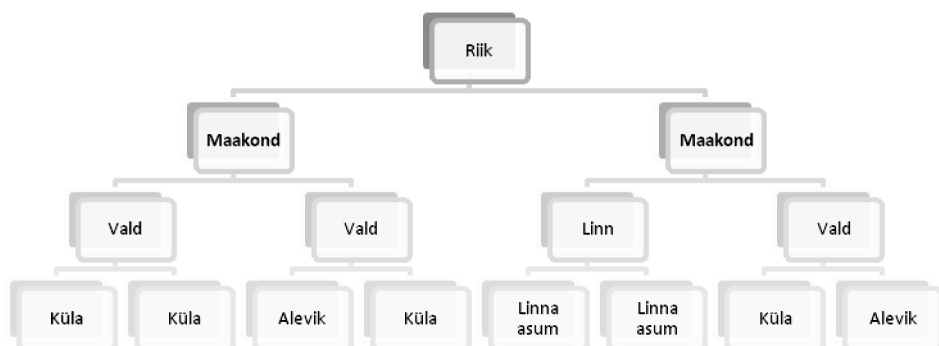


Joonis 3. Territoriaalkorporatsiooni koht avalik-õiguslike isikute hulgas. *Autori joonis.*

Avalik-õiguslikke korporatsioone on kahesuguseid – esiteks **territoriaalkorporatsioon**. Siia kuuluvad ühendused, mille liikmeskond on määratletud territoriaalse põhimõtte alusel. Kehtivast õiguskorrast tuuakse tavaliselt näitena kohaliku omavalitsuse üksused. Samas on selle teooria kohaselt territoriaalkorporatsioonid ka riik või muud sellest väiksemad territoriaalsed ühikud (küla, vald). Seda teemat on põhjalikult käsitlenud ka Kliimann oma „Õiguskorras” (A.-T. Kliimann 1939, 102–113). Nimetatud käsitlus loob teoreetilise aluse ka maakonna nimetamisele avalik-õiguslikuks territoriaalkorporatsiooniks.

Oluline on rõhutada, et territoriaalkorporatsiooni liikmeskonnaks on vastaval territooriumil elavad inimesed. Nii on riigi kui ka territoriaalkorporatsiooni liikmeks selle

rahvas, maakonna liikmeteks maakonnas elavad inimesed, valla ja linna liikmeteks neis elavad inimesed. Või nagu ütleb Merusk: „Avalik-õiguslikud korporatsioonid on ühendused, mis koosnevad liikmetest. Neile on obligatoorne liikmeskonna olemasolu. [...] Vallad ja linnad koosnevad elanikest, kes moodustavad omavalitsusüksuse liikmeskonna.“ (Merusk 1994, 86).



Joonis 4. Territoriaalkorporatsioonid teooria järgi. *Autori joonis.*

Liikmeskond on avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni olulisim tunnus. Liikmeskonna vahetumisest ei tohi territoriaalkorporatsiooni staatus muutuda ja on sellest sõltumatu. Kui valla või maakonna elanikud vahetuvad (inimesed vahetavad elukohta, liikudes ühest paigast teise, inimesed sünnivad ja surevad), siis sellest ei muutu valla või maakonna ega ka riigi kui avalik-õigusliku korporatsiooni staatus²¹.

Teine avalik-õigusliku korporatsiooni liik on **personaalkorporatsioon**. Nende liikmeskond kujuneb kas vastava kutseala ühendusena või siis vabatahtlikkuse alusel teatud huvi põhimõttel. Kutseala personaalkorporatsioonidena võib nimetada näiteks advokatuuri ja notarite koda. Mõlemale institutsioonile on iseloomulik liikmeskonna kujunemine nn sunniprintsiibil. Advokaadi ja notarina ei saa töötada isik, kes ei kuulu vastavalt advokatuuri ega notarite kotta.

Huvi põhimõttel on seaduses ette nähtud vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuste liikmeskonna formeerumine. Selguse huvides nimetagem siinkohal, et lisaks avalik-õiguslikele korporatsioonidele tunneb Eesti õiguskord veel ka **avalik-õiguslikke asutusi** ja **avalik-õiguslikke sihtasutusi**.

Meruski järgi eristab saksa õigusteoreetiline kirjandus avalik-õigusliku asutuse puhul kolme põhilist tunnust: 1) ta kujutab endast haldusteenistujate ja asjade (hooned, sisseseade, tehnilised vahendid jne.) organisatsioonilist koondamist, ühtsust; 2) ta

²¹ Vt ka EOÜ kirja avalikkusele 11.03.2009, mille lisamaterjalid on koostanud autor. Vt ka autori ettekanne V Linnade ja valdade päeval 18.02.2009. a. Elektrooniliselt leitavad EMOVL ja ELL kodulehtedelt vastavalt <http://www.emovl.ee/> ja <http://www.ell.ee/>. [10.02.2010]

täidab vastavalt oma asutamise eesmärgile teatud haldusülesandeid, osutab vastavaid teenuseid; 3) tal on olemas nende avalik-õiguslike teenuste kasutajad (Merusk 1994, 86).

Vastupidiselt korporatsioonidele ei ole asutustel ja sihtasutustel liikmeid, vaid avalik-õiguslike teenuste kasutajad. Nad on iseseisvad õigussubjektid, kes osutavad teatud teenuseid (nimetada võib siin rahvusraamatukogu, Eesti Rahvusringhäälingut, samuti Eesti Panka). Avalik-õiguslikku sihtasutust võib määratleda kui õigusvõimelist institutsiooni, mille eesmärgiks on asutaja poolt üleantud vara sihtotstarbeline haldamine haldusülesande täitmiseks. Kui seadusandja peab vajalikuks, võib ta asutada avalik-õigusliku sihtasutuse. Seda saab teha konkreetse sihtasutuse seadusega (keh-tivas õiguskorras võib avalik-õiguslike sihtasutustena nimetada näiteks kultuurkapitali, keskkonnanafondi, Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fondi).

Asutuse ja sihtasutuse eristamiseks teistest korporatsioonidest tuleb sisse tuua õigus-teoorias tuntud korporatsioonide pädevusalane liigitus **autonoomseteks** ning **autonoomiat mitteomavateks** korporatsioonideks.

Korporatsiooni autonoomia on korporatsiooni õigus luua enda jaoks (st oma liikmete jaoks) õigust üldnormide näol. Sellist õigust nimetatakse ka **statuudiõiguseks**. Statuudiõigust asutustel ja sihtasutustel ei ole – neil pole ka liikmeid kelle suhtes statuute luua. Küll aga on statuudiõigus territoriaalkorporatsioonidel²². Ka personaalkorporatsioonidel on oma liikmete suhtes statuudiõigus.

Kuna eeltoodud käsitlusest tuleneb, et territoriaalkorporatsioon (nagu ka personaalkorporatsioon) ei ole iseseisev organisatsioon, vaid õigusteoreetiline mõiste, mis on organisatsioonile või teistele inimkollektiividele omistatud õiguslik vorm, tehakse töös järeldus, et **territoriaalkorporatsioon on territoriaalse kogukonna õiguslik vorm. Viimase üheks alaliigiks on kohaliku omavalitsuse üksus.**

2.1.5. Kas territoriaalne kogukond on käsitletav protsessina?

Territoriaalsed kogukonnad on pidevas arengus ehk protsessis, ilma et neil oleks eesmärki väljaspool iseennast. Siinkohal viidatakse Maceinale (1939), kelle järgi territoriaalsel kogukonnal puudub eesmärk väljaspool ennast – **kogukonnal on vaid mõte, mida ta oma eksistentsiga realiseerib**. Sisemine eesmärk on eksistentsiaalset laadi ja seotud oma liikmete vajaduste rahuldamisega. Territoriaalse kogukonna areng Eestis kinnitab, et alates muinasajast kuni tänapäevani on vaatamata erinevatele okupatsioonidele, mis hävitasid riigi(d), aga ka laastavatele nakkushaigustele ja sõdadele, mis hävitasid terveid külasid, sotsiaalse kooselu tung või komme kogukondlikult koos elada säilinud.

²² Siinkohal saab üldteoreetilises plaanis asuda seisukohale, et selline õigus on ka maakonnal, aga ka näiteks külal ja alevikul.

Nagu jooniselt nr 5 nähtub, on sellel protsessil algus, kulg ja ka katkemise või lõppemise punkt (vt katkendlik nool). Seda siis, kui ei suudeta kohaneda uute „revolutsiooniliste” paradigma muutustega või ka muudel põhjustel (nagu kogukonna kõigi liikmete väljasuremine/hävitamine). Vastasel juhul (joonisel rõhutatud katkendliku noolega) jätkub protsess ja küsimused taanduvad muutustesse sisus ehk paradigmades.

Seda teemat on käsitletud ka kogukonna arendamise mõiste all ja seda on seotud kogukonnale tehtava töö ja kogukonnas toimuva planeerimisega, millega valdavalt tegelevad valitsusvälised organisatsioonid (*non-government organisation – NGO*), ülikoolid, samuti keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse asutused, edendamaks sotsiaalset heaolu. Vähemformaalsed ettevõtmised, nagu kogukonna ehitamine (*community building*) või kogukonna organiseerimine (*community organizing*), otsivad võimalusi anda isikutele või nende gruppidele teadmisi ja oskusi, mis on vajalikud kogukonnas muudatuste esilekutsumiseks.

Peck usub, et teadlik kogukonna ehitamine on tahtlik kujundamise protsess, mis põhineb teadmisel ja teatud reeglite rakendamisel ja mis käib läbi nelja staadiumi: 1) pseudo-kogukond (*pseudo-community*), kus osalised on üksteise suhtes kenad, mängivad turvalist mängu ja toovad esile oma isiksuse parimad omadused; 2) kaos (*chaos*), kus inimesed distantseeruvad oma teeseldud olekust ja tunnevad end piisavalt turvalisena näitamaks ka oma varjukülgi. See staadium esitab seni mugavalt äraelanuile nõudmisi organisatsiooni ja juhtimise osas. Kuid Peck leiab, et kuna organisatsioonid ei ole kogukonnad (teise allika kohaselt Peck rõhutab, et struktuurid ja kogukonnad ei ole ühildatavad, mõõndes, et organisatsiooni sisestes struktuurides võivad ka teatud kogukonnad tekkida (Peck 1991)), siis sellisele survele suudetakse vastu seista; 3) tühjus (*emptiness*). See staadium tegeleb kaose tagajärgede parandamise ja muutmisega, kui kõik inimesed on võimelised tunnistama oma isiklikku haavatavust ja võimetust, mis on ühine meile kõigile kui inimestele. Sellest kasvab välja 4) tõeline kogukond (*true community*). See on sügava austuse ja teiste kogukonna liikmete vajaduste tõelise arvestamise protsess. Sellist ligimese kaastunnet nimetab Peck iga inimhinge sügavaks igatsuseks (Peck 1987). Mõned aastad hiljem on Peck leidnud, et kogukonna tunnet on kerge ehitada, seda tunnet tänapäeva kogukonnas hoida aga raske (Peck 1991).

Eelnimetatud Pecki väidet, et organisatsioonid ei ole kogukonnad, saab tõlgendada ka selliselt, et kogukonnad ei ole käsitletavad traditsioonilise organisatsioonina, mis ühtib töös esitatud seisukohaga.

Nagu varasemalt tõdetud, on territoriaalsed kogukonnad üldreeglina tekkinud ja arenevad evolutsioonilise protsessina, kuigi eri maade tingimused ja võimalused pole ühesugused. Almann jagab seda seisukohta (Almann 1999, 27). Muidugi on ka tänapäeval „tühjale kohale” rajatud uued külad ja linnad võimalikud, nagu ka territoriaalsed reformid. Viimaste puhul vajab rõhutamist see, et hoonete rajamine ja territoriaalsete piiride muutmine reformimise käigus ei ole käsitletavad kogukonna moodustamisena, kuigi nimetatud uutes tingimustes võib muidugi ka kogukond tekkida.

Maaailma, kus me elame, eripäraks on aja olemasolu ning väga paljude asjade olenevus ajast. Teame, et aega ei saa peatada ega tagasi pöörata. Aga mis on aeg ja mida tähendab aeg territoriaalse kogukonna kontekstis?

Lähtudes võimalusest, et territoriaalne kogukond on protsess, tuleb eeldada, et protsessil on ka algus, kestus ja lõpp, kuna ei ole võimalik ette kujutada protsessi ilma ajalise mõõtmeta.

Ajast kõneldes peetakse tavaliselt silmas kahte asja: *ajahetki* (millal?) ning *ajavahe* (kui kaua?). Esitatakse küsimusi, *millal algas?* ja *millal lõppes?* Või ka – *mis hetkest millise hetkeni?* *Ajavahemiku* kestuseks ehk *pikkuseks* nimetatakse ajahetkede vahet. Lorentsi järgi *ajahetkede vahe* ei ole sugugi sama, mis *arvude aritmeetiline vahe*, sest kuigi ajahetke võib teataval määral käsituse lihtsuse huvides vaadelda arvuna, ei muuda see ajahetke arvuks. (Lorents 2006, 117)

Territoriaalse kogukonna kui protsessi alguse kohta meil tegelikult andmed puuduvad. Me võime lugeda midagi ajaloolistest ürikutest ja rõõmustada ühe või teise küla esmamainimise üle. Juba täpsemalt on dateeritud näiteks ühele või teisele külakonnale või näiteks mõisa baasil moodustatud territoriaalsele üksusele valla nimetuse andmine. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et toimivale kogukonnale näiteks vallaõiguste andmine ei tähenda kogukonna algust vaid kogukonna arengu mingit hetke, mis eelneb järgmisele hetkele.

Siinkohal tuleb veelkord rõhutada näiteks uute külade rajamist, mis kunagi sai alguse uusmaasaajatest või ka tänapäeval kinnisvaraarenduse tulemusel rajatavaid uuskülasid. Kuid vaatamata teatud jälgitavatele juriidilistele jt faktidele, ei ole seejuures võimalik täpselt määrata praeguse aja külas territoriaalse kogukonna algust. Ehitusluba ja valminud hooned ei ole veel territoriaalne kogukond. Uue küla kohta öeldu ei laiene olemasolevatesse küladesse uute arenduste realiseerimisele või üksikute uute majade ehitamisele, mis on konkreetse kogukonna arengus vaid üks paljudest hetkedest.

Töös rõhutatakse, et ka uued territoriaalsed kogukonnad, kui nad on tekkinud, arenevad omasoodu, mööda oma ajaliste olekute rada, ja meil ei ole mingit põhjust ega ka vajadust käsitleda uusi tekkinud territoriaalseid kogukondi kuidagi erinevalt varasematest.

Me ei tea ega saagi teada, millal kogukond tekkima hakkab, või mis võis olla selleks ajahetkeks. Me võime vaid aimata ühe või teise territoriaalse kogukonna algust – ei enamast. Selles osas erineb territoriaalne kogukond oluliselt traditsioonilisest organisatsioonist või igasugusest organisatsioonist, mis luuakse.

Igal süsteemil peab olema oma, just sellele süsteemile määratud sõltuvus ajast ehk areng. Kui tegemist on eristatavate süsteemidega nagu näiteks erinevad kohaliku omavalitsuse üksused, siis peavad ka vastavad sõltuvused ajast erinema. Ka okupatsioon ja/või riigikorra vahetus on näiteks küla arengu kontekstis üks hetk teiste seas, mis riigile tähendaks lõppu. Selle taustal lööb eriti selgelt välja ülalkirjeldatud erisus sotsiaalse- ja poliitilise inimkoosluse vahel.

Sotsiaalseks suhtluseks on vaja rohkem kui ühte inimest. Seetõttu territoriaalsed kogukonnad arenevad ja kestavad seni, kuni on kogukonnas liikmeid (inimesi). Samal põhjusel võib lõppeda muidugi ka riik või äriühing, aga võrdluseks: riigi lõpp võib saabuda isegi siis, kui kogu riigi rahvas pole veretilkagi loovutanud²³ ja äriühingu võib sundlõpetada, ilma et sellest oleks suurt häda organisatsiooni liikmetele.

Töös jõutakse järeldusele, et aeg on territoriaalse kogukonna koosseisuline tunnus, mis rõhutab pidevat, tihti ka meist sõltumatut arengut. Me ei saa kunagi täpselt teada territoriaalse kogukonna algust ja me eeldame, et selle lõpp jääb saabumata. Me elame hetkest hetke ja arvame, et suudame (näiteks läbi protsesside juhtimise) mõjutada süsteemi hetke oleku muutumist soovitatavaks olekuks. Retrospektiivi põhjal saab väita, et moel või teisel on see ka õnnestunud.

Et territoriaalset kogukonda võiks käsitleda kui protsessi, möönab ka Morgan,

kui ta kirjutab, et organisatsiooni tegevust ratsionaalse, tehnilise protsessina²⁴ käsitledes kipub mehhanistlik kujundisüsteem pisendama organisatsioonide inimlikke aspekte ning laskma silmist tõsiasja, et organisatsioonide ees seisvad ülesanded on tihti palju keerulisemad, ebamäärasemad ja raskemad kui enamiku masinate sooritatavad operatsioonid (Morgan 1997, 31).

Töös on ülaltoodud Almanni kohaliku omavalitsuse üksuse määratlusest astunud samm edasi, lahutades Almanni määratluses territoriaalse kollektiivi (töös antud määratluse järgi territoriaalse kogukonna) ning selle valitud (esindus)organi, andes ühele sisulise ja teisele vormilise staatuse. Sellest tulenevalt määratletakse töös kohaliku omavalitsuse üksust järgmiselt: **Kohaliku omavalitsuse üksus on enesekorraldamise õiguse, detsentralisatsiooni ja demokraatia põhimõtete alusel tegutseva, territooriumiga seotud muutuva liikmeskonnaga inimkoosluse, kelle ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks, õiguslik vorm, mille organisatsiooniks ja avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on selle inimkoosluse vahetult ja vabalt valitud esindusorgan, mille kaudu, lähtudes elanike huvidest, majanduslikest ning sotsiaal-kultuurilistest tingimustest ja haldusterritooriumi arengu iseärasustest, lahendatakse seaduste raames iseseisvalt oma elutegevuse küsimusi.**

Töös jõutakse kokkuvõtvalt järeldusele, et **territoriaalne kogukond on enesekorralduslik, territooriumiga seotud muutuva liikmeskonnaga inimkooslus, mille ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks.** Sellest järeldub, et **territoriaalne kogukond on protsess.**

²³ Nii juhtus see ka Eestis aastal 1940.

²⁴ St et organisatsiooni, mille alla üldise käsitluse kohaselt paigutatakse ka territoriaalsed kogukonnad, saab võtta kui protsessi, kuid mitte ainult kui tehnilist protsessi.

2.2. Territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus *de lege lata*

2.2.1. Territoriaalse kogukonna organi käsitus

„Juriidilist isikut juhivad tema organid ning juriidilise isiku tegevus väljendub tema organite tegevuse kaudu” (Varul 2005, 11). See suhteliselt abstruusne väide on toodud esile põhjusel, et veelkord rõhutada õigus- ja majandusteadlaste erinevat arusaama juhtimisest. Töös lähtutakse tõdemusest, et Eesti majandusteadlased on leidnud ühise arusaama, et organisatsioonid ja neis toimivad protsessid juhivad inimesed, mistõttu mõttekonstruktsioon sellest, et „organid midagi juhivad”, ei ole neile mõistetav. Võib vist ka väita, et majandusteadlaste üldine arusaam juhtimisest on, et „organisatsiooni juhtimine, samuti juhtimine organisatsioonis lähtub inimesest ja on suunatud inimesele, st juhtimise subjekt ja objekt on inimene, organisatsiooni liige.” (Üksvärv 2008, 46). Juhib juht ehk inimene, mitte organ. Või nagu on öelnud Hughes: „Kui juhid ei juhi, siis ei tee seda keegi.” (Hughes 1998, 244).

Mida aga tähendab juhtorgan? Eraõigusliku juriidilise isiku organite seas eristatakse tema juhtorganeid. Seega saab rääkida juriidilise isiku juhtorganitest ning muudest organitest. Selle eristamise kriteeriumiks on asjaolu, et juhtorgani liige vastutab oma kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest (TsÜS § 37). Muudesse organitesse kuuluvad isikud reeglina ei vastuta, eelkõige juba seepärast, et nende puhul ei saa rääkida samadest kohustustest, mis on omased juhtorgani liikmetele, kuigi ka muud organid võivad vastu võtta juhtimisalaseid otsuseid.

Osahingu ja aktsiaseltsi kõrgeimaks organiks on osanikud (ÄS § 168) ja aktsionäride üldkoosolek (ÄS § 120²⁵).

Üldkoosolek (ka osanikud – autori märkus) ei ole aga äriühingu juhtorganiks, üldkoosolekul osalevad osanikud või aktsionärid vastutavad oma otsuste eest vaid erandjuhtudel, näiteks süüliselt tekitatud kahju eest (ÄS §-d 188 ja 289). Juhtorganiteks on osahingul juhatus ja nõukogu, kui see on moodustatud, ning aktsiaseltsil juhatus ning nõukogu. [...]. Juhatus on juhtorgan, mis juhib²⁶ ja esindab äriühingut, nõukogu planeerib²⁷ äriühingu tegevust, korraldab selle juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Üldistatult võib öelda, et juhatuse ülesandeks on igapäevane, pidev juhtimistegevus ning juhatuse liikmetel on seadusest tulenev esindusõigus, nõukogu aga kontrollib ja suunab juhatuse tööd. Nii juhatuse kui ka nõukogu ühisne tunnus on see, et nende liikmed vastutavad oma kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest. Kui seaduse tekstis on kasutatud mõistet juhtorgani liige (vt näiteks TsÜS §-d 35 ja 37), siis on tegemist juhatuse ja nõukogu liikmetega. (Varul 2005, 11-12)

²⁵ Siin on tegemist küll ilmselge eksitusega, sest õige paragrahv on järjekorranumbriga 290.

²⁶ Sellest, et ei juhi organ, vaid ikka inimesed, oli juttu eespool.

²⁷ Sama ka nõukogu kohta, mis ei planeeri, korralda ega teosta – ka seda teevad inimesed.

Tõdegem, et kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole seaduses sätestatud juhtorganeid. Omavalitsusorganid (või ka institutsioonid) on KOKSi § 4 järgi volikogu kui kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu ning valitsus, mis on volikogu moodustatav täitevorgan. Siinkohal meenutame, et oma legitiimsuse saab volikogu kõrgeima kohaliku võimu kandjalt – kogukonna liikmetelt ehk elanikelt (analoogia PS § 1, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas), kes teostavad oma kõrgeimat kohalikku võimu hääleõiguslike elanike kaudu volikogu valimisega²⁸. Seetõttu tuleb rõhutada kõrgeima kohaliku võimu peamist funktsiooni – esinduskogu legitimeerimist.

KOKSi § 22 sätestab valla ja linna volikogu kui esinduskogu pädevuse, millest saab järeldada, et volikogu peamiseks tegevuseks on määrusandlus ehk kogukonna liikmetele mängureeglite kehtestamine, arengu kavandamine ja finantsplaneerimine, ruumi planeerimine, kohustuste võtmine, vara valitsemise korra kehtestamine, täitevorgani moodustamine ja selle ametiasutuste struktuuri kinnitamine, aga ka kontrolli teostamine läbi volikogu revisjonikomisjoni. Täitevorgani ehk valla- ja linnavalitsuse pädevus on sätestatud KOKSi § 30.

Ajalooliselt kujunes nii, et ühtse keskvõimu puudumise tõttu juhtisid ning korraldasid külad, külakonnad, kihelkonnad ja maakonnad oma kogukondlikke asju iseseisvalt. See tähendab, et kogukondlikus omavalitsuses juhtimise subjekt ja objekt moodustavad ühtse elanike vahetu assotsiatsiooni. Sellest tuleneb kogukondliku omavalitsuse teooria aluseks olev põhimõte – rahvavõim ehk demokraatia printsiip. Kogukondlik omavalitsus tähendab elanike iseotsuutamise, isetegutsemise, iseorganiseerimise, isemajandamise ja enesekontrolli seost s.o kogukondlike asjade ühist ajamist ning oma elutegevuse iseseisvat ja sõltumatut juhtimist antud asustusterritooriumil. (Almann 1999, 25)

Nagu eespool käsitletud, määrab territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus seda, 1) kuidas toimub territoriaalse kogukonna esindusorgani (juhtimisorgani) legitimeerimine; 2) milline on territoriaalse kogukonna esindusorgani ja selle poolt moodustatava täitevorgani organisatsiooniline arhitektuur; 3) millised on territoriaalse kogukonna organite ülesanded, pädevus ja võimuvolitused; 4) kuidas organite pädevust ja võimuvolitusi valitsemise ja administreerimise protsessides realiseeritakse. Tegemist on kehtival õigusel põhineva tervikliku süsteemiga.

²⁸ Vastavalt KOVVS-i §-le on hääletamisõigus Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), asub vastavas vallas või linnas. Samuti on hääletamisõigus välismaalasel, kes vastab KOVVS-i § 5 lg 1 nimetatud tingimustele ja kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel. Hääleõiguslik ei ole isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud. Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas. Kandideerimisõigus on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Volikogu liikmeks ei või kandideerida kaadrikaitseväelane ega isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

2.2.2. Territoriaalse kogukonna juriidilise isiku käsitus

Töös on võetud aluseks Uluotsa vahendatud²⁹ (Uluots 1932, 246) *natsiooni-isikuse teooria*, mille kohaselt kõrgeima riigivõimu kandja ja teostaja on rahvas, kes tekitab oma esindajate kaudu, moodustades juriidiliste isikutena kogukonna- või rahvaesindused (Riigikogu, volikogud, küla eestseisus vms), kes omakorda moodustavad riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni täitevorganid (Vabariigi Valitsus, valla- või linnavalitsused. Erandina valitakse kehtiva korra järgi külavanem otse).

Saare on oma doktoritöös „Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine” käsitlenud juriidilise isiku teoreetilisi aspekte ja asunud seisukohale, et

jurisprudenti üheks oluliseks saavutuseks isikuõiguses senise õigusajaloo vältel peetakse juriidilise isiku institutsiooni väljatöötamist ja selle regulatsiooni sisseviimist õiguskordadesse. See on muutunud õigusdogmaatika jaoks ihaldatavaks sihtmärgiks ja raske on leida koolkondi õigusteaduses, kes juriidilise isiku osas ei ole seisukohta väljendanud. Rangelt formaalse käsitluse kohaselt on juriidiline isik ainsaks õigusvõimet omavaks subjektiks füüsilise isiku kõrval, samas on juriidilise isiku, eriti aga avalik-õigusliku juriidilise isiku instituudile Eesti õiguskirjanduses vähe tähelepanu pööratud (Saare 2004).

Õigustermin „isik“ (*Id persona*) tuleneb rooma õigusest, kus sellega tähistati algselt ainult Rooma linnriigi kodanikke, kes võis omada õigusi ja kanda kohustusi ning olla seega õigussubjektiks.

Aja jooksul laienes antiik–Roomas „isikute“ ring, nendeks hakati lugema ka inimesi, kes ei olnud Rooma kodanikud, samuti inimeste ühendusi kui kollektiivseid õigussubjekte ja mõnel juhul isegi teatud varakoguseid (*ararium* ja *fiscus*). Ka kaasaja tsiviilõiguses tähistatakse terminiga „isik“ üksikinimesi (füüsilisi isikuid) ja inimeste ühendusi ning eesmärgistatud vara kui iseseisvaid tsiviilõigussubjekte. Seevastu kriminaalõiguses kõneldakse „isikust“ ainult füüsilise isiku tähenduses. See on kahes õigusharus juurdunud ühe õigustermini erinev kasutamine, mida peab eksituse vältimiseks arvestama. (Kask 1995)

Erinevaid kollektiivseid isikuid (kooslusi), nii juriidilisi kui ka mittejuriidilisi, on kujutatud töö lisas toodud joonisel, mis on Saare vastava joonise edasiarendus (Saare 2004, 229). Erisus on selles, et Saare koosluste liigitus Eesti õiguse kohaselt, lähtuvalt õiguslikust seisundist, huvi- ja struktuuri kriteeriumist, ei sisalda territoriaalkorporatsioone ega ka nende esindusorganeid, mis on töös antud isikukäsitluses kesksel kohal (vt joonisel katkendliku joonega joonist ja vastavat kaldkirjaga teksti – lisa nr 4).

Avalike ja eraõiguslike juriidiliste isikute kindlapiiriline eristamine pole ainult õigus-

²⁹ Vt üldist käsitlust Duguit, L. *Traité de droit constitutionnel*, T. I. Paris, 1911, lk 77-78, ning üksikasjalikumalt Esmein, A. *Eléments de droit constitutionnel*, ed. 5, 1914, lk 225.

teoreetiline probleem, vaid praktiline vajadus kui tõusetub näiteks küsimus sellest, kas kohalikke avalikke omahaldusfunktsioone võib realiseerida ka eraõiguslike institutsioonide kaudu. Selles puudub siiani ühtne seisukoht ja seniavaldatu ei anna otsest jaatavat vastust (Almann 1999, 21).

Küsimus, kas sama tasandi kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad omavahelisel suhtlemisel, samuti suhetes erasektoriga või oma siseelu korraldamisel avalik-õiguslikul alusel või mitte, ei ole uus. Juba eelmise sajandi kolmekümnendatel aastatel pakuti välja erinevaid lahendusi. Kliimann (1932), Csekey (1932) ja Omri (1942) olid ühisel seisukohal, et kogukondlikkusel põhinev kohaliku omavalitsuse üksus on mistahes küsimuste lahendamisel avalik-õiguslik territoriaalkorporatsioon. Jans (1929) ja Nurk (1932) olid hoopis vastupidisel arvamusel. Nende seisukohalt on omavalitsusüksuste enesekorraldamissuhted, aga ka suhted omavalitsusüksuste vahel eraõiguslikud. Krepp (1938) ja Siim (1940) aga asusid seisukohale, et üleriigiliste haldusfunktsioonide täitmisel toimivad kohaliku omavalitsuse üksused avalik-õiguslike, siseelu korraldamisel aga eraõiguslike korporatsioonidena. Ka Almann on teemat selliselt käsitlenud (Almann 1999, 21).

Töös jõutakse järeldusele, et **kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad sõltuvalt õigussuhtest kolmel erineval õiguslikul alusel: 1) siseelu korraldamisel, ehk enesekorraldamissuhetes, tegutseb omavalitsusüksus avalik-õiguslikul alusel; 2) tsiviilõiguskäibes, sh võlaõigussuhetes, tegutseb omavalitsusüksus eraõiguslikul alusel; 3) halduskoostöö toimub aga segaõiguslikul (nii avalik- kui ka eraõiguslikul) alusel.**

Õigusnormi huvisuundumisest lähtuva huviteooria kohaselt lähtub avalik õigus selle esialgsetes tõlgitsustes Rooma riigi huvist, eraõigus aga üksikisiku kasust. Selle teooria puudusena võiks esile tuua seda, et paljud õigusnormid lähtuvad samaaegselt nii avalikest kui ka erahuvidest. Tinglikult võib isegi väita, et kogu õigus teenib suures plaanis ennekõike avalikku huvi, mis omakorda koosneb üksikisikute erahuvidest.

Subordinatsiooniteooria järgi reguleerib avalik õigus alluvussuhtel ja eraõigus võrdsusel põhinevaid õigussuhteid. Avaliku õiguse levinuim reguleerimisvorm on ühepoolne ja kohustuslik (nt seadus), eraõigusele on aga omane lepinguline regulatsioon. Ka see teooria ei rahulda, kuna ka eraõiguses esineb alluvussuhteid (suhted vanemate ja laste vahel, eestkoste), ning avalikus õiguses võrdsusel põhinevaid suhteid (haldusleping).

Nimetagem ka subjektiteooriat, mille kohaselt on avalik õigus õigusnormide kogum, mille õigustatud või kohustatud subjektiks on üksnes avaliku võimu kandja.

Juriidilise isiku instituudi arengut on ajalooliselt enim mõjutanud fiktsiooni- ja orgaaniline teooria, ehkki tuntud on ka normatiivne teooria ja sotsiaalne lähenemine.

Kelsen on kirjutanud, et

juriidilise isiku konstruksioon on õiguslikult katteta. Kelsen defineeris juriidilist isikut kui subjektiivse õiguse kandjat. Ta leidis, et isiku mõiste on kunstlik abimõiste tähistamaks õiguste ja kohustuste kogumit. Ta leidis ka, et füüsiline isik ei ole inimene, kuna viimane ei ole juriidiline mõiste, vaid bioloogilis-psühholoogiline mõiste. Inimeste käitumine on see, mis moodustab õigusnormide sisu. Juriidiline isik on samuti väljend normikompleksile, eelkõige sellele, mis reguleerib inimeste paljususe käitumist. Juriidiline isik omab sama vähe kui füüsiline isikki reaalsel eksistentsi. Reaalne on üksnes inimese käitumine. Kelsen leiab, et arvamus, nagu oleks juriidiline isik midagi inimesest erinevat, so üleindividuaalne, üksikinimestest koosnev sotsiaalne organism, on naiivne. Sama vähe, nagu füüsiline isik on inimene, on ka juriidiline isik nn „üleinimene“. Olukorras, kus riigikord juriidilist isikut õigustab ja kohustab, tähendab see, et õigustatakse ja kohustatakse inimesest lähtuvat käitumist ilma subjekti määratlemata. Juriidilise isiku õigused ja kohustused on seega üksikisiku õigused ja kohustused, kuna nad puudutavad inimese õigusi ja kohustusi. Inimene ei oma neid õigusi individuaalselt, vaid kollektiivselt. Õigusi teostab osakorra poolt määratud organ, kelleks on inimene ise. Kõik juriidilise isiku teod on inimeste teod, mis omistatakse juriidilisele isikule kui fiktiivsele subjektile. (Kelsen 1934, 42-57)

Juriidiline isik Kelseni tähenduses oli osakord (*die Teilordnung*) (Kelsen 1925, 66).

Saare, kelle käsitlusel alljärgnev juriidilise isiku käsitlus põhineb, peab füüsilise isiku substraadiks konkreetset reaalsel inimest.

Juriidiline isik on abstraktne, teatud juriidilise konstruksiooni kaudu tunnetatav subjekt, mis koosneb kas isikutest või varast. Juriidiline isik võib formaalselt eksisteerida teatud aja ilma füüsiliste isikutega puutuvust omamata, kuid praktiliselt ei ole juriidilise isiku tegutsemine ilma füüsilise isikuta mõeldav. Juriidilise isiku tahe saab realiseeruda tema huvides tegutsevate inimeste tegevuse kaudu (Saare 2004, 5).

Mayeri järgi on

vajadus juriidilise isiku järele eelkõige seotud asjaoluga, et tööstuse ja tehnika arenguga kaasnesid eesmärgid, mida ei olnud võimalik üksikisikul enesel saavutada. Kõigile vastavas sotsiaalses kollektiivis osalevatele füüsilistele isikutele enestele õiguste ja kohustuste panemine ei olnud enam otstarbekas, kuna eraautonoomia põhimõttest tulenevalt pidanuks vastava kollektiivi igakordseks toimumikuks olema olemas sinna kuuluvate liikmete tahteavaldus. Kõigi liikmete osalemine iga õigustoimingu tegemises pidurdanuks aga oluliselt õiguskäivet, st õiguslike toimingute tegemist, sh õigussuhte tekkimist, muutmist ja lõpetamist. See oligi üheks olulisemaks tõukeks inimesest erineva iseseisva kollektiivse õigussubjekti väljakujunemisele. Juriidilist isikut võib eeltoodule tuginedes pidada ka vahendiks teatud eesmärkide saavutamisel. Juriidiline isik on määratud teenima kokkuvõttes inimese huve. Eeltoodu tuleneb Mayeri arvates asjaolust, et õigus on inimese tahte poolt kujundatud ning juriidiline isik omakorda õiguse poolt loodud (Mayer 1908, 30).

Juriidilise isiku abil on võimalik lihtsustada inimeste ja varade osalemist õiguskäibes, saavutades indiviidiüleseid eesmäärke.

Juriidilist isikut on defineeritud kui tervikuna esinevat sotsiaalset moodustist, mida õiguskord tunnustab õigusvõimelisena. On vaieldav, kas ka antiikne õigus tundis juriidilise isiku instituuti.

Varasematel aegadel tunti sotsiaalseid kollektiive, mis esinesid õiguskäibes iseseisvate, oma liikmete summaga mitteidentsete ning oma nimel tegutsevate üksustena (kogukondlikud ühendused, talude kogumid, külad, linnad ja riik). Asjaolu, et neil ühendustel tagati võimalus omanikuks olla, lepinguid sõlmida ja kohtu poole pöörduda, vastas elu vajadustele ja oli elu enese poolt antud (Raiser 1999, 108).

Seega võib märkida, et juriidilise isiku instituudile ajalooliselt eelnenud kooslused omasid märkimisväärset sotsiaalset tähendust ning nende areng ja tunnustatus iseseisvate üksustena oli tingitud ühiskondlikust vajadusest.

Kuigi inimesest erinevat iseseisvat õigussubjekti tunti oluliselt enne juriidilise isiku termini kasutuselevõttu, ei olnud arusaam sellest võrdsustatav tänapäeva käsitlemisega juriidilisest isikust. Juriidilise isiku instituudist selle tänapäevases tähenduses saab rääkida arvates nimetatud instituuti käsitlevate teooriate tekkimise ja kinnistumisega 19. sajandil.

Inglise õiguse mõju alla jäävates riikides räägitakse õigusvõimeliste ühingute (*company*) puhul nende juriidilisest isiksusest (*juridical personality*), samuti kasutatakse juriidiliste isikute tähistamiseks terminit *corporate personality*. Angloameerika õigussüsteemis puudub juriidilise isiku kui abstraktse õigusinstituudi regulatsioon hoopis. Seal tugineb juriidilise isiku instituut kohtulahenditele, mille kaudu on esile toodud ka juriidilisele isikule iseloomulikke tunnuseid (*Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819))³⁰. Võib tinglikult märkida, et angloameerika õigussüsteem on juhindunud juriidilise isiku kontseptsioonis fiktsiooniteooria seisukohtadest. Liikmete ja *corporation*'i omavaheline suhe on nimetatud õigussüsteemi kohaselt suurema tähtsusega kui kontinentaaleuroopa õigussüsteemis. Aktsionäre käsitletakse kui ühingu vahetuid omanikke. Seega ei ole Ameerika õigussüsteemi kohaselt *corporation*'i iseseisvumine oma liikmetest nii ulatuslik kui see on Saksa ja Eesti õiguse kohaselt.

Termin juriidiline isik viitab juriidilise isiku seotusele isiku mõistega. Eeltoodut kinnitab ka kehtiv õigus, kus isikud on jaotatud kahte alarühma: füüsilised isikud ja juriidilised isikud.

³⁰ Vt <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=17&invol=518>. Otsuses on märgitud, et: „*corporation* on üldise õiguse kohaselt indiviidide kogum, ühendatud ühte terviklikku kehasse, mis omab spetsiaalset nime ja vabadusi, privileege ja võimeid, mis oma kollektiivse iseloomu tõttu ei kuulu füüsilistele isikutele, kes on *corporation*'i asutanud. Tegemist on lühidalt öeldes kunstliku isikuga, mis eksisteerib seaduse ettekujutuses ja mis on varustatud kindla võimuga ja kontsessioonidega, mida teostatakse tema füüsilistest isikutest liikmete vahendusel ning käsitletakse selliselt, nagu kuuluksid nad *corporation*'ile enesele, ning mida vaadeldakse kui iseseisvat isikut.”

dilised isikud. Seadus ei nimeta *expressis verbis* ühtegi isiku mõlemale liigile omast ühist tunnust. Tsiviilseadustiku üldosa seadus reguleerib juriidilise isiku instituuti abstraktselt, toetudes seejuures mitte niivõrd juriidilisele isikule kui üldmõistele, vaid juriidilise isiku kahele tähtsamale alaliigile: era- ja avalik õiguslikule juriidilisele isikule.

Seega on terminid era- ja avalik-õiguslik juriidiline isik **eraõiguse terminid ning allutatud eraõiguse regulatsioonile**. Terminid avalik-õiguslik juriidiline isik kasutamise ei tähenda, et tegemist oleks avaliku õiguse subjektiga. **Avalik-õiguslik juriidiline isik kui isiku alaliik omab tähendust seoses eraõigusele allutatud õigussuhtega**. Seetõttu võib juriidilist isikut pidada eelkõige eraõiguse reguleerimisobjektiks ning lähtuda tuleks juriidilise isiku tunnustest, sh tema õigussubjektsuse ning selle piiride määramisel eraõiguse põhimõtetest. Samas ei ole mitte kõik autorid juriidilise isiku instituuti lugenud enesestmõistetavalt eraõiguse reguleerimise valdkonda kuuluvaks. (Saare 2004, 15)

Autor on Saare eeltsiteeritud seisukohaga nõus ja võtab selle edasise diskussiooni aluseks.

Isiku mõiste, mis seaduse mõtte kohaselt sisaldab õigusvõimet, on puhtalt õiguslik, mistõttu omab iga isik teistega võrdselt võimet olla teiste isikute suhtes õiguslikult iseseisvaks õigustatud ja kohustatud subjektiks.

Rittner on märkinud, et

juriidilise isiku puhul moodustab tema eriline tahtekujutusmehhanism õigusisikule vajaliku objektiivsuse ning sõltumatus. Juriidilisele isikule on omane iseseisev eesmärk, mis erineb juriidilise isiku taga peituvate ning tema tahtekujundusmehhanismi moodustavate isikute huvide ning eesmärkide paljususest. Juriidiline isik on küll füüsiliste isikute loodud, kuid on oma tekkimisest alates viimastest teatud kraadi võrra eraldunud, iseseisvunud ja objektiveerunud. Selleks, et ta oma seisundis kindlustuks, vajab ta põhikirja, samuti liikmeid ja ühisolemist. (Rittner 1973, 211)

Osa autorite järgi saab subjektiivne õigus kuuluda vaid inimesele kui tahtevõimelisele olendile (John 1977, 60–61).

Eesti Wabariigi aegne õigus tundis terminit juriidiline isik, kuigi nende käsitlus polnud kuigi süstematiseeritud. Juriidilise isiku instituudi olemasolu tunnustatusele leiab viiteid Balti Eraseaduse (BES) (Nolcken 1915) üksikutes sätetes ja kuigi seda tunnustati BESis õigussuhte subjektina füüsilise isiku kõrval (eelkõige omasid juriidilised isikud võimet olla pooleks tehingute tegemisel vastavalt BES § 2913 ja samuti võimet omandada omandit vastavalt BES § 713), kuid juriidiliste isikute moodustamise, organisatsioonilise ülesehituse ning tegevuse põhimõtete kohta BESis täpsem regulatsioon puudus. BES tõi välja üksnes juriidilise isiku liigid (nt tunnustas BES § 713 juriidilise isiku liikidena riigikassat (*казна*), igat liiki korporatsioone, nagu rüütelkonnad, linnad, linnade ühendused ja taludeühendused; igat liiki sihtasutusi, nagu kirikud, heategevuslikud ja ühiskondlikud asutused, õppeasutused, krediidikassad jne;

asjade kogumeid, millele kuulus või oli omistatud õigussubjektsus, nagu pärandikogumid), jättes samas täpselt avamata juriidilise isiku mõiste ning fikseerimata tunnused. Võrreldes BESiga on juriidilise isiku süsteemsem käsitlus Eesti Vabariigi ajal väljatöötatud tsiviilseadustiku eelnõus, mis valmis aastaks 1940, kuid mida ei jõutud kehtestada Eesti annekteerimise tõttu.

2.2.3. Juriidilise isiku instituut territoriaalse kogukonna kontekstis

Kehtiv õigus sätestab, et eraõiguslik juriidiline isik on loodud erahuvides ja et avalikõiguslik juriidiline isik on loodud avalikes huvides. Juriidilise isiku liigitamisel lähtub kehtiv õigus huviteooriast, kuid tuntud on ka subordinatsiooni- ja subjektiteooria.

Taasiseseisvunud Eesti Vabariigi tsiviilõigussüsteemi juriidilise isiku osale pani aluse 01.09.1994. aastal jõustunud TsÜS. Selles fikseeritud juriidilisi isikuid käsitlevad üldsätted leidsid konkreetsema käsitluse loetletud juriidilise isiku üksikute liikide kohta vastu võetud eriseadustes (äriseadustik, mittetulundusühingute seadus, sihtasutuste seadus ja tulundusühistuseadus). See kõik puudutas n-ö juriidilise isiku sisemist struktuuri ja arengustaadiume. Oluliselt komplitseeritumaks läks asi siis, kui 01.07.2002. aastal jõustus võlaõigusseadus, mis reguleeris muuhulgas iseseisva ühingu vormina seltsingu ehk tsiviilõigusliku ühingu.

Juriidiliste isikute peatüki ettevalmistamine TsÜSis oli seotud mitme probleemiga. Seaduse väljatöötamisel ei olnud võimalik võtta täielikult aluseks 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõu, kuna seoses juriidiliste isikutega on viimaste aastakümnetega toimunud suured kontseptuaalsed muudatused. Seetõttu sai tehtud valik probleemidest, mida reguleerida TsÜSis, eeldades, et muud olulised küsimused saavad lahendatud teistes seadustes (Vutt 1994).

Vuti järgi võib väita, et

juriidiliste isikute osas on seaduse vastuvõtmisega tsiviilõigusesse sisse viidud muudatused tsiviilõiguse teiste institutsioonidega võrreldes suuremad. Siin ei ole tegemist mitte üksnes mõne sätte, vaid kõige üldisemate põhimõtete muutmisega. Kui vaadelda juriidilise isiku kontseptsiooni nõukogude õiguses, siis on näha, et väga suur osa oli riigil, kuna reeglina oli riik otsustajaks, millist juriidilist isikut asutada. Juriidilist isikut käsitleti erandliku õigussubjektina, mille õigusvõime oli piiratud (Vutt 1994).

On selge, et turumajanduse olukorras ei ole õigusvõime selline piiramine mõeldav, ning seepärast kehtestabki TsÜSi uued põhimõtted. Kontseptsiooni muutus toob aga kaasa teise probleemide ringi, nimelt rakendamise seotud küsimused.

Juriidilise isiku mõiste on toodud TsÜSi § 24. Selle kohaselt **on juriidiline isik seaduse alusel loodud õigussubjekt**. „Seaduse alusel“ tähendab kahte võimalust: teatud liiki juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel (nt ühistud ühistuseaduse

alusel); konkreetse juriidilise isiku kohta käiva seadusega (nt kunagised Eesti Raadio ja Eesti Televisioon tollase ringhäälinguseadusega).

Ilmselt ei ole erinevate riikide tsiviilkoodeksites ühtegi teist valdkonda peale juriidilise isiku institutsiooni, mis oleks reguleeritud nii erinevalt. Äärmustena võib siin tuua Prantsuse tsiviilkoodeksi, kus taoline juriidiliste isikute üldosa puudub täielikult, ja Hollandi tsiviilkoodeksi, kus juriidilistele isikutele on pühendatud 2. raamat, mille algses redaktsioonis oli 426 paragrahvi (Vutt 1994).

Võrreldes TsKi §-s 26 toodud juriidiliste isikute liigitusega on TsÜSis (RT I 1994, 53, 889 redaktsioonis) toodud täiesti teistsugune juriidiliste isikute liigitus, nimelt liigitus **eraõiguslikuks ja avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks**. Eraõiguslik juriidiline isik on juriidiline isik, mis on loodud erahuvides (TsÜS § 6 lg 1, RT I 1994, 53, 889 redaktsioonis). Samas on toodud ka eraõiguslike juriidiliste isikute loetelu: täisühing, usaldusühing, osäühing, aktsiaselts, ühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Vastavalt sama paragrahvi 2. lõikele on avalik-õiguslik juriidiline isik juriidiline isik, mis on loodud seaduse alusel avalikes huvides. Vastavalt TsÜS § 6 lg 3-le osalevad riik ja kohalik omavalitsusüksus tsiviilõigussuhetes avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Seega **ei ni meta tollane TsÜS (RT I 1994, 53, 889 redaktsioonis) kohaliku omavalitsuse üksust otsesõnu juriidiliseks isikuks**, vaid sätestab, et **üksnes tsiviilõigussuhetes osaleb kohaliku omavalitsuse üksus juriidilise isikuna**.

Sarnaselt reguleerib kohaliku omavalitsuse juriidilise isiku instituuti ka praegu kehtiv Läti kohaliku omavalitsuse seaduse § 4 (14. oktoobri 1998. aasta redaktsioonis), täpsustades, et kohaliku omavalitsuse seaduses sätestatud mahus on kohaliku omavalitsuse üksus avaliku õiguse subjekt, kuid eraõiguse valdkonnas omab kohaliku omavalitsuse üksus juriidilise isiku õigusi.³¹

Täpselt samuti reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse juriidilise isiku instituuti kehtiva Vene Föderatsiooni Tsiviilkoodeksi § 124, mille kohaselt linna-, maa- ja teised munitsipaalüksused esinevad tsiviilseadustega reguleeritud õigussuhetes võrdsetel alustel teiste nendes suhetes osalevate kodanike ja juriidiliste isikutega³². Oluline on viidata ka sellesama koodeksi § 125 lg 2 rõhutusele, et munitsipaalüksuste nimel

³¹ Law on Local Governments, Chapter I, Section 4.: In implementing local territorial and district (regional) administration, local governments, within the scope specified in the Law on Local Governments, are subject to public law, but in the field of private law, local governments have the rights of a legal person. [14 October 1998]. Elektrooniliselt leitud: http://www.ttc.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/On_Local_Governments.doc [25.01.2010]

³² Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), Глава 5, Статья 124 п. 1.: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. П. 2. К субъектам гражданского права, указанным в пункте 1 настоящей статьи, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Elektrooniliselt leitud: http://quickdoc.ru/addons/codex/gk/sub_1005.php. [25.10.2010].

ning oma tegevusega omandavad ja teostavad tsiviilõigusi ja kohustusi kohaliku omavalitsuse üksuse organid oma kompetentsi piires.³³

Soome kehtiv õigus tunnistab kohaliku omavalitsuse üksust avalik-õigusliku juriidilise isikuna ja rõhutab eraldi, et kohaliku omavalitsuse üksuse organid ei ole juriidilised isikud³⁴. Seejuures Soome vallaseadusest juriidilise isiku mõistet ei leia³⁵.

Kehtiva TsÜSi redaktsioonis (§ 25 lg 2) ei jäeta aga ühtegi otsa lahti ning sätestatakse *expressis verbis*, et avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, **kohaliku omavalitsuse üksus** ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.

Ka Eestis olid varem kõik ministeeriumid ja riiklikud ametid, samuti mitmed teised riigiasutused juriidilised isikud. TsÜSi (RT I 1994, 53, 889 redaktsioonis) § 6 lg 3 sätestas veel ka seda, et riik ja kohalik omavalitsusüksus teostavad juriidilise isiku tsiviilõigusi ja täidavad tsiviilkohustusi oma asutuste kaudu.

Vutt toob paralleeli mittetulundusühinguga, kus tsiviilõigusi teostatakse ja tsiviilkohustusi täidetakse organite, s.o üldkoosoleku ja juhatuse kaudu. Sealjuures ei tule kõne alla, et viimased oleksid iseseisvad juriidilised isikud. Seega ei ole ka põhjendatud, et ministeeriumid ja teised riigiasutused oleksid juriidilised isikud. Pealegi tekib nende juriidilise isiku staatuse korral küsimus, kellele nad oma nimel kohustusi võtavad. Lähtudes sellest, et iga isik vastutab oma kohustuste eest oma varaga, on absurdne tulem, et ministeeriumi kui ühe juriidilise isiku kohustuste eest vastutab teine isik – riik. Peale selle on praegusel ajal võimalik see, et üks ministeerium juriidilise isikuna kaebab teise ministeeriumi kui teise juriidilise isiku kohtusse, kusjuures tegelikult on mõlemal poolel seesama riik. Sellel probleemil on ka formaalne külg. Nimelt ei ole praegu seadust, kus oleks sätestatud, et ministeeriumid ja riiklikud ametid oleksid juriidilised isikud, vaid selle staatuse on neile kehtestatud põhimäärustega andnud Vabariigi Valitsus. Eespool nimetatud probleem kehtib Vuti järgi ka seoses kohaliku omavalitsusega. (Vutt 1994)

KOKSi § 10 näeb ette, et vald ja linn on avalik-õiguslikud isikud, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pä-

³³ Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), Глава 5, Статья 125 п. 2.: От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Elektrooniliselt leitud: http://quickdoc.ru/addons/codex/gk/sub_1005.php. [25.01.2010].

³⁴ Elektrooniliselt leitud: <http://fi.wikipedia.org/wiki/Oikeussubjekti>. Vt ka Yritys- ja yhteisötietolaki 16.3.2001/244: § 3 Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidään seuraavat yhteen tai useampaan asianomaiseen kantarekisteriin rekisteröitävät yritykset ja yhteisöt: 3) valtio ja sen laitos, kunta, kuntayhtymä, seurakunta ja muu uskonnollinen yhdyskunta sekä muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Elektrooniliselt leitud: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010244>. [25.01.2010].

³⁵ Vt Kuntalaki 17.3.1995/365, elektrooniliselt leitud: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. [25.01.2010].

devuse piires ka volikogu ning valla- või linnavalitsus. Sealjuures ei ole öeldud, et nimetatud organid oleksid juriidilised isikud, seega puudub nende juriidilise isiku staatusel legaalne alus (Vutt 1994). Samas tuleb lisada, et KOKSi § 10 lg 2 (RT I 2005, 31, 230 redaktsioonis) sätestab, et vallal ja linnal on avalik-õigusliku juriidilise isikuna iseseisev eelarve, arvelduskonto pangas ja oma sümboolika.

Varasemalt, enne KOKSi jõustumist, olid juriidilisteks isikuteks kohaliku omavalitsuse üksuse organid (1989–1993 kehtinud ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse § 6 lg 12 järgi olid juriidiliseks isikuks kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil selle organid – volikogu ja valitsus – ENSV ÜVT 1989, 34, 517).

Ka maakonna valitsemiskorralduse seaduse § 7 lg 1 sätestab, et maavalitsus on riigi valitsusasutus seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Jällegi puudub seaduses viide maavalitsuse juriidilise isiku staatuse kohta, kuigi maavalitsuste põhimäärustega on neile see antud.

Riigi kui territoriaalkorporatsiooni käsitlemist juriidilise isikuna on mitme autori kõrval seadnud kahtluse alla ka Schneider, rõhutades selle konstruktsiooni juurtena rahasuveräänsust (J. Bodin ja J. J. Rousseau), Saksamaa eripärast riigitegelikkust ja Saksa teadlaste teooriaid ning rahvasuveräänsuse idee elluviimist Saksamaa 19. sajandi põhiseaduslikes mudelites (Schneider 1998, 351). Sama loogika pädeb ka madalama taseme territoriaalse kogukonna (linn, vald, küla) või tema õigusliku vormi, territoriaalkorporatsiooni, kohta.

Kui eitada riigi isiksust, siis tuleb vastavalt konstrueerida ka ühiskondliku võimu omamise ja teostamise alused ning viisid, olenemata riigi isiksusest. Kui aga jaatada riigi isiksust, siis tuleb paratamatult jõuda selgusele, kuidas see eriline isik saab õiguslikult tegev olla. Viimasel juhul on mõeldav emba-kumba, kas **riik tegutseb esindajate kaudu, kes teostavad oma õigust, kuid riigi nimel ja asemel, kes ise on vastavalt teovõimetu** (nn *esindusteooria* oma variatsioonidega), või **riik tegutseb oma organite kaudu, kes teostavad mitte oma, vaid riigi õigust, ning riik on vastavalt oma organite näol ise teovõimeline** (nn *organiteooria*) (Uluots 1932, 245).

Kõik meie riigi põhiseadused ja tolleaja juhtivad riigiõigusteadlased olid kindlalt ning vankumatult seisukohal, et riigiorganid teostavad mitte oma, vaid riigivõimu, ehk teisisõnu: nad on omaks võtnud mitte esindus-, vaid organiteooria. Riik on seega riigivõimu kandja, võimu subjekt. Siit tuleneb järeldus rahvast kui riigiorganist, kes teisiti ei saa oma põhiseaduslikke funktsioone täita. Sellise teoreetilise konstruktsiooni riigist ja rahvast kui riigiorganist on oma eelkäijatelt kriitikata üle võtnud ka 1992. aasta põhiseadus. Põhiseaduse Assamblee materjalidest ei selgu isegi, kas riigi kui juriidilise isiku probleemi üldse tõsiselt vaagiti, sest valitsemisvormi küsimus varjutas paljuskki teisi. Paradoksaalsel kombel hooldis parlament prioriteetsuse eest ei kindlustanud rahvavõimu, vaid teenis Riigikogu kui riigiorgani kaudu riiklikke huve (Schneider 2005, 273).

Eesti kehtiv õiguskord on omaks võtnud nn organiteooria, mille kohaselt riik tegutseb oma organite kaudu, kes teostavad mitte oma, vaid riigi õigust, ning riik on ise teovõimeline. See *de lege lata* juriidiline konstruktsioon on teoreetiliselt mõisteta, kuid mitte aktsepteeritav, sest kui riik on omaette juriidiline isik, riigivõimu subjekt, siis kas on see seisukoht lõpuni kaitstav demokraatliku riigi kontekstis? Ei ole aktsepteeritav seisukoht, et riigivõim kuulub riigile kui isikule ning rahvas demokraatlikus riigis on on vaid riigiorgan (nn *natsioon-organiteooria*). Demokraatliku riigi võim on delegeeritud vastavate esindusorganite kätte, kes seda teostavad, kuid **võim ise kuulub rahvale**, mida on nimetatud ka kui *natsiooni-isiksuse teooria*. (Uluots 1932, 246)

Kuid kas seesugune õpetus demokraatliku riigi võimust on üldse ühendatav tunnetusega riigist kui juriidilisest isikust, sest näib olevat ilmne, **et üks ja sama võim ühel ja samal ajal ei saa kuuluda riigile ning rahvale korraga** (autori rõhutus)? (Uluots 1932, 246).

Võim kuulub rahvale, rahvas valib oma *esindusorganid* (riigi tasemel Riigikogu, kohaliku omavalitsuse üksuse tasemel volikogu), mis autori järgi ongi juriidilised isikud. **Demokraatia tähendab rahvavõimu**. Riik ja kohaliku omavalitsuse üksus on territoriaalkorporatsioonid, mille territooriumil võimu omav rahvas tegutseb.

Siinkohal tuleb rõhutada, et Riigikogu või vallavolikogu ei esinda mitte riiki või konkreetset kohaliku omavalitsuse üksust, vaid riigi rahvast ja konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse elanikke – need on **kogukonna- või rahvaesindused**. Riigikogu poolt ametisse nimetatud Vabariigi Valitsus või konkreetse vallavolikogu poolt ametisse nimetatud valla- või linnavalitsus on **avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni** (riik, vald, linn) **täidesaatvad organid**.

Sel ajal, kui Eestis idanes, küpses ja sai 1917. aastal teoks rahvusriikluse idee, puudus Euroopa õigusteadlaste hulgas riigi konstruktsiooni ning juriidilise loomuse suhtes üksmeel. Võib ka ütelda, et valitses vaadete pluralism. Ühed käsitlesid riiki kui sotsiaalset realiteeti, teised kui ideaalset süsteemi, kolmandad samastasid riigi õiguskorraga, neljandad eristasid loodus- ja positiivsel õigusel baseeruvaid riike, viiendad tegid vahet riigi ning ühiskonna vahel, kuuendad aga mitte. Saksa õigusruumis, mille mõjusfääri meiegi ajalooliselt kuulume, lähtus riigi teoreetiline mõtestamine peamiselt kolmest punktist: riik kui õigussubjekt; riik kui õigusobjekt ja riik kui õigussuhete kompleks. (Schneider 1998, 350)

Riiki kui tervikut hõlmav juriidilise isiku kontseptsioon on osutunud küllaltki pikaajaliseks ja vastupidavaks. 1933. aasta põhiseaduse muutmise seadus ja 1938. aasta põhiseadus tõid küll erisusi riigiorganite struktuuri, nende pädevusse ning võimude tasakaalustamismehhanismi, kuid need ei kutsunud esile riigi tervikkontseptsiooni muutmist. Ei kõigutanud seda ka 1930. aastate õiguskontinuiteedi häired: vaikiv periood ja 1938. aasta põhiseaduse jõustamine ilma, et see oleks esitatud rahvahääletusele, nagu seda nõudis sellekohane varasem menetlusnorm 1920. aasta põhiseaduses ning 1933. aasta põhiseaduse muutmise seadus. Paljud asjaolud kõnelevad

selle kasuks, et 1938. aasta põhiseaduse alusel hakkas toimima õiguskorra uus järjepidevus. Üldse võib täheldada, et teoreetiline järjepidevus on riigi- ja õiguskontinuiteedist püsivam. Kuid püsivus ei tähenda muutumatust ega arengu seiskumist. 1992. aasta põhiseaduse väljatöötamisel jäi Põhiseaduse Assamblees tagaplaanile just peamine – riigi kui terviku ja rahva kui kõrgeima võimu kandja ning teostaja teoreetiline mõtestamine teisenenud tingimustes.

Oma eelkäijatelt kriitikata üle võetud riigi käsitlemine juriidilise isikuna vaevleb nüüd vanadushädade käes ja tema halvem pool hakkab end üha selgemalt ilmutama. Oleme silmitsi riigivõimu võõrandumisega rahvast, võimu tsentraliseerimise ja haldusriigile omase arengu süvenemisega ning ühiskonna riigistamisega. Lühikese ajaga on rajatud kahetasandiline riigivalitsemissüsteem ja ühetasandiline kohalik omavalitsus (Schneider 1998, 350–351).

Toetudes Saare käsitlesele, jõutakse töös järeldusele, et **juriidiline isik**, olgu siis era- või avalik-õiguslik, **on eraõiguslik instituut ja omab tähendust üksnes seoses eraõigusele allutatud õigussuhtega**. Nii ei esine vald või linn avalikule õigusele allutatud õigussuhtes, näiteks kohaliku maksu kehtestamine, juriidilise isikuna. Samas on vallal või linnal eraõigusele allutatud õigussuhtes, nagu kirjatarvete kauplusest pastapliiatsi ostmine, kehtiva õiguse järgi vaja esineda juriidilise isikuna. Töös rõhutatakse, et *inter alia* peavad ka kohaliku omavalitsuse üksused omama teiste isikutega võrdset võimet olla teiste isikute suhtes õiguslikult iseseisvaks õiguvõimeliseks subjektiks, kuid siin on erinevalt kehtivast õigusest võimalik käsitlus, et juriidiliseks isikuks ei ole mitte territoriaalne kogukond vaid selle esindusorgan.

Töös nõustutakse ka Rittneri ülalviidatud seisukohaga, et juriidiline isik on küll füüsiliste isikute loodud, kuid on oma loomisest alates viimastest teatud osas eraldunud, iseseisvunud ja objektiviseerunud.

Täpselt nii käsitletakse töös territoriaalse kogukonna esindusorganit (mitte kogukonda ennast) juriidilise isikuna – liikmete looduna, liikmetest teatud osas eraldununa, iseseisvununa ja objektiviseerununa. Kas selleks, et territoriaalse kogukonna esinduskogu juriidilise isikuna oma seisundis kindlustuks, on vaja lisaks koostoimivale liikmeskonnale (esinduskogu liikmed) ka põhikirja, on vaieldav. Põhikirja (ka põhimäärus) on dokument, mis ei saa olla õiguskorraga vastuolus ja sisaldab praktikas tihti seadusega reguleeritud sätete koondi. Põhikirja võib olla ka formaalne, mistõttu tekib küsimus selle vajalikkusest üldse ja alternatiivina üksnes seadusest juhendumine. Põhikirja võiks olla vajalik siis, kui soovitakse kasutada dispositiivset võimalust seaduses sätestatust teisiti kokku leppida või seaduses sätestatut täpsustada.

Territoriaalse kogukonna esinduskogu kui juriidiline isik luuakse reeglina kestvaks eksisteerimiseks ning jooksvate eesmärkide saavutamiseks ei kaasne juriidilise isiku automaatset lõppemist. Territoriaalse kogukonna juriidilise isiku puhul saab rääkida mõjuvõimusest, kes on võimeline omama ja väljendama kogukonna hääleõiguslike liikmete enamuse tahet ning seda kas ise või oma täitevorganite kaudu ellu viima.

Nimetatud tahte eristamine liikmete isiklikust tahtest võib erasektoris osutada problemaatiliseks, kuna juriidiline isik võib omada väga erinevat struktuuri, samuti koosneda ühest liikmest või omada ühte asutajat.

Töö seisukohalt ei ole primaarne mitte juriidilise isiku mõiste definitsioon, vaid juriidilise isiku instituudi õiguslik regulatsioon ning selle vastavus õiguskäibe vajadustele ning õiguse üldtunnustatud põhimõtetele. Töös jõutakse järeldusele, et juriidilise isiku instituudi õiguslik regulatsioon kehtivas õiguses ei vasta territoriaalse kogukonna kontekstis õiguskäibe vajadustele ning õiguse üldtunnustatud põhimõtetele. Töös järeldatakse, et territoriaalne kogukond ei ole juriidiline isik.

Meenutagem, et kehtiva õiguse kohaselt on territoriaalkorporatsioonidest avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks riik ja kohaliku omavalitsuse üksus (TsÜS § 25 lg 2). See ei ole alati nii olnud. ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse § 6 lg 12 järgi olid juriidiliseks isikuks näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil selle organid – volikogu ja valitsus.

Töös ei seatud eespool ega seata ka siinkohal kahtluse alla juriidilise isiku kontseptsiooni *per se*. Vastupidi – töös tõdetakse, et juhtimuskult on territoriaalse kogukonna institutsioonid (organid), täpsemalt küll esinduskogu, käsitatav organisatsioonina ja juriidilise isikuna. Siin on vaja saavutada konsensus valitseva õigusteadusliku lähenemisega, mille kohaselt nähakse territoriaalkorporatsioone organisatsioonina ja juriidilise isikuna. Töös väljendatud seisukoht on, et territoriaalkorporatsiooni kontekstis saab juriidiliseks isikuks olla territoriaalkorporatsiooni liikmete valitud esinduskogu (nagu näiteks riigi parlament ja omavalitsusüksuse volikogu).

Soovitava õiguse seisukohalt (*de lege ferenda*) tasuks kaaluda töös esitatud lähenemisviisi realiseerimise võimalusi ja mõelda, kas kehtiva õiguse muutmine on soovitatav ja aeg selleks küps?

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et **territoriaalne kogukond on territooriumiga seotud inimkooslus, mille õiguslikuks vormiks on territoriaalkorporatsioon ja mille juriidiliseks isikuks on esinduskogu.**

Juriidilise isikuna tuleb mõista inimeste loodud/moodustatud organisatsiooni, mida tunnustab õiguskord ja mis osaleb täielikku õigusvõimet omava subjektina õiguskäibes.

2.2.4. Kas territoriaalne kogukond on juhitav?

Majandus- ja juhtimisteadlased on avaliku ja erasektori juhtimise küsimustes ühel meelel kahes asjas: 1) era- ja avalik organisatsioon on erinevad; 2) era- ja avaliku organisatsiooni juhtimisel on palju ühist.

Avaliku- ja erasektori organisatsioone on põhjalikult võrrelnud Rainey, Backoff ja Levine ning grupeerinud tulemused mitmesse kategooriasse:

väliskeskkonna faktorid – *Environmental Factors* (turu mõjurid – *market exposure*, õiguslikud mõjurid – *legal constraints*, poliitilised mõjud – *political influences*); **organisatsiooni ja väliskeskkonna vahelised suhted** – *Organization-Environment Transactions* (sunduslikkus – *coerciveness*, mõju ulatus – *breadth on impact*, avalik järelevalve – *public scrutiny*, eriline avalik ootus – *unique public expectation*) ja **sisemised struktuurid ja protsessid** – *Internal Structures and Processes* (eesmärkide keerukus, hindamise ja otsustuste kriteeriumid – *Complexity of objectives, evaluation and decision criteria*, võimusuhted ja juhi roll – *authority relations and the role of the administrator*, organisatsiooniline teostumine – *organizational performance*, ajendid ja ajendi struktuurid – *incentives and incentive structures*, töötajate iseloomuomadused – *personal characteristics of employees*) (Rainey, Backoff ja Levine 1976, 235–241).

Juhtimise osas on Eliassen ja Kooiman (2002) kirjeldanud avaliku sektori juhtimise dualismi (kahekordne juhtimine), mis väljendub poliitilises juhtimises ning organisatsiooni tippjuhtide poolseis juhtimises (nn sisemine ja väline juhtimine). Metcalfe ja Richards on esitanud võrdluse selliselt, et kui erasektoris toimuvat organisatsiooni inimeste ja protsesside juhtimist nimetada mikrojuhtimiseks, siis avaliku sektori osas lisandub eelnevale laiem institutsionaalne ja ühiskondlik dimensioon, mida võiks nimetada makrojuhtimiseks (Metcalfe ja Richards 1993). Randma lisab, et tänapäeva ühiskonnas tähendab valitsemine eelkõige organisatsioonidevaheliste ülesannete koordineerimist ning ühiskondlikku, poliitilist ja administratiivset kooskõlastamist (Randma 2002).

Töös toetatakse eeltoodud käsitlusi.

Valitsemisel ja haldusel teevad vahet mitmed autorid, nagu Kooiman ja van Vilet (2002) ning Metcalfe ja Richards (2002). Siin kerkib küsimus sellest, kuidas tasakaalustada demokraatlikke (sotsiaalne õiglus) ja tehnokraatlikke (efektiivsus) eesmäärke. Paljuski sõltub see ka „kliendist”. Nii on näiteks Mintzberg (1996) üritanud lahti mõtestada kliendi mõistet avalikus sektoris. Probleemiks on see, et kas lugeda kliendiks teenuse saajat (avalik teenus – autori täiendus) või teenuse eest maksjat ehk maksumaksjat (avalik hüve – autori täiendus), mis avalike teenuste puhul ei pruugi kokku langeda (Randma 2002).

Nii riigi- kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse institutsioonid kui nende hallatavad asutused ehk siis täidesaatva võimu asutused teostavad Meruski järgi riigi (ka kohaliku omavalitsuse üksuse – autori märkus) täidesaatvat funktsiooni, mis omakorda jaguneb **valitsemiseks** ja **halduseks** (Merusk 1996, 176).

Praktikas saab kohaliku omavalitsuse üksuse kontekstis valitsemise ja haldamise vahel vahet teha selle järgi, et valitsemine sisaldab muuhulgas volitust kehtestada kohalikke makse ja piiranguid, määrata koormisi või anda soodustusi. Haldamine seisneb aga üksnes avalike teenuste osutamises ja järelevalves.

Töös pakutud mõistemääratluse kohaselt on *avalik haldus* riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse täidesaatva võimu ametnike tegevus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse halduspoliitika täideviimisel.

Juhtimine avalikus sektoris on haldamise ja valitsemise kui riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse institutsioonide tegevuse üks osa.

Valitsemine on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse seadus- või statuudiandliku³⁶ võimu tegevus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eesmärkide püstitamisel, eesmärkide saavutamiseks kohase halduspoliitika väljatöötamisel ja selle täideviimise kontrollimisel.

Sellised töös antud mõistemääratlused avaliku halduse ja valitsemise osas on taotluslikud tegemaks vahet seadus- või statuudiandliku võimu poolse valitsemise ja täitevvõimu ametnike poolse halduse vahel. See omakorda toob kaasa vajaduse analüüsida, kas ja kuidas eristada juhtimist nende kahe võimu vahel.

Töö analüüsi tulemus näitab, et **olenevalt süsteemidest, teguritest ja nende mõju iseloomust, saame kõnelda täielikult, osaliselt või üldse mitte juhivatest protsessidest. Territoriaalne kogukond ei ole juhitud protsess juhitud klassikalises tähenduses. Juhtimine klassikalises tähenduses toimub territoriaalse kogukonna institutsioonide (esinduskogu ja administratsioon) kui avalik-õiguslike organisatsioonide tasandil.**

2.2.5. Kas territoriaalset kogukonda võiks juhtida paradigma?

Kreeka sõna *paradigma* tähendab musternäidet. Paradigma oligi algses tähenduses õpetlik näide, eeskuju, musternäide või näidis. Tänapäeval on see sõna mitmes valdkonnas kasutusel terminina. Argikõnes mõistetakse paradigma all argumentatsiooni käigus jutustatavat õpetlikku lugu. Teadusloos mõistetakse paradigma all püsivat ja üldtunnustatud mõistete, seaduste ja meetodite süsteemi, millel rajaneb teadusliku uurimise ja teadusalade õpetamise tava. Kuhn on oma kontseptsioonis nimetanud paradigmaks teadusettevõtmise viisi, mida omandatakse eeskuju najal. Üldiselt on hakatud selle sõnaga tähistama mõtteraamistikku või asjade tegemise viisi mis tahes valdkonnas.

Kuhn hakkas mõistma, et ei induktivistlikud ega falsifikatsioonistlikud traditsioonilised teaduskäsitused ei kannata välja võrdlust tegelikkusega. Nii püüdis Kuhn luua oma teadusteooria enam vastavuses teaduse arenguga, nagu tema seda nägi. Kuhni teooriat iseloomustab iseäranis rõhk teadusliku progressi revolutsioonilisusele; *re-*

³⁶ See on kohaliku omavalitsuse üksuste kui territoriaalkorporatsiooni õiguslik iseärasus. Kohalikel omavalitsustel on õigus anda õigusakte ka kohaliku elu küsimuste lahendamiseks (statuudiõigus) ilma konkreetse seaduse volitusnormita.

volutsioon tähendab seejuures mõne kehtiva teoreetilise struktuuri hülgamist ja asendamist uuega, mis eelmisega ei haaku (Chalmers 1998, 133).

Teiseks tähtsaks jooneks on teaduslike ringkondade sotsioloogiliste karakteristikute oluline roll.

Kuhni määratluse kohaselt tuleb teadlaskogukonna paradigmasid käsitada kui üldisi teoreetilisi eeldusi ja seadusi ning nende rakendamisevõtteid, mida kasutavad vastava teadlaskogukonna liikmed, kes paradigmat oma tegevusega kujundavad ja arendavad. *Paradigma raames töötavad inimesed tegelevad sellega, mida Kuhn nimetab normaalteaduseks* (Chalmers 1998, 134).

Töös esitatud käsitluse kohaselt on igal kogukonnal oma paradigmad, mille osisteks on tema väljakujunenud süsteem, tavad ja kirjapandud normid, tõekspidamised, dogmad, ajalooline kogemus, väärtused ja kultuurinormid.

Neid tavasid, kogemust ja muud eelnimetatut uurides ja neid harjutades õpivad vastava kogukonna liikmed oma rolli, mida antakse põlvest põlve või vanematelt olijatelt uustulnukatele edasi. Tegemist on ühiste alustega vastavas kogukonnas. Kogukonna liikmed tegutsevad eeskujude järgi, mille nad on omandanud neile edasi antud kogemuse, aga ka loetud kirjalike allikate mõjul (ja siit jätkan Kuhni sõnadega),

sageli täpselt teadmata või tarvitsemata teada, missugused karakteristikuid on andnud nendele eeskujudele kogukonna omaksvõetud paradigmade staatuse. Selline õppimise ja õpetamise protsess jätkub läbi kogukonna liikme elu. Paradigmad võivad olla varasemad, siduvamad ja täielikumad kui mis tahes reeglistik³⁷, mida saaks neist ühemõtteliselt tuletada (Kuhn 2003, 68–69).

Kuhnilt laenatud määratluse mõtte kohaselt tuleb territoriaalse kogukonna paradigmat käsitada kui üldisi teoreetilisi eeldusi ja seadusi (sh tavasid) ning nende rakendamisevõtteid, mida kasutavad vastava territoriaalse kogukonna liikmed, kes paradigmat oma tegevusega kujundavad ja arendavad. Paradigma osisteks on tema väljakujunenud süsteem, tavad ja kirjapandud normid, tõekspidamised, dogmad, ajalooline kogemus, väärtused ja kultuurinormid.

Paradigmasid saab territoriaalse kogukonna kontekstis lahti seletada ka nii, et territoriaalse kogukonna paradigmad määravad need olulised objektid, millega kogukond tegeleb, need probleemid ja/või küsimused, mida püstitada ja need meetodid, kuidas probleeme ja/või küsimusi lahendada. Territoriaalset kogukonda kui protsessi ei juhi volikokku valitud saadikud või nende valitud täidesaatva organi liikmed. Õieti ei valigi territoriaalse kogukonna liikmed endale juhti, vaid esindaja(d),

³⁷ Kuhni tekstis „uurimisreeglistik“.

kes omakorda palkavad kogukonnale mitte juhi(d), vaid teenijad/teenistujad³⁸ ja asjade korraldajad. Töös jälgitava käsitluse kohaselt **juhivad ja/või suunavad territoriaalset kogukonda paradigmat** nii otseste eeskujude kui ka eraldi reeglite kaudu, kutsudes kogukonnas esile muutusi.

Siinkohal on sobilik tuua sisse paralleel usulise kogukonnaga või poliitilise erakonnaga, kus kogukonda juhivad (mõjutavad) samuti paradigmat, mitte piiskopid või parteisekretärid – viimaste rolli siinkohal halvustamata.

Erinevad autorid on erinevaid valdkondi vaadelnud läbi paradigmaprisma. Nii on Blenkinsopp (2009) ja Wilford (2009) toonud paradigmatäsitluse oma teoloogilistesse uuringutesse, Duke (2001) on käsitlenud *managerialismi* ja võrgustike paradigmade konkurentsi, Hidecker, Imig ja teised (2009) on toonud paradigmatäsitluse pereuuringutesse, Magno (2009) koolijuhtimisse ning Epstein, Senzon ja teised (2009) meditsiinivaldkonna uuringutesse.

Töös jõutakse järeldusele, et territoriaalse kogukonna mõjuriteks on paradigmat, milleks on Kuhni parafraseerides üldised kogukondliku arengu saavutused, mis teatud ajaks annavad kogukonna liikmetele eeskuju probleemide püstitamisel ja lahendamisel.

Kui küsida, mille poolest erinevad üksteisest näiteks territoriaalne-, teadlas- või usuline kogukond, siis süvaanalüüsi laskumata saab esile tuua, et peamine erinevus on paradigmatades ja eesmärgi suunatuses (sissepoole või väljapoole) – territoriaalset kogukonda eristab ka territoriaalsuse printsiip ja asjaolu, et territoriaalne kogukond ei ole organisatsioon (ka teadlaskogukonna osas ei ole alati võimalik ühtsest organisatsioonist, kui üldse, rääkida). Välja võiks tuua ka kogukonnast lahkumise erisuse: kui kogukonna liige lahkeb territoriaalsest kogukonnast (näiteks kolib mujale), pole ta enam kogukonna liige; kui teadlane lahkeb teadlaskogukonnast või usklik kirikust³⁹, tuleb neil hüljata paradigma. Teadlas-, poliitiline- ja usuline kogukond on erinevad, kuid üksteisele oluliselt lähemal kui territoriaalne kogukond neist igähele. *Ad hoc* järeldus – **eri liiki kogukonnad on olemuslikult erinevad.**

Kui küsida, mille poolest erinevad näiteks territoriaalse-, teadlas- või usulise kogukonna paradigmat, siis samuti süvaanalüüsi laskumata saab järeldada, et paradigmat kui millegi tegemise viis, mida omandatakse eeskujude najal mistahes valdkonnas või kui mõtteraamistik või kui üldised teoreetilised eeldused ja seadused (sh tavad), on vormiliselt omased igale kogukonnale. Paradigmade sisuline erisus tuleb kogukonna erisusest. *Ad hoc* järeldus – **eri liiki kogukondade paradigmat on olemuslikult sarnased.**

Vastates küsimusele, kas ja kes või mis juhib territoriaalset kogukonda, jõutakse töös järeldusele, et territoriaalne kogukond on protsess, mida ei juhi valitud või palgatud

³⁸ Vt näiteks minister, mis tähendab ladina keeles „teenija“.

³⁹ Siinkohal ei peeta silmas sakraalhoonet, vaid konfessionaalset koguduste liitu.

juhid, vaid mida juhivad (mõjutavad) kogukonna paradigmad, mis omakorda on pidevas muutumises.

Muidugi ei ole kõik kogukonna liikmed alati ja igas asjas ühte meelt ja see oleks ka ebamõistlik. Enamgi veel – tuleb asuda seisukohale, et kogukonnas on erinevaid paradigmasid, kusjuures paradigma sees võib olla väiksemaid nn osaparadigmasid. Nagu kirjutab Kuhn teaduskogukonna kohta, võib jääda mulje, et kogukond⁴⁰

on üksainus monoliitne ja unifitseeritud ettevõtmine, mis peab püsima või kokku kukkuma koos ükskõik missugusega tema paradigmadest, nagu ka nende kõigiga üheskoos. Aga kogukond⁴¹ on ilmselt harva niisugune või pole seda kunagi (Kuhn 2003, 72).

Kehtivat olukorda talutakse üldjuhul seni, kuni paradigmad või eeskujud tunduvad kindlatena. Toetudes Kuhni teadlaskogukonna paradigmale,

võivad nad üksmeelel olla mingi paradigma identifitseerimises, nõustumata selle täieliku interpretatsiooni või ratsionaalse formuleeringuga [rationalization] või isegi püüdmata seda anda. Standardse interpretatsiooni puudumine või erimeelsus reeglitele taandumise küsimuses ei takista paradigmat juhtimast (Kuhn 2003, 66–67) kogukonna arengut.

Kuni paradigmad jäävad turvaliselt püsima, võivad nad toimida ka üksmeeleta nende ratsionaalse formulatsiooni suhtes või ilma igasuguse katsetagi neid ratsionaalselt formuleerida (Kuhn 2003, 71).

Aga kuidas paradigma muutused toimivad? Kuhni parafraseerides ei ole muutused eraldiseisvad sündmused, vaid regulaarselt korduva struktuuriga pikad episoodid. Avastus algab anomaalia teadvustamisega, jätkub anomaalia piirkonna läbiuurimisega ja lõpeb ainult siis, kui paradigmale vastavat uut teadmist⁴² on kohaldatud nii, et anomaalsest nähtusest saab ootuspärane (Kuhn 2003, 76).

Uurimuse käigus tekkis ka küsimus, kas ja kuidas territoriaalses kogukonnas toimivad paradigmad ja territoriaalset kogukonda mõjutavad sisemõjurid omavahel suhestuvad – kas neid saab eristada? Töös avaldatud seisukoht on, et territoriaalse kogukonna sisemised mõjurid on hõlmatud territoriaalse kogukonna paradigmaga.

Nii nagu uurimuses on tõdetud, ei saa me kunagi täpselt teada territoriaalse kogukonna algust ja me eeldame, et selle lõpp jääb saabumata. Me elame hetkest hetke ja arvame, et suudame mõjutada süsteemi hetkeoleku muutumist soovitavaks olekuks. Sellele käsitusele saab kinnitust Kuhni käsitusest ja käsitlusest, kui ta kirjutab, et

⁴⁰ Kuhn peab siinkohal silmas teaduskogukonda ja kasutab mõistet „normaalteadus”.

⁴¹ Kuhni tekstis „teadus”.

⁴² Kuhni tekstis „teooriat”.

igasugune püüd määrata avastuse kuupäeva nendes või analoogilistes piirides peab vältimatult olema suvaline, sest uut tüüpi fenomeni avastamine on tingimata kompleksne sündmus, mis sisaldab nii äratundmist, et miski on olemas, kui ka seda, mis see on (Kuhn 2003, 79).

Töö käsitluse kohaselt pädeb Kuhni nimetatud väide ka kogukonna tekkimise „kuupäeva” kohta.

Ka ebaõnnestumised võivad olla lähtepunktiks anomaaliale, mis omakorda loovad tausta millegi uue avastamisele. On võimatu öelda, millal täpselt mingi avastus aset leidis, mis uue fenomeni esile tõi. Kuhn annab omapoolse karakteristiku: *eelnev teadlikkus anomaaliast, äratundmise järkjärguline ning samaaegne esiletulek ja sellele järgnev paradigmatkategoriate ning protseduuride muutumine, mis sageli kohtab vastupanu* (Kuhn 2003, 87),

ehk siis viimase puhul on küsimus kogukonna adapteerumisvõimest.

Siinkohal võiksime küsida: millisel meie teadvuse astmel nimetatud avastused põhinevad? Osho⁴³ on teadvuse astmed jaganud kolmeks: alumine aste on **instinkt**, keskmine aste **intellekt** ja kõrgeim aste **intuitsioon** (Osho 2009, 33). Kas muutused kogukondlikus paradigmas on instinktide, intellekti või intuitsiooni vili või teadvuse kui terviku tulemus? Kas ja millisel etapil võime kogukondliku paradigma muutuse kontekstis rääkida kollektiivsest teadvusest või kollektiivsest instinktist, kollektiivsest intellektist või kollektiivsest intuitsioonist?

Epistemoloogiliselt ei välistata töös „kollektiivse teadvuse” võimalust, kuna Jungi (1995) „kollektiivne alateadvus” kui psühholoogia termin on elujõus ja tähistab inimese minevikukogemuse pärilikku ladestust, mis on talle igäihe alateadvuses arhetüüpide ehk sümbolsete kujundite ja müütidenä, mis võivad kriisiaegadel suure emotsionaalse efektiivsusega pinnale tõusta, et anda märku meie saatusest.

Blackburni järgi näib teadvus olevat kõige põhilisem fakt, millega me (filosoofias – autori märkus) kokku puutume, kuid ometigi on peaaegu võimatu öelda, mis see on ja tekkivad probleemid ei paista olevat teaduslikku laadi (Blackburn 2002, 438–439).

Uued avastused ja ideed kogukonnas ei ole nende destruktiiivsete-konstruktiiivsete muutuste ainus allikas.

Kuhni järgi on avastustele järgnevatks muutuste etapiks kriis. Nii kaua kui paradigma antud meetodid (või tööriistad) osutuvad suuteliseks lahendama tema defineeritud probleeme või küsimusi, areneb kogukond kõige tulemuslikumalt ja tõhusamalt. Põhjus on selge.

⁴³ Sönninimi Chandra Mohan Jain (11.12.1931–19.01.1990). Alates 1960ndatest tuntud ka kui Acharya Rajneesh. 1970ndatel 1980ndatel on ta nimetanud ennast ka Bhagwan Shree Rajneesh. Aastal 1989 võttis nimeks Osho. Oli India müstik ja spirituaaliõpetaja ning filosoofiaprofessor.

Nagu tööstuslikus tootmises, nii tähendab teaduseski (nagu ka kogukonnas – autori märkus) tööriistade väljavahetamine raiskamist, ja see toiming hoitakse seda ilmtin-gimata nõudvaks puhuks. Kriiside tähtsus seisnebki märguandmises, et tööriistade väljavahetamise puhk on käes (Kuhn 2003, 102–103).

Järgmine küsimus on, kuidas kriisile reageerida?

Kriisid moodustavad Kuhni järgi tarviliku eeltingimuse uudse teooria (sh ka idee – autori märkus) tekkeks. Kuigi kauakestvate anomaaliate seisundis on võimalik usku kaotada ja alternatiivseid võimalusi vaagida, ei öelda lahti paradigmat, mis on kriisi-ni viinud. Kuhn lisab, et kui miski on juba saavutanud paradigma staatuse, kuuluta-takse ta kehtetuks üksnes juhul, kui on olemas teda väljavahetav kandidaat, mis võib tema kohale asuda. ... Otsus hüljata üks paradigma tähendab alati samaaegset ot-sust aktsepteerida teist, ja selle otsuse langetamisega kaasneb alati mõlema paragig-ma võrdlemine loodusega ning teineteisega (Kuhn 2003, 104–105).

Kui mingi anomaalia kutsub esile kriisi, peab ta olema midagi enam kui anomaalia. Paradigma kokkusobivuses loodusega või kogukonna seisundiga on alati raskusi, aga enamik neist kõrvaldatakse varem või hiljem ja seda tihti protsesside tulemusena, mida polnud võimalik ette näha.

Kuhn on kirjutanud, et kui anomaalia hakkab näima millegi enamana kui lihtsalt veel ühe mõistatusena kogukonnas⁴⁴, siis on alanud üleminek kriisile (Kuhn 2003, 111) ja revolutsioonilisele muutusele.

Üleminek kriisis olevalt paradigmat uuele, millest võib välja kasvada kogukonna uus traditsioon,

ei ole kaugeltki kumulatiivne protsess, mida võib teostada vana paradigma artikulee-rimise või laiendamise teel. ... Üleminekuperioodil kattuvad ulatuslikult, kuid mitte kunagi täielikult probleemid, mida saab lahendada vana ja uue paradigma abil. ... Kui üleminek on täielikult lõppenud, on vastav kogukond⁴⁵ muutnud vaateid oma objek-tile⁴⁶, selle meetoditele ja eesmärkidele (Kuhn 2003, 113).

Olemegi jõudnud revolutsiooniliste muutusteni paradigmas. Kuhn küsib ka ise, mis-pärast peaks paradigma muutust nimetama revolutsiooniks (Kuhn 2003, 121) ja asub otsima paralleele poliitilise ehk siis teatud taseme kogukondliku ja teadusliku revolutsiooni vahel.

Poliitilised revolutsioonid saavad alguse süvenevast tundest, mis tihti valitseb poliitilise üldsuse mingis kitsamas sektoris, et olemasolevad institutsioonid on lakanud problee-

⁴⁴ Kuhni tekstis „normaalteaduses”.

⁴⁵ Kuhni tekstis „teadlaskond”.

⁴⁶ Kuhni tekstis „erialale”.

midega adekvaatselt toime tulemast, mis nende ette seab olukord, mille nad on ise osaliselt tekitanud. Paljuski sarnaselt algavad Kuhni järgi

teadusrevolutsioonid süveneva tundega, mis taas piirdub sageli teadlaskonna kitsa alamrühmaga, et olemasolev paradigma on lakanud adekvaatselt funktsioneerimast looduse mingi aspekti uurimisel, mille juurde see paradigma ise on varem teed näidanud. Mõlemas, nii poliitilises kui ka teaduslikus arengus, on tunne puudulikust funktsioneerimisest, mis võib viia kriisini, mis on revolutsiooni vajalik eeltingimus. Oluline märkus siinkohal on see, et muutused ühiskonnas näivad revolutsioonilised ainult neile (ja edasi Kuhni sõnadega), kelle paradigmasid need puudutavad. Kõrvalseisjatele võivad nad, nagu 20. sajandi algupoole Balkani sõjad, näida arenguprotsessi normaalse osana (Kuhn 2003, 122).

Kuhni edasine käsitlus poliitilisest revolutsioonist on järgmine:

Poliitiliste revolutsioonide eesmärgiks on muuta poliitilisi institutsioone viisil, mida need institutsioonid ise keelavad. Nende eduks on järelikult tarvis ühtede institutsioonide osalist loovutamist teiste kasuks, vahepeal aga ei valitse täielikult ühiskonda üldse mingid institutsioonid (autor peab Kuhni seda väidet kohaseks sellise poliitilise revolutsiooni kontekstis, mis näiteks muudab riiklikku korraldust – autori märkus). Alguses on ainult kriis, mis nõrgendab poliitiliste institutsioonide rolli. Üha kasvav arv inimesi võõrandub järjest rohkem poliitilisest elust ja hakkab selles üha veidramini käituma. Seejärel, kui kriis süveneb, seovad end paljud neist mõne konkreetse ettepanekuga ühiskonna rekonstrueerimiseks uues institutsionaalses raamistikus. Sel momendil jaguneb ühiskond võistlevateks lerideks või erakondadeks, ühed püüavad kaitsta vanade institutsioonide kogumit, teised taotlevad uue rajamist (tüüpiline olukord ka näiteks valimiste puhul – autori märkus). Ja kui säärane polarisatsioon on kord tekkinud, siis poliitilised meetmed enam ei toimi (demokraatlike valimiste staadiumis võib see siiski toimida, kuid ei toimi enam siis, kui „massid on relvile kutsutud” – autori märkus). Kuna revolutsioonilise konflikti osapooled lähevad lahku institutsionaalsete põhiprintsiipide suhtes, mille alusel tuleb poliitilist muutust saavutada ja hinnata, kuna nad ei tunnusta ühtegi institutsioonidest kõrgemal seisvat instantsi revolutsioonisse puutuvate lahkarvamuste üle otsustamiseks, siis peavad nad lõpuks abi otsima masside veenmise võtetest, millega pahatihti kaasneb vägivald. Kuigi revolutsioonidel on olnud oluline roll poliitiliste institutsioonide arengus, sõltub nende roll tõsiasjast, et nad on osaliselt poliitikavälised või institutsioonidevälised sündmused. Nii nagu valik võistlevate poliitiliste institutsioonide vahel, nii osutub ka valik võistlevate paradigmade vahel valikuks kogukonna elus valitsevate ühitamatute tõekspidamiste vahel, mistõttu poliitilise revolutsiooni ja kogukonna kui paradigma revolutsiooniliste muutuste otsene samastamine ei oleks kohane. Kuhn lisab, et nagu poliitilises revolutsioonis, nii ei ole ka paradigma valikul kõrgemat standardit kui asjaomase **kogukonna heakskiit** (autori rõhutus). (Kuhn 2003, 122–124)

Mainigem sedagi, et ükski paradigma ei lahenda kunagi kõiki probleeme, mis ta püstitab, aga ka seda, et ei vana ega ka uus paradigma ei jäta lahendamata kõiki samu probleeme, mistõttu Kuhni järgi sisaldavad paradigma-debatid alati küsimust: missuguste probleemide lahendatus on olulisem? (Kuhn 2003, 142).

Watkins toob esile Kuhni ja Popperi erineva arusaama revolutsioonist teaduses, kui ta kirjutab, et Popper on teaduse motoks soovitanud: Permanentne revolutsioon!⁴⁷, Kuhnile omistab ta aga maksimi: Mitte imerohi vaid normaalolukord!⁴⁸. Ta lisab, et see, mis on ehsalt teaduslik Kuhnile, on raskustega teadus Popperile ja mis on ehsalt teaduslik Popperile, on raskustega teadus Kuhnile (Watkins 1995, 29).

Selle kahe suurmehe asümmeetrilise seisukohaga saab suurepäraselt iseloomustada võimalikku asümmeetrilist olukorda ja/või olekut ka kogukonnas, mis viib anomaaliatega, kriiside ja oludest tulenevalt ka revolutsiooniliste muudatusteni paradigmates.

Watkins rõhutab, et paradigma tüüpiline tsükkel koosneb pikemapoolsest tavaolekust⁴⁹, mis annab teed lühikesele ja hekilisele revolutsioonilisele “raundile”, millele järgneb uus tavaolek (Watkins 1995, 31). Töös on jõutud järeldusele, et need tsüklid ei saa vahelduda üleminekuperioodideta, millele alljärgnevas mudelis viidatakse.

Watkins kritiseerib Kuhni mitmeski episoodis, kuid siinkohal leiab rõhutamist Watkinsi seisukohta, et Kuhn näeb teaduskogukonnas analoogiat religioosse kogukonnaga ja näeb teadust kui teadlaste religiooni. Ja kui see on nii, küsib Watkins, miks siis normaalteadus on tõstetud kõrgemale erakorralisest teadusest⁵⁰. Ta kritiseerib ka Kuhni lähenemist läbi näite ühest ja esimesest teadlasest, kes toob esile uue paradigma. Sellele toetudes Watkins väidab, et uus paradigma ei saa kunagi välja ilmuda normaalteadusest (ehk siis tavaolukorrast – autori märkus), nagu seda iseloomustab Kuhn (Watkins 1995, 33–34).

Töös ei jagata seda Watkinsi seisukohta täies mahus. Töö seisukohalt on üksikisiku roll kindlasti oluline ja kellegi peas millalgi ja midagi esimesena kindlasti tekib. Samas ei vii selline ideesähvatus kogukonna kui paradigma muutusteni ilma, et sellele oleks kogukonna (enamus) heakskiit. Samas tuleb asuda seisukohale, et Watkins päris nii ka ei väitnud ja tema väljaöeldut tuleb võtta *reductio ad absurdum* stiilis öelduna, et näidata Kuhni mõnede seisukohtade väärtust.

Watkins kritiseerib Kuhni paradigma muutuste faase ja toob need omapoolselt, „Kuhnile mittealluvalt”, välja viies paradigma muutuste teesis.

Nendeks on paradigma monopoolsuse- (*Paradigm-Monopoly*), võimuvaakumi puuduse- (*No-Interregnum*), ühildumatuse- (*Incompatibility*), terviklülituse- (*Gestalt-Switch*) ja hetkeparadigma (*Instant-Paradigm*) teesid (Watkins 1995, 34–35).

⁴⁷ *Revolution in permanence!*

⁴⁸ *Not nostrums but normalcy!*

⁴⁹ Watkinsi tekstis „normaalteadus”.

⁵⁰ Erakorralise teaduse all tuleb mõista revolutsioonilist ehk paradigmat muutvat teadust.

Seda kokku võttes tuleb Watkinsist aru saada, et paradigmad on raskelt muutuvad või muudetavad ja nad ei talu rivaale; et vana ja uue paradigma vahele ei teki võimuvaakumit; et vana ja uus paradigma ei sobi kokku; et uus paradigma ei asenda vana järk-järgult vaid nn ühe ja tervikliku lülitusega ja et uuel paradigmatel ei ole mingit eellugu – ta on suhteliselt järsk. Uus paradigma peab olema kohe algusest piisavalt mõjuvõimas seismaks vastu seni domineerinud paradigmat.

Popper leiab, et Kuhni normaalteaduse käsitlus võib suurepäraselt sobida küll näiteks astronoomiale, kuid mitte näiteks materia teooria evolutsiooniga (Popper 1995, 54). See võib nii olla teaduskogukonna kontekstis ja puudub hea põhjus hakata siinkohal Popperiga vaidlema. Küll aga loodab autor Kuhni paradigmatäsitlusest leida sobilikke vihjeid territoriaalse kogukonna paradigmade epistemoloogiliseks kirjeldamiseks.

Popper toob Kuhni teadusrevolutsiooni kritiseerimise kontekstis sisse dogmatismi mõiste ja dogmaatilise teadlase rolli olulisuse Kuhni puhul, jäädes selles küsimuses Kuhniga eriarvamusele (Popper 1995, 55). Sellest peab saama aru nii, et paradigma, eriti tugeval dogmaatilistel alusel olev paradigma, ei ole ega saagi olla liiga vastuvõtlik kriitikale ega saa lasta end heidutada esimestest anomaalia nähtudest, mistõttu kriisini, või revolutsiooniliste muudatusteni, ei ole tee mitte nii sillutatud.

Popper rõhutab, samuti nagu Watkinski, et

intellektuaalne revolutsioon näeb sageli välja kui uskupööramine. Uus vihje (ka idee – autori märkus) võib meid tabada kui välgusähvatus. Kuid see ei tähenda, et me ei suuda kriitiliselt ja ratsionaalselt hinnata oma varasemaid vaateid uute valguses (Popper 1995, 57).

Sellega annab Popper mõista, et ta ei ole siin Kuhni käsitlusega nõus.

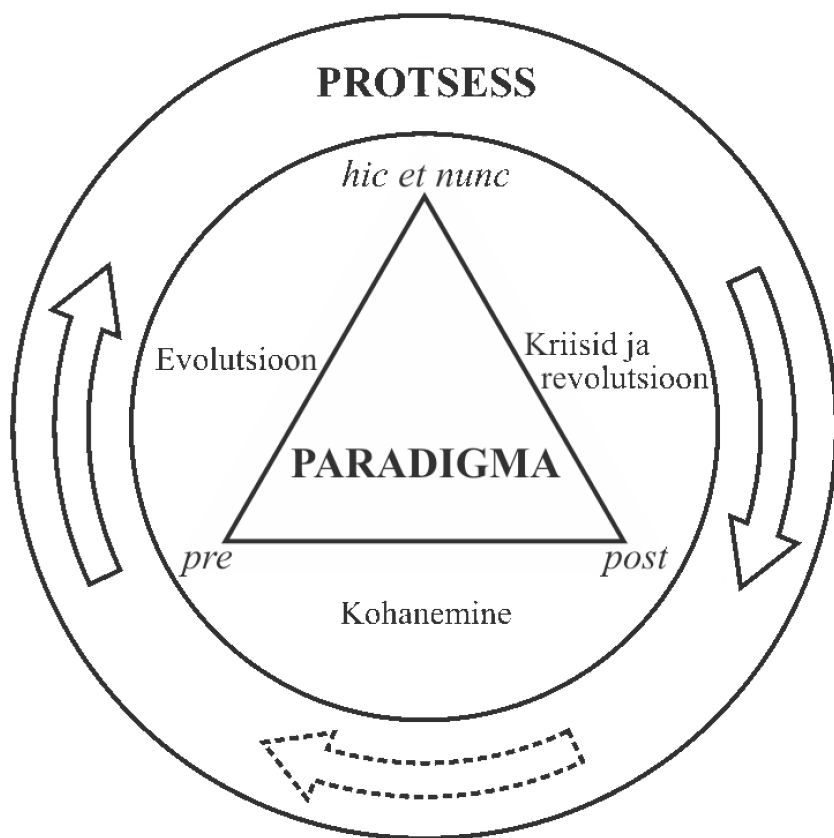
Alljärgnevalt mõned selgitused joonise nr 5 juurde (Arumäe 2010, 68): kui liikuda joonise kohaselt protsessi algusest (ringi alumises keskosas) päripäeva ja hinnates paradigmat seonduvaid staadiume, siis esmalt tuleb rõhutada iga alguse puhul teatud kohanemise staadiumi, mille tulemusena tekib *pre*⁵¹ ehk **eelolek**. Uue paradigma evolutsiooniline areng viib meid *hic et nunc*⁵² staadiumisse ehk **tavaolekusse**. Kuhni pilti teaduse edenemisest on kokkuvõtvalt seletanud Chalmers järgmise skeemiga: eelteadus – normaalteadus – kriis – revolutsioon – uus normaalteadus – uus kriis (Chalmers 1998, 134). Sama loogika pädeb töö seisukohalt ka territoriaalse kogukonna paradigmade kontekstis. Seetõttu on võimalikud ja iseenesest ka loomulikud nii kriisid kui ka (revolutsioonilised) muutused (näiteks kasvõi kohaliku volikogu või külavanema valimised, mis võivad kaasa tuua kriise ja viia oluliste, sh revolutsioonilisteks nimetatavate muudatusteni).

⁵¹ *Pre-* (< *ld prae*), enne-, esi-, eel-.

⁵² *Hic et nunc* (*ld*), siin ja praegu.

See omakorda viib meid *post*⁵³ ehk **järeloleku** staadiumisse, millele järgneb kohanemise periood, mille edukal läbimisel protsess jätkub ja algab uus ring. Kui kohanemine uue ja määrava paradigmaga ei õnnestu, võib see kaasa tuua ka kogukonna kui protsessi lõppemise (siinkohal ei sobi näiteks valimised, vaid pigem riigikorra muutused, küla või kogu väikevalla väljasuremine jms).

Eelnenud diskussiooni käsitlusest saab territoriaalse kogukonna kontekstis kokkuvõtvalt järeldada, et **territoriaalne kogukond ei ole traditsiooniline organisatsioon, vaid protsess, mida juhivad ja mõjutavad muudatused paradigmates**.



Joonis 5. Territoriaalse kogukonna kui protsessi paradigmalsed arengustaadiumid.
Autori joonis.

⁵³ *Post-* (< ld *post* pärast), pärast-, taga-, järel.

2.2.6. Territoriaalse kogukonna organite juhtimine *de lege lata*

Selle alapeatüki osas esitatakse alaküsimus, kas ja kuidas on omavalitsuüksuste juhtimise õigusliku korralduse väljatöötamisel arvestatud territoriaalse kogukonna olemust?

Kohaliku omavalitsuse teoorias eristatakse vaba kogukonna teooriat ning riikliku omavalitsuse teooriat. Vaba kogukonna teooria alusel on kogukonnal õigus ise juhtida ja otsustada oma asjade üle. Kogukonnas valitseb seal elavate isikute võim ehk rahvavõim, mis põhineb demokraatia põhimõttel. Kohalikud ehk kogukondlikud ning riiklikud küsimused hoitakse omavahel lahus. Kohalik omavalitsus on võimu ainus allikas ning riik austab kogukonna halduse vabadust ning õiguste võõrandamatust.

Riikliku omavalitsuse teooria kohaselt teostatakse kohalike omavalitsuste ülesandeid mitte valitsusametnike, vaid kohalike elanike kaasabil. See, kas riiklikku üleannet täidab riigi- või kohaliku omavalitsuse organ, on otstarbekusest lähtuvalt lahendatav küsimus. Kõik võimuvolitused kohaliku omavalitsuse valdkonnas saab omavalitsus riigilt ning algallikaks võimuvolitustel on samuti riik. Riigil on õigus teostada järelevalvet tema antud ülesannete täitmise üle (Runthal ja Kanarik 2008, 5).

Kehtiva põhiseaduse vastavate sätete loomisel on aluseks võetud mõlemad teooriad ning lähtutud ka muude omavalitsusteooriate sünteesist (Kommentaarid 2008, 722–723).

Töös rõhutatakse, et kohaliku omavalitsuse üksusele on põhiseadusega tagatud nii iseseisev pädevus kui ka ülesanded. Kohaliku omavalitsuse olemus põhineb võimude lahususel ning demokraatial.

Võimude lahususe põhimõte on sätestatud põhiseaduse §-s 4, kus kohaliku omavalitsuse üksust eraldi nimetatud ei ole, kuid koosmõjus ülejäänud põhiseaduse sätetega on kohaliku omavalitsuse üksuse iseseisvus tagatud (Runthal ja Kanarik 2008, 5). Viimatiöeldu ei tähenda, et võimude lahususe printsiip oleks laiendatav kohaliku omavalitsuse üksuste organite omavahelistele suhetele. Demokraatia põhimõtteks on, et kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elavatel isikutel on neid puudutavates küsimustes õigus ise otsustada ning need küsimused iseseisvalt lahendada.

Demokraatia printsiibi kohaselt on riigivõimu kandjaks ja allikaks rahvas (RKPJ 21.11.1994 nr III-4/A-11/94). Põhiseadus sätestab kohalikule omavalitsusele esindusdemokraatia põhimõtte. Põhiseaduse § 156 lg 2 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad.

Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduse § 3 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõte laieneb ka kohaliku omavalitsuse üksustele. Nimetatud

sätete kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksused põhiõiguste adressaadid, mis paneb neile põhiõiguste tagamise kohustuse ning seda peavad nad teostama seaduse alusel. Põhiseaduse § 154 lg 1 järgi tegutsevad kohaliku omavalitsuse üksused iseisvalt. Samuti peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama põhiseaduse §-s 13 sätestatud legaalsuse põhimõtet (Runthal ja Kanarik 2008, 6).

Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu (PS § 156). KOKSi järgi kehtestab iga kohaliku omavalitsuse üksus põhimääruse, kus täpsustatakse struktuuriüksuste vastutus ja töökorraldus. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaselt peab iga kohaliku omavalitsuse üksusel olema valitav esinduskogu – volikogu. Samas ei nõua harta täidesaatva organi olemasolu. KOKS § 4 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel kaks organit: nii volikogu kui ka valitsus.

Riigi kohaliku omavalitsuse korralduse mudeli jaoks on oluline, kui palju vallad ja linnad oma suuruselt erinevad. Suured disproportsioonid eeldavad ka erinevat õiguslikku regulatsiooni. Kui 1938. aasta linnaseadus eristas rahvaarvust lähtudes nelja linna kategooriat, siis tänapäeva Eesti õigusruumis on kõik vallad ja linnad põhimõtteliselt võrdselt õiguste, kohustuste ja vastutusega, aga ka ühtsetel alustel moodustatud juhtimismudeliga. On ka erandeid.

2003. aastast alates on vastavalt VSaarSle väikesaartel teatud küsimuste otsustamiseks vajalik hääleõiguslike saareelanike üldkogu arvamus.

Vastavalt KOKSi § 30 lg 4 võib linnavalitsus volitada linna ametiasutust kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus. Eelnimetatud sätte puhul on tegemist ainsa õigusnormiga Eesti seadustes, kus tehakse vahet linna ja valla juhtimise vahel (Lõhmus 2008).

KOKSi VIII peatükk võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel kaalutleda juhtimisvahendina linnaosade ja osavaldade moodustamist, kuid siin on tegemist pelgalt administratiivse detsentraliseerimisega ja see ei lahenda kohaliku demokraatia tagamisega seonduvaid küsimusi. Samasugune ühtne regulatsioon sätestab ka kohalike omavalitsuse üksuste horisontaalse koostöö.

Mintzberg (1996) esitleb viit valitsuse juhtimise mudelit, mille kasutamist kohaliku omavalitsuse üksuse organite tasandil töös ei välistata:

- 1) valitsus-kui-masin (*The Government-as-Machine Model*)-mudel, mille moto on kontrolli, kontrolli, kontrolli; 2) valitsus-kui-võrgustik-mudel (*The Government-as-Network Model*), mille moto on liitu, suhtle ja tee koostööd; 3) täitmise-kontrolli mudel (*The Performance-Control Model*), mille moto on erista, määra ülesanne, mõõda; 4) virtuaalse valitsuse mudel (*The Virtual-Government Model*), mille moto on privatiseeri, sõlmi lepinguid ja räägi läb; 5) normatiivse kontrolli mudel (*The Normative-Control Model*), mille moto on vali, sotsialiseeri ning hinda (Mintzberg 1996, 80–82).

Eesti omavalitsusüksuste juhtimise kehtiv õiguslik korraldus võimaldab selle jaotuse põhjal väita, et kasutusel on pigem valitsus-kui-masin-mudel, mis kubiseb erinevatest reeglitest, regulatsioonidest ja standarditest, mis laienevad kõigile, nii makro- kui mikrostruktuuridele.

Mintzbergi järgi

iga valitsusasutus kontrollib oma töötajaid ja nende tegevusi, kusjuures valitsusasutused ise on kontrollitud keskse *apparatus* poolt. Nii võtab valitsus hologrammi kuju: kontrolli millist tükki tahad, kõik tunduvad ühesugused. Samas pole olemas parimat mudelit ja me toimime jooksvalt kõigi nende abil. Seetõttu on valitsus (aga ka kohaliku omavalitsuse organid – autori täiendus) tohutu eklektiline süsteem, mis muutub koos elu enesega (kuna ta tegeleb pea iga mõeldava eluvaldkonnaga) (Mintzberg 1996, 80–82).

See, et kõikidele riigi kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb ühesugune õiguslik raamistik, ei ole Euroopa mõistes midagi ebatavalist, olulisem on seaduses sätestatu paindlikkus, võimalus kohaldada juhtimismudelid kohalikele oludele.

Näiteks Norras võib omavalitsusüksus valida, kas kasutab juhtimismudelina *kabinetimudelit* või *komiteedemudelit*. Need on sisult täiesti erinevad (Balderheim 2005). Täpselt samuti on omavalitsusüksus vaba otsustama, kas ta moodustab valitud või nimetatud linnaosa volikogud⁵⁴.

Kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimist sisustab KOKSi VIII peatükk *Linnaosa ja osavald*.

Lõhmus väidab, et nimetatud peatükk sisaldab mitut õiguslikku probleemi, millega tuleb nõustuda:

1. Seaduses puudub viide linnaosa poliitilisele kollektiivorganile ja sellega sisuliselt välistatakse demokraatlik detsentraliseerimine ja linnaosa poliitiline autonoomia. Vastavalt haldusmenetluse seadusele saab haldusakti anda ainult pädev haldusorgan. Seega kasutatakse Eestis administratiivset detsentraliseerimist. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse alusel võidakse moodustada linnaosa elanikest koosnev kogu, pole sellel õigusaktide andmise õigust, st ta on sisuliselt funktsioonivõimetu, nõuandva häälega. 2. Linnaosa vanema kui linnaosa tegevjuhi nimetab ametisse ja vabastab ametist linnavalitsus, kusjuures vanema ametiaeg ei tohi ületada volikogu volituste tähtaega, lisaks võib vanema vabastada igal ajal linnapea põhjendatud ettepanekul (KOKS §§ 57 lg 2 p 3, 57¹). Vanema ametikoht on seega poliitiline, st sõltumist võimuolevast koalitsioonist/erakonnast. Sellise lahenduse korral on linnaosa igapäevajuhtimise ja päevapoliitika vastuolud paratamatud. Kuigi vanem on tähtajaline ja poliitiline, ei saa

⁵⁴ *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV 1992-09-25 nr 107), § 12 lg 2. Seejuures laienevad otsevalitud linnaosadele mitmed garantiid, nt ei saa neid valimistevahelisel ajaperioodil likvideerida.

seda tõlgendada ka kui demokraatlikku detsentraliseerimist, sest ei ole tagatud arvamuste paljusus, demokraatlik otsustusprotsess linnaosa otsustusorganis. 3. Õiguslike probleeme tekitavad ka volikogu pädevust reguleeriva KOKSi §-is 22 sisalduvad sätted otsustusõiguse delegeerimise kohta.

Lähtudes eeltoodust võib tõdeda, et isegi kui sisese detsentralisatsiooni käigus linnaosa/osavald moodustatakse, esindab see *Balti mudelit*. Seega on linnaosa näol tegemist mitte kohaliku demokraatia arendamisele ja kodanikuosalusele suunatud institutsiooniga, vaid linna kesktasandi administratiivselt detsentraliseeritud piirkondliku osakonnaga, mis tegeleb teatud avalike ülesannete täitmisega linnaosa haldusterritooriumil (Lõhmus 2008).

Linnaosade ja osavaldade tegevust käsitlev KOKSi peatükk on selles valguses jäik ja ei anna autori hinnangul kohaliku omavalitsuse üksusele piisavalt võimalusi harta artiklis 6.1 sätestatud vabaduste realiseerimiseks, samuti koostöimes hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi järgimiseks.

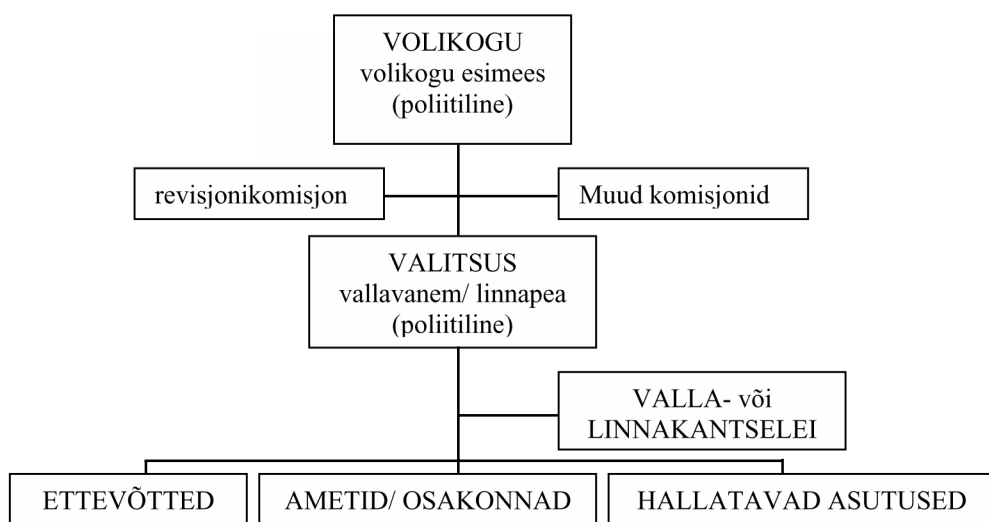
Üks märkimisväärne tunnus, mille poolest mistahes kohaliku omavalitsuse üksus erineb tüüpilisest riigihaldusorganist ning näitab tema seost tsiviilühiskonnaga, on see, et ta täidab nii riigi kui ka omahaldusülesandeid territoriaalse kollektiivi esindajana (Almann 1999). Viimane väide toetab töös käsitletud järeldust, et omavalitsusüksuse volikogu on territoriaalse kogukonna esindusorganina ka selle organisatsioon ja juriidiline isik.

Kui kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu legitimeerimine on riigist riiki suhteliselt sarnane, siis täidesaatva aparaadi ehk administratsiooni moodustamise kord, koosseis ning volituste maht on üsna erinev isegi ühe riigi siseselt. Töös peetakse seda loomulikuks, kuna omavalitsuste võimekus, suurus jt parameetrid võivad olla väga erinevad.

Nii on näiteks ainuüksi Saksamaal lubatud ja kasutusel neli erinevat administratsiooni mudelit (nimetused on autori kohendatud): 1) administratsiooni juhi otsevalimise mudel; 2) ebaehtsa magistraadi mudel; 3) sõltumatu administratsioonijuhi mudel ja 4) USA linnaomavalitsuse mudel. Esimese mudeli puhul valivad administratsiooni juhi (meie mõistes vallavanem/linnapea) kohalikud elanikud otse ja ta on ühtlasi ka esinduskogu esimees. Teise mudeli puhul on tegemist kahe kolleegiumiga – esinduskogu ja magistraat kui kollegiaalne täidesaatev organ ilma mõjuka aparaadita. Kolmanda mudeli puhul on tegemist kahe modifikatsiooniga. Ühel juhul on administratsiooni juht oma toimingutes teda valinud esinduskogust täiesti sõltumatu. Vastupidi – administratsiooni juht on esinduskogu esimehena täiendava hääle- ja otsuste protestimisõigusega võimeline mõjutama esindusorgani tegevust. Alternatiivsel juhul on administratsiooni juhi volitused sarnased, kuid oluliselt nõrgemad, muuhulgas puudub protestimisõigus esinduskogu otsuste suhtes. Neljas mudel on USA linnaomavalitsuse ühe administratsioonisüsteemi retseptsioon, mille kohaselt on esinduskogu valitud meeri (meie mõistes vallavanem/linnapea) üles-

andeks esinduskogu koosolekute juhatamine ja tseremoonia- ning esindusfunktsioonide täitmine. Samas kogu täidesaatev võim on koondatud spetsialistist haldusdirektori kätte, kelle nimetab ametisse esinduskogu ellukutsutud komisjon. (Almann 1999)

Töös jõutakse järeldusele, et ka **Eesti kontekstis tuleks lubada mitut mudelit ehk luua paindlik juhtimissüsteem**. Kaaluda tuleks muude võimaluste kõrval ka eelkirjeldatutest USA linnaomavalitsuse mudeli kombinatsiooni ebaehtsa magistraadi mudeliga. Juhtimismudelite paljusus ja paindlikkus on ajakohase haldusjuhtimise ühed olulisemad võtmesõnad.



Joonis 6. Keskmise valla või linna juhtimismudel *de lege lata*. Autori joonis.

Ülaltoodud joonisel on kujutatud kehtiva õiguse kohane kohaliku omavalitsuse üksuse tüüpmodel, mis seaduse mõtte kohaselt on ette nähtud igale kohaliku omavalitsuse üksusele sõltumata tema suurusest, võimekusest vms. Nagu näha toimub kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimine kahetasandiliselt (volikogu ja valitsus). Need mõlemad tasandid on poliitilised tasandid ning iga muudatus volikogu koalitsioonide tasandil võib kaasa tuua muudatused valla- või linnavalitsuses. See aga ei peaks nii jäigalt olema fikseeritud, kuna väikeste omavalitsusüksuste juhtimist on võimalik ette kujutada ka ühetasandilisena.

Volikogu määrab omavalitsusüksuse haldamise põhimõtted ning tema pädevuses on kõige tähtsamate kohaliku elu küsimuste otsustamine. Kohaliku omavalitsusüksuse täidesaateva organi määrab volikogu.

Volikogu täidab selliseid ülesandeid, mis seadusega ei ole täpselt kellelegi määratud, kuid mis on seaduse või määrusega suunatud täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste pädevusse. Kui seadusega on määratud mõni ülesanne valla- või linnavalitsuse pädevusse, ei tohi volikogu otsustada ise valitsuse asemel (RKHKm 3-3-1-27-98; RKHKm 3-3-1-30-97).

Põhiseadus ei näe kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel ette proportsionaalset valimissüsteemi (erinevalt Riigikogu valimistest), kuid valimised peavad olema ühetaolised, mis tähendab, et kõikidel häältel on sama kaal. Hääle- ja kandideerimisõigus on lisaks Eesti kodanikele ka Euroopa liidu kodanikel ning pikaajalise elamisloa omanikel, kes on valimispäevaks elanud vähemalt viis aastat vastavas vallas või linnas.

Eesti territoorium jaguneb seaduse alusel maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Eestis on 15 maakonda ning seisuga 01.01.2010. aastal 226 kohaliku omavalitsuse üksust, sealhulgas 33 linna ja 193 valda. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil (territoriaalsel kogukonnal) põhinevad territoriaalkorporatsioonid, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi.

Vallal ja linnal kui kohaliku omavalitsuse üksusel on võrdne õiguslik staatus. Lisaks omavalitsusstaatusena linnadele on Eestis veel 14 vallasisest linna, mis eraldi haldusüksust ei moodusta. Eesti haldusterritoriaalses korralduses esineb Pärnumaal üks omavalitsusüksus, mis kannab alevi nime, kuid on staatuselt vald – Vändra. Kohaliku omavalitsuse üksused võivad võimu detsentraliseerimiseks oma territooriumil moodustada piiratud omavalitsusliku staatusega osavaldu ja linnaosad. Osavaldade ja linnaosade moodustamine on jäetud kohaliku omavalitsuse põhimääruse reguleerida. (Runthal ja Kanarik 2008, 7).

Linnaosad on moodustatud näiteks Tallinnas ja Kohtla-Järvel, on ka omavalitsusüksusi, kes on moodustanud osavaldasid.

Põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1) ning riigielu küsimusi ehk riiklikke kohustusi (§ 154 lg 2). Põhiseadus annab kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel universaalpädevuse. Riiklike küsimuste panemine kohaliku omavalitsuse üksustele saab toimuda ainult seaduse alusel või riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahelise halduslepingu sõlmimisega. Kohaliku elu küsimusi liigitatakse vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on need, mille puhul riik nõuab, et kohaliku omavalitsuse üksus täidaks ülesanded tulenevalt avalikust huvist (nt KOKS § 6 lg 1 ja 2). Kohaliku omavalitsuse üksus võib otsustada, kuidas ta seda ülesannet täpselt täidab. Riiklikud ülesanded määratakse kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega või kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksustega. Kui kohaliku omavalitsuse üksus täidab riiklikke ülesandeid, teostatakse nende ülesannete täitmise üle järelevalvet (seaduslikkuse ning seadusega ettenähtud juhtudel ja tingimustel ka otstarbekuse ja efektiivsuse järelevalvet). KOKS § 6 toob ära kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad,

milleks on haridus, kultuur ja sport, sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kommunaalma-
jandus, infrastruktuuri korrashoid, jäätmemajandus, planeerimistegevus jt (Runthal
ja Kanarik 2008, 7).

Põhiseadusega on kohalikule omavalitsusele antud garantii, mis käsitleb tema suhet
riigiga ning valla ja linna suhet teiste kohaliku omavalitsuse üksustega. Garantiiis eris-
tatakse kolme tasandit: 1) õigussubjektsuse garantii tagab vertikaalse võimude lahusu-
se ning kindlustab kohaliku omavalitsuse üksusele koht terviklikus avaliku halduse
organisatsioonis; 2) institutsiooni garantii säilitab kohaliku omavalitsuse üksusele insti-
tutsiooni õiguse ning tema iseseisvuse kohaliku elu küsimuste korraldamisel; 3) subjek-
tiivse õigusliku seisundi garantii annab omavalitsusele õiguse kaitsta oma garantiiga
seonduvat kohtus (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus).

Põhiseadus sätestab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhimõtted (§ 154),
valdade ja linnade kui kohaliku omavalitsuse üksuste olemasolu riigis ning nende
liigid (§ 155), esinduskogu volituste tähtsajad ning valimis- ja hääletamis põhimõtted
(§ 156), omavalitsuse iseseisvuse garantii – oma eelarve ning maksude ning koor-
mistite õigus (§ 157), omavalitsuse arvamuse kuulamise kohustus omavalitsuse piiri-
de muutmiseks (§ 158), õiguse moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi
(§ 159), järelevalve ning korralduse delegeerimise seaduse tasemele (§ 160).

Eestis reguleerivad põhiliselt kohaliku omavalitsuse korraldust järgmised õigusaktid:

1) *Euroopa kohaliku omavalitsuse harta* (Eesti ühines 28.09.1994. Harta sätestab
need ühtsed aluspõhimõtted, kuidas kohaliku omavalitsuse vabadust ja autonoomiat
kaitsta. Eesti Vabariik on kohustatud harta kui rahvusvahelise lepingu põhimõtteid
järgima ja need leiavad väljundi Eesti Vabariigi põhiseaduses ning kohalikkude omava-
litsust korraldavates õigusaktides. Harta on rahvusvahelise õiguse dokument, mis
tunnustab territoriaalse kogukonna (territoriaalkorporatsioonide) õigust omavalitsu-
sele ning tagab igale riigile õiguse nende korralduse üle ise otsustada; 2) *Kohaliku
omavalitsuse korralduse seadus* (vastu võetud 02.06.1993) määrab kindlaks koha-
liku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suht-
ed omavahel ja riigiorganitega. Lisaks sätestab kohalike omavalitsuste osalemise
majandustegevuses, omavalitsusüksuste maa-alal ja koosseisus olevate üksuste moo-
dustamise (linnaosa, osavald), linna- või vallavolikogu üldise struktuuri jms; 3) *Ees-
ti territooriumi haldusjaotuse seadus* (vastu võetud 22.02.1995) sätestab Eesti ter-
ritooriumi haldusjaotuse, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusük-
suste piiride ja nimede muutmise alused ja korra; 4) *Riigieelarve seadus* (vastu
võetud 9.06.1999) sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra,
samuti riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised ja tasandusfondi eraldised kohalike
omavalitsuste eelarvetesse; 5) *Valla- ja linnaeelarve seadus* (vastu võetud
16.06.1993) sätestab valla- ja linnaeelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra;
6) *Kohalike maksude seadus* (vastu võetud 21.09.1994) sätestab kohalikud mak-
sud, kohalike maksude kehtestamise korra ja nendele esitatavad nõuded; 7) *Kohali-
ku omavalitsuse volikogu valimiste seadus* (vastu võetud 27.03.2002) määrab voli-

kogu liikmete arvu, valimisringkondade ja jaoskondade moodustamise, valijate arvestuse, kandidaatide registreerimiseks esitamise ja registreerimise ning hääletamise korra jne. Seaduse järgi saavad kohalikud omavalitsused valimiste kulude katteks eraldisi ka riigieelarvest; 8) *Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus* (vastu võetud 28.06.2004. Muudatused jõustusid 01.01.2009, millega võimaldati ühinemismenetluse kõrval ka liitumismenetlust) määrab kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise ja liitumise põhimõtted, millega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, kohaliku omavalitsuse üksuste territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine. Seaduse eesmärgiks on soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist või liitumist ja haldusterritoriaalse jaotuse korrastamist. Riik soosib ja soodustab igati kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist või liitumist, et tekiks suurema territooriumi ja elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. Sellega saavutatakse nende suurem isekorraldusõigus ning kohalikud omavalitsused on kohalikele elanikele avalike teenuste osutamisel võrdväärseks partneriks keskvalitsusega. Nendel põhjustel sätestatakse selles seaduses ühinemise või liitumise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest toetuste eraldamise põhimõtted ja maksmise alused. Seadusest tulenevalt tagatakse ühinemistoetuse (makstakse ka liitumise puhul) maksmine ja riigieelarveliste eraldiste säilitamine omavalitsusüksustele, mis on moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käigus enne 2010. aasta 1. jaanuari; 9) *Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus* (vastu võetud 06.11.2002) määrab maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu asutamise ja tegevuse erisused võrreldes mittetulundusühingute seadusega; 10) *Avaliku teenistuse seadus* (vastu võetud 15.02.1995) määrab riigiteenistujate teenistusse võtmise korra, õigused ja kohustused. Seadus reguleerib ametnike atesteerimist, edutamist, distsiplinaarvastutuse määramist, teenistusest vabastamist, ametnike reservi jms.

ELi õigusloome, ELi õiguse realiseerimine riigi seadusandja kaudu, samuti halduspraktika tõestavad, et ei eksisteeri peaaegu ühtegi ELi valdkonda, mis pole samal ajal relevantne kohaliku omavalitsuse üksustele (Olle, 2004, 33):

1) kohalik haldusorganisatsioon; 2) kohalikud valimised; 3) kohalik personali leidmine; 4) kohalike tellimuste andmine; 5) kohaliku turu ja messide iseloom; 6) kohaliku majandusarengu edendamine; 7) kohalik linnaarenguplaan ja regionaalne planeerimine; 8) kohalik infrastruktuur; 9) kohalik ettevõtlus; 10) kohalik rahandus; 11) kohalik elatustaseme kindlustamine; 12) kohalik tervishoid; 13) kohalikud hoiukassad; 14) kohalik keskkonnakaitse; 15) kohalik haridus ja kultuur; 16) kohalik tarbijakaitse.

Lissaboni lepinguga⁵⁵ lisatakse EÜ asutamislepingusse artikkel 3b,

⁵⁵ Lissaboni leping elektrooniliselt leitav:
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ET:HTML>

mille kohaselt valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt. Lissaboni lepingu protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta art-st 2 tuleneb, et Euroopa Komisjon võtab enne seadusandliku akti kohta ettepanekute tegemist läbiviidavate laialdaste konsultatsioonide korraldamisel vajaduse korral arvesse kavandatava meetme piirkondlikku ja kohalikku mõõdet. (Kommentaariid 2008, 724)

Meenutame siinkohal, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta avati Euroopa Nõukogu liikmesriikidele alla kirjutamiseks 15. oktoobril 1985. aastal. 2008. aasta oktoobriks on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerinud 44 Euroopa Nõukogu liikmesriiki. Riigikogu ratifitseeris harta 28. septembril 1994. aastal.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on ainus rahvusvaheline leping kohaliku omavalitsuse ja subsidiaarsusprintsipi kaitseks ja arendamiseks Euroopas. Nimetatud harta on ainus rahvusvaheline leping, mis määrab kohaliku omavalitsuse olulisemad tunnused ja nende rakendamise liikmesriikides. Sellest tuleneb liikmesriikide kohustus kohaldada põhieeskirjasid, millega tagatakse kohalike omavalitsuste poliitiline, halduslik ja majanduslik iseseisvus. Harta seletuskiri avaldati esimest korda 1999. aastal. Vähemalt mõne artikli puhul on seletuskirja kasutamine möödapääsmatu. Lisaks on harta mõistmiseks vaja tunda neid sageli mahukaid soovitusi, mida Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on hartale tuginedes heaks kiitnud näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse (sh pealinna) juhtimise, kohaliku rakenduse jms valdkonnas. Hartaga ei nähta ette organit selle rakendamise järele valvamiseks, vaid nõutakse üksnes, et hartaosalised esitaksid kogu asjakohase teabe harta täitmiseks võetud seadusandlikest ja muudest meetmetest. (Runthal ja Kanarik 2008, 11)

On veel ka teisi Euroopa Nõukogu territoriaalse omavalitsuse konventsioone ja hartasid, mida Eesti ei ole ratifitseerinud:

1) Territoriaalsete kogukondade ja võimuorganite vahelise piiriülese koostöö Euroopa raamkonventsioon 1980. aastast ja selle lisaprotokoll 1995. aastast, mis soodustab ja võimaldab riikidevahelisi kokkuleppeid naaberpiirkondade ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel sellistes küsimustes nagu piirkondlik areng, looduskaitse ning teenindamise parandamine. Konventsioon jõustus 1989. aastast; 2) Välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsioon 1992. aastast, mille eesmärk on saavutada suurem ühtsus ENi liikmesriikide vahel, et kaitsta ja ellu viia nende ühispärandiks olevaid ideale ja põhimõtteid ning soodustada inimõigusi ja põhivabadusi austades nende majanduslikku ja sotsiaalset edenemist; 3) Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta 1992. aastast, mille eesmärk on mitte ainult hoida

väikerahvaste ja regionaalsete keelte väljasuremist, vaid säilitada neid Euroopa kultuuripärandi ainulaadse koostisosana ja laiendada nende kasutamist koolides, kultuuri- ja ühiskonnaelus ning massiteabes; 4) Euroopa maastikualade kaitse konventsioon 2000. aastast esitab avaliku võimu organitele nõude töötada kohalikul, regionaalsel, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil välja Euroopa maastikualade kaitse, haldamise ja planeerimise põhimõtted ja meetmed (ratifitseerimata); 5) Euroopa linna-de harta 1992. aastast, mis defineerib kodanikuõigusi Euroopa linnades ning annab praktilisi suuniseid heaks linnajuhtimiseks, hõlmates elamuehitust, linnaarhitektuuri, transporti, energiavarustust, sporti ja puhkust, keskkonna saastamist ja tänavajulgeolekut; 6) Noorte kohalikus ja regionaalses elus osalemise harta 1992. aastast, mis annab suunised julgustamaks noori osalema neid mõjutavate otsuste langetamisel ja sotsiaalsetes muudatustes, mis leiavad aset nende tänaval, lähiümbruses, kohaliku omavalitsuse üksuses või regioonis; 7) Euroopa regionaalse planeerimise harta 1983. aastast, mis lisas termini *ruumiline planeerimine*. Kui varasem suuremate territooriumide planeerimine, mis oli välja kasvanud arhitektuursest planeerimisest (linnaplaneerimisest), oli suhteliselt puhtalt territoriaalplaneerimine, siis hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikas välja kujunenud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine ei ole võimalik ilma sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnakaitseliste ja kultuuriliste aspektide tasakaalustatud käsitleseta (Runthal ja Kanarik 2008, 12–13).

Alapeatüki alguses esitatud küsimusele vastates tuleb eeltoodud dokumendianalüüsi põhjal asuda seisukohale, et **omavalitsuüksuste juhtimise õigusliku korralduse de lege lata väljatöötamisel on võetud aluseks riiklik omavalitsusteooria, arvestamata territoriaalse kogukonna olemust ja sellest tulenevaid erisusi juhtimises. Samuti ei ole arvestatud omavalitsuüksuste erinevat võimalikust, suurust, elanike arvu jt parameetreid.**

2.2.7. Kas väärtuspõhine juhtimine on võrreldav juhtimisega läbi paradigmuuutuse?

Eelkäsitletu puhul tuleb veel rõhutada, et territoriaalne kogukond, mida juhivad paradigmad on võrreldav traditsioonilise organisatsiooni puhul levinud väärtuspõhise juhtimise käsitlemisega. Siiski ei ole selline võrdlus probleemivaba, kuna väärtuspõhine juhtimine organisatsiooni tasandil tähendab juhtimist nende väärtushoiakute abil, mida juhtkond oluliseks peab. Territoriaalsel kogukonnal kui protsessi juhtivate paradigmade puhul ei saa aga rääkida väärtustest, mida juhtkond oluliseks peab, kuna tegemist on evolutsiooniliselt kujunenud, kogukonna liikmete ajalooliselt kujunenud väärtustega, sh kollektiivsete hoiakute, tõekspidamiste, eeskujude ja tavade süsteemiga.

Kui organisatsiooni väärtuspõhise juhtimise kontekstis algab muutuste kett vajadusest, millest kujunevad organisatsiooni välised eesmärgid ja edasised tegevused nende eesmärkide saavutamiseks, siis territoriaalse kogukonna puhul kujuneb muudatusi esilekutsuv ja neid juhtiv paradigma kogukonna liikmete ajas muutuvate väärtushinnan-

gute ajal, mis ei too kaasa kogukonna väliste eesmärkide muutumist, kuna territoriaalsel kogukonnal viimased puuduvad. Seetõttu ei saa territoriaalne kogukond võrreldes traditsioonilise organisatsiooniga ette võtta ka mingeid tegevusi nende väliste eesmärkide saavutamiseks. Aga – mida tähendab väärtuspõhine juhtimine?

Indiviidid, kes ühte organisatsiooni kuuluvad, toovad sinna kaasa oma hoiakud, uskumused ja väärtushinnangud. Need kolm moodustavad kokku indiviidide väärtussüsteemi. Organisatsiooni äratuntav identiteet või “iseloom” tekibki siis, kui individuaalsetes väärtussüsteemides on piisavalt kattuvust ja ühist arusaama, et tasan-dada erinevusi. Tavaliselt kujuneb sellisel viisil välja väike hulk üksteisega seotud jagatud väärtusi üheainsa konkreetse väärtuse asemel. Needsamad väärtused moodustavadki organisatsiooni väärtussüsteemi. Tasub siiski rõhutada, et organisatsiooni väärtused pole asjad iseeneses ega saa eksisteerida organisatsiooni liikmetest sõltumatult. (Jaakson 2004, 6)

Osutame siinkohal Eestis läbiviidud värskele uuringule, mille üheks järelduseks on, et väärtuspõhine praktika ei sõltu äriühingu suuruselt või tegevuse valdkonnast. Uuringu autorid lükkavad ümber mõne avaliku sektori õpetlase seisukoha, mille kohaselt avaliku sektori organisatsioonides ei järgita organisatsiooni väärtusi nii edukalt kui eraorganisatsioonides. Autorid jõuavad järeldusele, et põhjus ei peitu mitte sektoris *per se*, vaid erinevat tüüpi juhtumites, millega organisatsioonid erinevates sektorites tüüpiliselt kokku puutuvad (Jaakson, Reino ja Vadi 2008/2009, 22).

Dose (1997) defineerib organisatsiooni väärtusi nii: “Väärtused on töö ja töökeskkonnaga seotud hinnangulised standardid, mille alusel indiviidid otsustavad, mis on “õige” või mille alusel eelistatakse üht alternatiivi teisele”.

Harrison (1972) räägib organisatsiooni “ideoloogiast”, mis määratleb liikumise eesmärgid ja järgitavad väärtused. Organisatsiooni väärtused võivad eksisteerida nii tugeva konsensusena kui ka olla pealiskaudsed, ehk organisatsiooni liikmete sisemise toetuseta.

Jaaksoni järgi ei saa viimasel juhul rääkida jagatud väärtustest. Jagatud väärtused (*shared values*) on aga tugeva organisatsioonikultuuri eeltingimus (Jaakson 2004, 6).

Mida suurem on organisatsioon või mida muutlikumas keskkonnas see tegutseb, seda vähem on võimalik juhtida kindlaks määratud ja püsivate regulatsioonide abil. Seetõttu on viimaste aastate juhtimisalases kirjanduses järjest enam hakatud rääkima väärtuspõhisest juhtimisest. Selleks, et kõik organisatsiooni liikmed olulistest asjadest ühtmoodi aru saaksid, on otstarbekas põhiväärtused üheskoos kokku leppida ja kirja panna. Nagu selgub 2006. aastal Eesti organisatsioonides läbiviidud uurimuse tulemustest, on meie suurematest ettevõtetest seda nüüdseks teinud juba valdav enamik. See tõestab ilmekalt, et just suurtes organisatsioonides on aru saadud, et kõiki igapäevaelus ettetulevaid probleeme pole võimalik lahendada nii, et iga väiksemagi küsimuse lahendamiseks kehtestatakse üksikasjalikud käitumisreeglid –

töötajaid tuleb suunata ja juhatada mingil muul viisil. Siin tulevadki appi organisatsiooni põhiväärtused. (Beljajev 2007)

Organisatsiooni väärtuste (*organisational values*) käsitlemine on muutunud organisatsiooni- ja juhtimisteoreetilise kirjanduse oluliseks osaks.

Eelmise sajandi esimesel poolel mõisteti organisatsiooni kui bürokraatlikku masinavärki. Väärtuspõhise juhtimise kontseptsiooni kujunemise aluseks on Petersi ja Watermani (1982), aga ka Collinsi ja Porrase (1994) tööd, mis seostavad organisatsiooni edu organisatsiooni visiooni ja väärtustega, mis võrreldes teiste samalaadsetega on arusaadavamad ja omavad organisatsioonis tugevamat toetust. Nimetatud töödes ei uuritud väärtuste kujunemise protsessi, mille töötasid välja hilisematest autoritest Blanchard ja O'Connor (1997).

Nende väljatöötatud väärtuste kujundamise ja juhtimise protsessi eesmärk on lõppkokkuvõttes organisatsiooni finantstulemuste parandamine. Nimetatud autorid töid välja ka kontseptsiooni rakendamist mõjutavad nelja tasandi aspektid: ühiskonna tasand, organisatsiooni tasand, organisatsioonisisene tasand ning indiviidi tasand.

Nüüdseks on jõutud tõdemuseni, et väärtusi ignoreerides ei ole võimalik inimesi juhtida. Väärtuste olulisust on rõhutatud seoses erinevate strateegilise juhtimise valdkondadega, nagu muudatuste juhtimine (Marginson 2009), ettevõtete valitsemine (Thomsen 2004), strateegiline planeerimine (Williams 2002), strateegilised koostöövõrgustikud (Järvensivu 2007), teadusjuhtimine (B. P. Hall 2001), ettevõtete ühinemised (Mattila 2007), turundus ja brändi kujundamine (A. M. Wilson 2001) ja (Urde 2003).

Alles üheksakümnendate alguses käsitleti organisatsioonikultuuri ja väärtusi organisatsiooni ressursside tähenduses, mis annavad organisatsioonile konkurentsieelse (Barney 1991). Tänapäeval kohtab aga teaduskirjanduses väidet, et väärtustele tuginemine on organisatsioonile ellujäämise küsimus (Dolan ja Richley 2006).

Organisatsiooni väärtustega tegelemine on kasvav trend nii avaliku kui ka erasektori organisatsioonides (Van der Wal ja Huberts 2007). Üks selle väite tõestusi on asjaolu, et ligi 70% *Fortune 500*⁵⁶ ettevõtjatest on lisaks traditsioonilisele missioonile ja visioonile formuleerinud ka organisatsiooni väärtused. Iga-aastases juhtimisuuringus osalenud Ühendkuningriigi organisatsioonidest lausa 45% väidab, et nad muutuvad väärtuspõhisemaks (Garrow ja Stirling 2007). Jaaksoni järgi võib ka Eestis täheldada samasugust suundumust (Jaakson 2009).

Roe ja Ester (1999) defineerivad organisatsiooni väärtusi kui **püsivaid arusaamu, mille alusel hinnatakse tegevusi või tulemusi.**

⁵⁶ *Fortune 500* on USA suurettevõtjate iga-aastane pingerida (esimesed 500), milles võetakse aluseks ettevõtjate poolt valitsusasutustele esitatavad andmed ettevõtja tulude, maksujärgse kasumi, varade, turuväärtuse, tulu aktsia kohta ning aktsia kogutootluse kohta.

Jaakson defineerib väärtuspõhist juhtimist kui **üksteisega seotud juhtimistegevus, mille eesmärgiks on tagada organisatsioonile oluliste väärtuste omaksvõtt nii organisatsiooni sees kui ka väljas.**

Jaakson rõhutab, et eesti keeles on antud juhtimiskontseptsiooni tõlgitud ka kui

„väärtusjuhtimine” (nt Tallinna Tehnikaülikooli lõputöös) ja „väärtushoiakutel põhinev juhtimine” (Blanchard ja O’Connor 1997 raamatu tõlge). Jaaksoni arvates iseloomustab „väärtuspõhine juhtimine” antud kontseptsiooni siiski kõige paremini, sest „väärtusjuhtimine” ei ava piisavalt selgelt, millises tähenduses väärtust mõtestatakse – majanduslikus või kultuurilises (Jaakson 2009, 194).

Töös nõustutakse sellise käsitlusega.

Erinevate autorite organisatsioonikultuuri ja juhtimist käsitleva kirjanduse võib jagada kolme perspektiivi vahel: seostamise (*integration*), eristamise (*differentiation*) ja killustamise (*fragmentation*) perspektiiv. Selle jaotuse kontekstis lähtub väärtuspõhine juhtimine põhiliselt seostamise perspektiivist, mille järgi on organisatsiooni väärtusi võimalik ja vajalik juhtida ning tugev kultuur ja sisemine konsensus väärtuste osas on organisatsiooni edukuse tagatiseks (Martin ja Frost 1999). Kuna väärtuspõhisest juhtimisest kirjutavad palju just juhtimispraktikud ja konsultandid, ei ole Jaaksoni järgi antud perspektiivi domineerimine üllatav (Jaakson 2009, 194).

Trice ja Beyer (1993) aga ka Griseri (1995) järgi kahtlevad eelnimetatud eristamise, killustamise ning seostamise perspektiivi eeldustes, pannes küsimärgi alla, **kas väärtusi on üldse võimalik juhtida ning kas tugev organisatsioonikultuur on alati hea** – samal seisukohal on ka Alvesson (2002). Töös on rõhutatud, et juhtida saab protsesse, mis juhtimisele alluvad.

Jaaksoni järgi on eristamise perspektiivis organisatsioonides tegemist eri subkultuuridega ja need võivad üksteist toetada, olla omavahel konfliktis või üldse mitte kokku puutuda. Seega **valitseb organisatsiooni kui terviku tasandil alati kultuuriline ebamäärasus ning väärtuste kontrollimine ja juhtimine on problemaatiline**. Killustamise perspektiiv läheb veelgi kaugemale ja eitab ühtsete väärtuste olemasolu isegi subkultuuri tasandil, väites, et **kultuuriline ebamäärasus on organisatsiooni läbiv ja pidev**. Mõistagi on kultuur selles perspektiivis kontrollimatu nähtus. (Jaakson 2009, 194)

Martin ja Meyerson (1988) kutsusid uurijaid üles kultuuriliste nähtuste analüüsimisel lahti ütlema ühest kindlast perspektiivist, kuid Jaakson väidab, et väärtuspõhise juhtimise kirjanduses on seda seni vähe kasutatud. Jaaksoni järgi kohtab valdavalt autoreid, kes väärtustega manipuleerimisse ja selle tulemustesse suhtuvad üldini positiivselt ning pööravad pealiskaudset tähelepanu juhi ees seisvatele probleemidele ja valikukohtadele, kui väärtuspõhist juhtimist praktikas rakendada (Jaakson 2009, 194–195).

Buchko (2007) on asunud seisukohale, et organisatsiooni väärtusi käsitlevas kirjanduses on enam levinud kaks lähenemist: filosoofiline ja kogemuslik ning mõlemad rõhutavad väärtuste juhtimist organisatsiooni edukuse võtmetegurina. Sealjuures filosoofiline lähenemine pakub juhtidele teatud „õigeid” väärtusi või üldistab praktikas levinud väärtuste efektiivsust. Kogemuslik lähenemine aga kirjeldab valdavalt juhtumeid või narratiive organisatsioonide või nende juhtide väärtustest ning seob neid organisatsiooni eduga.

Niehoff *et al.*, kes on uurinud juhtkonna tegevuse mõju töötajate hoiakutele ja tajule, märkisid oma artiklis järgmist: „Kogemusi, mida meile jagatakse populaarteaduslikes allikates, ei peaks küll halvustama, kuid need peaksid uurijaid motiveerima püstitama hüpoteese, mida empiirilisel testida” (Niehoff, Enz ja Grover 1990, 350).

See tsitaat sobib Jaaksoni arvates hästi iseloomustama olukorda väärtuspõhise juhtimise valdkonnas (Jaakson 2009, 195).

Nagu eelkirjeldatu osundab, on organisatsiooni väärtustega seonduvad teooriad ja ka empiirilised uuringud saanud alguse Anglo-Ameerika kultuuriruumist – USA, Inglismaa, Kanada, Austraalia (Knoppen, *et al.* 2006). Samas on viimasel kahel aastakümnel ka Skandinaavia uurijad selles valdkonnas üsna nähtaval (nt Alvesson, Kujala, Ekvall, Brunsson, Thomsen ja Schultz). Mattila (2007) väitel on Soomes organisatsiooni väärtused olnud populaarsed alates üheksakümnendate algusest, mille heaks näiteks on Nokia, mille edulugu seostatakse just väärtuspõhise juhtimisega.

Enamus Eesti äriorganisatsioone alustasid objektiivsetel põhjustel 1990ndate alguses nullist. Seega ollakse oma elutsüklis jõutud faasi, kus keskendutakse peamiselt efektiivsuse kasvatamisele ning organisatsioonisiseste ressursside leidmisele ja paremale ärakasutamisele (Vadi ja Vedina 2007).

Jaaksoni järgi

võib pühendumist teatud väärtustele pidada üheks selliseks organisatsioonisiseseks ressursiks, mis täiendab formaalseid reegleid ja norme. Organisatsioonide poolset huvi ja nõudlust antud teema järele näitavad arvukad väärtustele pühendatud konverentsid ja koolitused ning paljude konsultatsioonifirmade teenusteportfelli kuulub väärtusauditi tegemine organisatsioonis. Samas Eesti organisatsioonidel põhinevad uuringud selles valdkonnas sisuliselt puuduvad ning ideed ja soovitusel organisatsioonidele pärinevad enamasti Ameerika päritolu populaarteaduslikest väljaannetest (Jaakson 2009, 196).

Siiski tuleb siinkohal rõhutada, et organisatsioonikultuuri alaseid uuringuid on ka Eestis läbi viidud ja töid avaldatud, tuues siinkohal esile sellised nagu Vadi (2000), Alas ja Vadi (2003), Aidla (2009), Übius ja Alas (2009) ja Reino (2009). Samuti indiviidi väärtuse uuringuid sellistelt autoritelt nagu Lauristin ja Vihalemm (1997), Aavik ja Allik (2002), Rämmer (2005) ja Vedina (2007).

Töös rõhutatakse, et väärtuspõhise juhtimise uuringud puuduvad ka avaliku sektori organisatsioonide (esindusorganid ja nende moodustatud täitevorganid) kohta. Ka väärtuspõhise juhtimise sisuline käsitlus, aga just selle käsitluse võrdlus territoriaalse kogukonnaga, mida juhivad paradigmade, vajab edasisi uuringuid – see aga väljub töö raamistikust.

2.2.8. Territoriaalsete kogukondade koostöö problematika

Võttes aluseks Lõhmuse (2008) töös toodud argumendid, jõutakse selles töös järeldusele, et koostööorganite juhtimismudelite valikul tuleb aluseks võtta ametlikud kehitud administratiivpiirid, st territooriumid, mille ulatuses teostatakse omavalitsusliku haldust. Samas ei pruugi tegelikult välja kujunenud piir ning asustus- ja rändeloo- gika kattuda ametlike administratiivpiiridega ja kõik see seabki koostööpiirkonna juhtimismudeli ülesehitamisele tõsised raskused.

Avaliku halduse otstarbeka toimimise seisukohalt võib koostööpiirkonda piiritleda, lähtudes ratsionaalse juhtimismudeli õiguslikest, juhtimisalastest ja majanduslikest aspektidest. Igal juhul on regiooni piiritlemine vaieldav ja sõltub sellest, mida uuritakse (pendelmigratsiooni, kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd avalike ülesannete täitmisel, riiklikke juhtimisstruktuure vms) ja missuguseid ülesandeid lahendada soovitakse. Nii võib näiteks infotehnoloogilises kontekstis rääkida kogu Eestist kui kohaliku omavalitsuse üksuste ühest koostööpiirkonnast.

Koostööpiirkonna juhtimismudeli valiku küsimus taandub paljuski riigis kasutatavale kohaliku omavalitsuse organisatsioonilisele korraldusele ning selle õiguslikele, juhtimisalastele ja majandusalastele aspektidele. Koostööpiirkonna juhtimise osas on teaduskirjanduses eristatud kolme põhimõttelist mudelit (Barlow 1994):

1) *hajamudeli* puhul jaguneb piirkond, mida üldiselt mõistetakse linna ja/või tema valglinnastunud territooriumina, esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste vahel ning puudub kohustuslik piirkondlik tasand. Hajamudeli korral toimub erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel vabatahtlik koostöö, ühiselt täidetavad ülesanded sätestatakse halduslepingutega. Seejuures on vabatahtliku koostöö piirkond vaba, hõlmates kas ühiste huvidega naaberomavalitsusi, riiklikku piirkondlikku tasandit (maakond) või olla maakonnaülene. Antud mudeli suurimaks probleemiks on see, et vabatahtlik koostöö alati ei toimi ning seadusandlik raamistik, üksuste erinev suurus, majanduslik võimekus jms võib mõjusaks avaliku võimu teostamiseks ja avalike teenuste tagamiseks ebapiisavaks osutuda. Hajamudeli alusel on korraldatud näiteks Tallinna ja ümbritsevate omavalitsuste koostöö (Mäeltsemees ja Lõhmus 2006), vaata ka (Mäeltsemees ja Lõhmus 2008a) ning (Mäeltsemees ja Lõhmus 2008b);

2) *mitmetasandilise mudeli* korral on lisaks esmatasandi üksustele põhiseadusega või seadusega moodustatud piirkondlik tasand (tasandid). Piirkondlik tasand täidab talle seadusega või halduslepinguga antud piirkondliku loomuga avalikke ülesanded

ning tagab avalikud teenused. Mitmetasandilise mudeli tavavorm on kahetasandiline omavalitsus (Barlow 1993). Kahetasandiline omavalitsuslik mudel võimaldab küll erinevatel piirkondlikel tasanditel tagada omavalitsusliku demokraatliku juhtimise, aga tingib ka olulisi konfliktipunkte. Peamisteks sõlmprobleemideks on funktsioonide jaotus kahe autonoomse tasandi vahel, tulubaasi formeerumine, raskused ühtsete poliitikate elluviimisel, väikeriigis ka kompetentsi hajumine (Barlow 1994).

Kui esmatasandi detsentraliseeritud üksuste (osavallad, linnaosad) ülesannete hulgas on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad (Lõhmus 2008). Uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste osutamiseks otstarbekate (seda nii maa-ala kui ka ülesande eripära arvestavate) piirkondlike tasandite (teenuse piirkondade) moodustamine (Hooghe ja Marks 2003). Kui tervikuna ühetasandilise omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud piirkonnas kahetasandilise omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis erinevate avalike ülesannete täitmisele suunatud piirkondliku haldusmodeli moodustamine on avaliku halduse seisukohalt õigustatum. Mitmetasandilise omavalitsusliku mudeli korral hakkab teistest olulislt suurem partner valitava esinduskogu korral vältimatult domineerima, mitmetasandilise haldusmodeli korral on juhtimissüsteem võimalik üles ehitada paindlikult ja arvestades nii partnerite suurust, majanduslikku võimekust ning samas tasakaalustatud esindatust juhtorganites. Kõik see sätestatakse vastava seadusandliku aktiga. Mitmetasandilise haldusmodeli näiteks on Helsingi Koostööpiirkond (Lõhmus 2008).

3) *unitaarne mudel* tähendab, et kogu piirkonnas tegutseb üks esmatasandi omavalitsuslik üksus ja sellel üksusel võivad olla detsentraliseeritud juhtimistasandid (linnaosad, osavallad vms), mis aga ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused. Unitarse mudeli põhilised probleemid on seotud kohaliku demokraatia tagamisega, kohalike olude arvestamisega, samuti süsteemi bürokratiseerumisega. Unitarse mudeli raames võib detsentraliseeritud juhtimismudeli ülesehitusel eristada viit all-mudelit. Liigitamise aluseks on organisatsioonilise, poliitilise ja majandusliku autonoomia ulatus. Nii on pealinnu võrdlevas uuringus nimetatud neid mudeleid vastavalt Balti mudel, Põhjamaade mudel, pehme Kesk-Euroopa mudel, tugev Kesk-Euroopa mudel ja föderaalne linna mudel (Lõhmus 2008).

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaliku omavalitsuse aluseid sätestav peatükk lähtub Euroopa kohaliku omavalitsuse harta väärtustest ning seega nii kohaliku demokraatia kui kohaliku autonoomia põhimõttest. Põhiseaduse § 155 järgi on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad ning muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras. Põhiseaduses viidati sellele, et Eestis eristatakse riiklikke ja kohaliku elu küsimusi ja kohalik omavalitsus tegeleb üldpädevuse põhimõttel kõikide kohaliku elu küsimuste korraldamisega. Vastavalt põhiseaduse § 159 võivad kohaliku omavalitsuse üksused moodustada *liite* ja *ühis-asutusi*.

Tuleb rõhutada, et põhiseadus ei välista seda, et kohaliku omavalitsuse korraldust sätestavate seadustega ei võiks moodustada piirkondlikke või detsentralisatsioonil põhinevaid üksusi, samuti ei oleks põhiseadusega vastuolus, kui mõnes riigi osas kasutatakse erinevat juhtimiskorraldust. Samas vastavalt põhiseaduse § 11 lg 1 võib põhiseadusega lubatud piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, mille kohaseks viisiks on piirangute tegemine seadusega. Nii on kehtiv KOLS piiranud omavalitsusüksuste koostööd maakonna ja riigi territooriumiga ühelt poolt ning seadnud sellisele koostööle õigusliku vormi piiranguks mittetulundusühingulise vormi. Sellised piirangud ei ole põhjendatud ega vajalikud ning moonutavad piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11 lg 2). Sellega seoses tõusetub ka küsimus põhiseaduse riivist.

2002. aastal vastu võetud KOLSi järgi võivad rohkem kui pooled maakonna kohaliku omavalitsuse üksused moodustada maakondliku liidu. Maakondlikku liitu kuulumine on vabatahtlik, näiteks Tallinna linn astus Harjumaa maakondlikku liitu alles 2006. aastal. 2008. aasta oktoobris on omavalitsusliidust lahkumisest teatanud mitmete maakondade suurimad linnad⁵⁷.

Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö võib maakondliku omavalitsusliidu (ülერიიგილიне on pigem esindusorgan) kõrval toimuda ka teistsugusel territoriaalsel alusel (ka maakonna piire ületavalt), mille aluseid reguleerib HKTS. Nii omavalitsusliidu kaudu kui HKTSi alusel toimuv koostöö eeldab seda, et vastava avaliku ülesande täitmine on volitatud iga koostöös osaleva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu poolt eraldi. Mainigem, et HKTS määrab kindlaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja korra, kuid ei reguleeri avalike ülesannete ühist täitmist koostööorgani kaudu ega ka sellise koostööorgani moodustamist.

Igal juhul on õiguslik alus selline, et kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö on Eestis üksnes vabatahtlik, seega kasutatakse hajamudelit. Samas ei rahulda see tänapäeva vajadusi.

⁵⁷ Iseloomulik on Narva linna põhjendus liidust väljaastumisele: „Narva linn on Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu liige aastast 1994. Liikmelisuse viimaste aastate praktika näitab, et kasu, mis Narva saab liidus osalemisest on tunduvalt väiksem, kui linn toetab liidu tegevust rahaliselt. Samal ajal on Narva suurim linn Ida-Virumaal, kuid linnal on kaks esindajat liidu Üldkogus nagu ka teistel liikmetel - väiksematel kohaliku omavalitsustel. See teeb otsustamisprotsessi Narva linnale ebasoodsaks.“ www.narva.ee. Tuleb rõhutada, et samu argumente on tõstatanud ka Tallinna linn, vaatamata sellele, et neil on HOLis eristaatus (näiteks põhikirja järgne koht juhatuses ja liikmemaksu arvestamise erikord).

2.3. Haldusterritoriaalsed ümberkorraldused muudatuste juhtimise paradigmas

2.3.1. Teoreetilised käsitlused

Haldusterritoriaalsete muudatuste alguseks Euroopas tuleb pidada eelmise sajandi 1970–1980ndaid aastaid. Erinevates riikides on haldusreformide põhieesmärgid olnud sarnased – avaliku sektori efektiivsuse tõstmine ning kodanikukesksuse suurendamine. Üldistades võib öelda, et eesmärkide saavutamise vahenditena on kasutatud: 1) üleminekut protsessikesksuselt tulemustele orienteeritusele; 2) mitmekesistatud avaliku sektori organisatsiooni; 3) rakendatud detsentraliseerimist; 4) asendatud ranget hierarhiat koordineerimisfunktsioonide arendamise ning horisontaalsete juhtimismudelitega; 5) suurendatud vastutust ja läbipaistvust; 6) välja töötatud teenuse- ja teenindusstandardeid; 7) kaasatud kolmandat sektorit; 8) panustatud info- tehnoloogiliste võimaluste arendamisse.

Välisele sarnasusele vaatamata, ei ole avalikus halduses üheseid sisulisi ega protseduurilisi lahendusi. Eri riikide kogemustele tuginedes nähtub, et avalikus halduses on üha rohkem küsimusi kui vastuseid (Randma 2002).

1990ndate aastate kommunismileeri lagunemine ja sellega seonduvad sündmused tõid kaasa suured muudatused postkommunistlike riikide halduskorralduses. Nende mõneti revolutsiooniliste sündmuste puhul ei saa autori arvates siiski rääkida muudatuste juhtimisest selle juhtimisteoreetilises mõttes.

Regionaalse- ja kohaliku tasandi territoriaalkorporatsioonide arengumudelite vastu on uurijad suurt huvi üles näidanud ja seda teemat (muuhulgas ka ELi kontekstis) oma töödes erinevates aspektides põhjalikult käsitlenud. Siinkohal viidatakse töös sellistele autoritele nagu Blokker ja Dallago (2009), Wright (2003), Goetz (2001), Popadiuk (2005), Budd ja Hirmis (2004), Salamun (2007), Hutchcroft (2001), Jonas ja Gibbs (2003), Lankina (2009), Doucet (2006), Moulaert ja Sekia (2003).

Samas tuuakse töös välja tänapäeva autorid, kes leiavad, et kohalik omavalitsus on sisenenud uude ajastusse – *kohaliku omavalitsuse ajastusse*. Avaliku halduse reformid, partnerlus ja koostöö laienemine avaliku teenuse osutamise valdkonnas on kombineeritud globaliseerumise mõjuritega. Selles kontekstis on teemat uurinud näiteks Denters ja Rose (2005), Borraz ja Le Galčs (2005), Rose ja Ståhlberg (2005), Gabriel ja Eisenmann (2005) ja Wilson (2005). Mitme autori artiklid kõnelevad sellest, kuidas lähendada riigi tasandi poliitika ja kohaliku tasandi koostöömeetodite teooriat ja praktikat, mille on koondanud ühte kogumikku Considine ja Giguère (2008).

Ambos ja Schlegelmilch on muudatuste kontekstis käsitlenud oma töös regionaalse halduse uue rolli temaatikat ja rõhutanud, et ka regionaalse juhtimise küsimused on saanud uue rolli ja tõusmas üha tähtsamaks (Ambos ja Schlegelmilch 2010).

Organisatsiooniliste muudatuste õpetlased on oma töödes piirdunud tavaliselt sotsiaalmajandusliku kontekstiga, milles nad töötavad, samuti avaliku arvamuse ja õigusliku raamistiku muutustega (Clark, & Soulsby, 1999).

Institutsiooniteooria uurib tavaliselt sotsiaalse ja majandusliku väliskeskkonna osalistelt tulevat survet ja selle mõju organisatsioonile, pakkudes arusaamu organisatsioonistruktuuri ja selle laiemas sotsiaalse keskkonna vaheliste suhete mõistmiseks (Khadaroo 2005).

Eestis on läbi viidud mitmeid organisatsioonilisi muudatusi mõjutavate käitumiskriteeriumide uuringuid nagu (Alas ja Sharifi 2002), aga ka (Alas ja Vadi 2004) ja (Alas ja Vadi 2006).

Muudatused avaliku sektori organisatsioonides ega ka territoriaalsetes kogukondades ei ole pälvinud uurijate tähelepanu. Siiski on Sepper ja Alas (2008) selle teema uurimisega meditsiinisektoris algust teinud, uurides organisatsioonilisi muudatusi riigile kuuluvates sihtasutuses vormis tegutsevates haiglates. Sellest edasi, ehk avaliku sektori vahetute organisatsioonideni, milleks töös käsitletu kohaselt on riigi- ja omavalitsusorganid, ei ole uurijate tähelepanu veel jagunud.

Rainey on kirjutanud, et avaliku sektori organisatsioonid erinevad erasektori omadest mitme juhtimisfunktsiooni poolest ning avaliku sektori organisatsioonide juhid on vastamisi üsna teravate vastuoludega nende võimu ja mõju vahel (Rainey 2005).

Strateegilisel juhtimisel avaliku sektori organisatsioonides on mõned spetsiifilised jooned. Nimelt organisatsiooni missiooni loomine, mis on esimeseks sammuks strateegilisel planeerimisel, nõuab hoolikat organisatsiooni mandaadi analüüsi, sest arvestama peab nõuetega, mille on kehtestanud organisatsioonivälised võimukandjad (Rainey 2005). Iga strateegia elementi (eesmärk, tegevused, ressursid) mõjutavad poliitilised, sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonna muutujad (Cohen ja Eimicke 2002, 211). Protsessiosalist analüüs on olulisem kui kunagi varem, tulenevalt maailmas üha kasvavast vastastikuse seotuse olemusest (Bryson 2004). Poliitikud, survegrupid, maksumaksjad ja valijad, keda kõiki huvitab avaliku sektori toimimine, eeldavad avaliku sektori organisatsioonilt üha suuremat vastutust.

Tulenevalt vajadusest järgida reegleid ja hierarhiat ei saa avaliku sektori organisatsioonid rakendada struktuurivormidena detsentraliseeritud ja paindlikke mudeleid või saavad seda teha vaid suurte pingutustega. Avaliku sektori organisatsioonides on võimuvõimused kontsentreeritud rohkem organisatsiooni tippu või organisatsioonist väljapoole, eriti personaliprotseduure puudutavas (Rainey 2005).

Avaliku sektori organisatsioonides mõjutavad töötajate positiivsed tööhoiakud ja takitunne organisatsiooni sooritust (Podsakoff ja MacKenzie 1997), mistõttu otsivad organisatsioonid võimalusi arendada pühendunud töötajaid selleks, et parandada isiklikku sooritust ja tööle pühendumise hoiakuid ning vähendada töötajate liikuvust ning puudust (Morris, Lydka ja Fenton O'Creivy 1993).

Töölepuhendumise hoiakud sõltuvad töötajate arusaamast selle kohta, kas ja kuidas organisatsioon hoolib töötajast (Gould-Williams ja Davies 2005). Juhte ja ülevaatajaid on nähtud kui sotsiaalse vahetusprotsessi kriitilisi agente (Graen ja Scandura 1987). Juhid püüavad arendada pühendunud töötajaid, keda saaks usaldada ja kes lahendavad tööülesandeid vastavalt organisatsiooni eesmärkidele (Arthur 1994). Usk juhtidesse määrab ära ka töötaja kohustused, motivatsiooni ja soovi püsida organisatsioonis (Gould-Williams ja Davies 2005). Motivatsiooni mõjutab samuti sage poliitiliselt valitud või määratud juhtide „käive”. Madalama astme töötajad võivad moodustada poliitilisi liite (Rainey 2005). Avaliku sektori töötajate motivatsiooni mõjutab ka suhteliselt turbulentne otsustamisprotsess, mis võib mõjutada juhtide ja töötajate meelekindlust ja arusaamu nende mõjust. Lisagem veel sedagi, et avaliku sektori töötajad tajuvad ühelt poolt nõrka seost nende soorituse ja teisalt töötasu, edutamise ja distsiplinaarvastutuse vahel (Coursey ja Rainey 1990).

Avaliku sektori juht veedab rohkem aega formaalsetel koosolekutel ja kohtumistel väliste huvigruppide võimuorganite esindajatega (Mintzberg 1972). Kriisijuhtimine mängib kesket rolli avaliku sektori juhtide otsuste ja prioriteetide vormimisel (Weinberg 1977). Kommunikatsioon on palju intensiivsem ja keerulisem, konfliktid on palju tõenäolisemad tekkima ja juhtida on keerulisem just avalikus sektoris, mistõttu eeldatakse avaliku sektori juhtidelt eriti kõrgetasemelist tolerantsust mitmemõttelisuse ja mitmekesisuse suhtes tegelemaks korduvate konfliktidega erinevate gruppide vahel (Rainey 2005).

Osa ametnikke ei julge teha positiivseid otsuseid, kuna kardavad kriitikat või arvavad, et see on liiga töömahukas (Nigro 1965). Tänapäeva trend on pigem kujundada juhte praktikute hulgast kui tugevdada juhtkonda kontrollimaks praktikuid. Uus juhtide generatsioon on hakanud sulandama tehnilist ekspertiisi juhtimisalase kompetentsusega (Hoggett 1991).

Siiski viitavad uuringud avalikus sektoris töötamise osas probleemidele ja frustratsioonile (Rainey 2005), ehkki seal ei peaks olema rohkem probleeme kui erasektoris – probleemid on lihtsalt erinevad.

Muudatused on saamas domineerivaks jõuks meie elus. Me ei saa enam põlvest põlve kasutada sama tehnoloogiat, samu sotsiaalseid struktuure ja väärtusi (L. R. Phillips 1996, 278). Muudatus iseenesest ei pruugi olla probleem. Probleem väljendub sageli hoopis võimetuses muudatust efektiivselt juhtida (Paton 2000, 37).

Habakuk rõhutab, et suuremate organisatsioonide tingimustes on sagedased ja järsud pöörded võimatud (sama põhimõtte kehtib ka territoriaalkorporatsiooni suhtes – autori lisandus), mistõttu kord tehtud otsustega (või muutusega kaasnenud arengusuunaga – autori lisandus) võib kauem läbi saada. Juhtimisalast otsustamist tuleb aga täiustada pidevalt eesmärgiga lähendada juhtide otsustamismudelit optimaalsele otsustamismudelile ja juurutada juhtimist eesmärgi kaudu (Habakuk 1976a, 9, 85 ja 130). Ta rõhutab oma teises töös, et seoses muudatustega peab arvestama ka juhti-

misalase otsustamise õppimise ja õpetamise ajakohastamise vajadusega, kuna juhi oskused tekivad tavaliselt katsetamise ja eksimise käigus. Kuna õppimine sel moel kujuneb tihti vägagi kulukaks, tuleb otsustamisoskuste arendamiseks rakendada aktiivseid õpetamismeetodeid (Habakuk 1976b, 3). Selle märkusega tuleb ümberkorralduste puhul eriti arvestada, kuna avaliku sektori juhte tuleb ümberkorralduste edukaks realiseerimiseks eelnevalt koolitada, mitte jätta neid uue olukorraga kohanemisel omapead. Eelõeldu haakub ka töös väärtustatava olukorralise juhtimise kontseptsiooniga.

Aja jooksul on muutunud arusaam organisatsioonis muutatuste läbiviimise käigust. Lewin pakkus 20. sajandi keskel välja muutatuste läbiviimise kolmeetapilise mudeli: *lahtisulatamine, muutmine ja kinnikülmutamine*. Sajandi lõpuks oli aga laialt levinud tõdemus, et muutused ei lõpe kunagi.

Elenurm on tõdenud, et muutatuste, täpsemalt küll uuenduste otstarbekus ei tähenda veel nende aktiivset ja edukat juurutamist. Otsustava tähtsuse omandab inimtegur, initsiatiiv ja tegevusühtsus vajalike uuenduste elluviimiseks. Ta lisab, et läbimõtle mata uuenduskatsed kulutavad asjatult inimeste aega ja energiat. Mis kõige hullem, nad tekitavad umbusku ka tingimata vajalike uuenduste suhtes (Elenurm 1986, 9 ja 115). Sellega tuleb nõustuda ja senitoimunud haldusterritoriaalse ümberkorralduse katsete kontekstis parafraseerida, et „reformidega ei mängita”!

Ei tohi jätta tähelepanuta ka Northi märkust, et institutsionaalsed muutused kujundavad ühiskondade arengut läbi aja ning on seega võtmeks ajalooliste muutuste mõistmisel (North 2004, 17). Institutsionaalsete muutatuste all tuleb mõista seadus- või määrusandlikku tegevust, aga ka tavade muutumist ajas. Northi järgi eeldab evolutsiooniteooria, et aja jooksul kitkutakse ebatõhusad instituudid kui umbrohi välja ja alles jäävad instituudid, mis on tõhusad, seega leiab aset järkjärguline areng tõhusamate majanduslike, poliitiliste ja sotsiaalsete organisatsioonide vormide suunas (North 2004, 122–123).

Tutvunud vastava erialase kirjandusega, tuleb tõdeda, et muutatustest avalikus sektoris kirjutatakse oluliselt vähem kui muutatustest erasektoris.

Pollitt ja Bouckaert on seisukohal, et

avaliku halduse reformi all tuleb mõista *kokkuhoidu* avalikes kulutustes, avaliku teenuse *kvaliteedi* parandamist, valitsemiskorralduse *tõhusamaks* muutmist ja võimaluste suurendamist, et valitud ning rakendatud poliitika oleks *mõjusam*. Nende tähtsate eesmärkide saavutamiseks võib avaliku halduse reform teenida samuti *vahepealseid* eesmärke, nagu tugevdada poliitikute kontrolli bürokraatia üle vabastamaks ametnikke nende juhtimisvõimalusi pärssivast bürokraatlikust teesklusest ning tõstmaks valitsuste poliitilist ja programmilist *vastutust* seaduse ja elanike ees. *Last, but not least*, võib nimetada ka haldusreformi *sümboolset* ja *legitiimset* kasu. Poliitikutele koosnevad need kasud osaliselt nähtaval olemisest ja midagi tegemisest.

Reformi väljakuulutamise, bürokraatide kritiseerimine, uute juhtimisvõtete kiitmine, teenuste parandamise lubadused tulevikuks, organisatsiooni restruktureerimine – kõik need tegevused aitavad kõita soodsat tähelepanu poliitikute suhtes, kes sellega tegelevad. [...] On ka legitiimne edu nendele kõrgematele ametnikele, kes pea alati mängivad tähtsat osa nende initsiatiivide kujundamisel ja rakendamisel. Nad võivad „moderniseerimise” ja „kujundamise” tegevusega parandada oma mainet ja teha karjääri. (Pollitt ja Bouckaert 2004, 6)

Olgugi et Ameerika autorite sulest, on nimetatud tsitaat aktuaalne ka euroopaliku Eesti oludes – avalik haldus on midagi oluliselt rahvusvahelisemat kui me arvatagi oskame. Siiski täpsustagem siinkohal uuesti, et reformi (<ld *reformāre* – ümber moodustama) all mõistetakse töös **poliitilisel paradigma muutusel põhinevat üleriigilist ümberkorralduse protsessi**.

Mõistelt reform on põhjust eeldada, et tegemist ei oleks pelgalt „iluraviga”, vaid seni püsinud ja üldtunnustatud mõisted, seadused ja meetodite süsteem muutuvad. Vastasel korral on tegemist suuremate või väiksemate ümberkorraldustega.

Greiner on väitnud, et organisatsiooni arengus vahelduvad evolutsioonilised ja revolutsioonilised faasid ning iga rahuliku arengu perioodi jooksul küpseb revolutsioon, mis toob kaasa tormiliste muutuste perioodi alguse. Pärast muutuste elluviimist saab ettevõtja mõneks ajaks, kuni uue revolutsiooni küpsemiseni, stabiilse arengu juurde tagasi pöörduda (Greiner 1998). Siintoodul on märkimisväärsed sarnasusi töös käsitletud Kuhni teadlaskogukonna paradigmatähtsusega.

Sellega saab nõustuda tingimustel, et silmas on peetud muudatusi, mis ei tulene üleriigilisest reformist, ehkki ka reform on oma olemuselt revolutsiooniline.

Kui haldusreform tõepoolest toodaks odavamat, palju tõhusamat valitsemist koos kõrgema kvaliteediga teenustega ja palju efektiivsemate programmidega ning kui see samal ajal suurendaks poliitilist kontrolli, vabastaks juhid juhtimiseks, muudaks valitsused palju läbipaistvamaks ja upitaks enam osalenud ministrite ja mandariinide⁵⁸ mainet, oleks see üks väike ime, millest „pasundataks” laialt. Kahjuks, kuidas küll ei tahaks, ei ole asjad nii lihtsad. On piisavalt tõendeid näitamaks, et haldusreformid võivad minna valesti. Need võivad ebaõnnestuda soovitatavate edude saavutamata tõttu. Need võivad isegi luua perversseid tagajärgi, mis muudavad asjakohase haldusprotsessi hullemaks, kui see oli varem. (Pollitt ja Bouckaert 2004, 6–7)

Igal juhul on reformid vaid üks viis saavutamaks neid eesmärke, millest kirjutavad viidatud tekstis Pollitt ja Bouckaert.

⁵⁸ Selle all mõeldakse kõrgemat riigiametnikku.

2.3.2. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni ja juhtimise korraldusest teistes riikides

Avaliku sektori organisatsiooni ja juhtimise korraldus ja selle arendamine on teemad, millega on Eesti naaberriikides (eriti Põhjamaades) tegeldud aastakümneid. Sellisena kujunevad need protsessid pigem evolutsioonilisteks kui revolutsioonilisteks reformideks.

Kas teistes riikides toimunud reforme saab laiendada ka Eestile, on keeruline küsimus ja ühest vastust sellele ei ole – isegi Soome või Läti kogemuse osas mitte. Tõsi, tuleb asuda seisukohale, et regionaalset-, ajaloolist ja kultuurikonteksti arvestades võiks Soome kogemus olla Eestile ehk kõige lähedasem, mille poole püüelda ning Läti kogemus ehk kõige lähedasem, mille vigadest õppida.

Erinevate riikide arusaamadel on oma eelised ja puudujäägid ning ükskõik millise otsuse tegemisel tuleb arvestada puuduste ja ohtudega, mis sellega kaasnevad. Siit kaks olulist järeldust Eesti jaoks. Esiteks, märksa tähtsam kui üksikute lahenduste imetlemine (ja mõnikord ka pime kopeerimine) on Läänes toimuvate reformide tekepõhjuste ning eesmärkide analüüs. Teiseks, kuna paljude avaliku sektori edumeelsete otsustega kaasneb ka negatiivseid tagajärgi, on äärmiselt oluline arvestada asjatundliku kriitikaga. Selle asemel, et terve talupojamõistusega tehtud valikute positiivseid külgi valjuhäälselt kuulutada ja negatiivseid maha vaikida ning neid tagantjärele maksumaksja rahakoti arvelt parandama hakata, tuleks professionaalselt alternatiivsete lahenduste plusse ja miinuseid kaaluda. Ühegi lahenduse kasuks ei saa otsustada pelgalt seetõttu, et see tundub lihtsam, kiirem või arusaadavam.

Nii on näiteks Soomes, Rootsis, Taanis kui ka Norras seaduse alusel määratletud haldusterritoriaalsed tasandid. Riikide territooriumid on jaotatud kohaliku ja regionaalse tasandi vahel. Kohaliku esmatasandi üksused on näiteks vallad Soomes, kommunid Taanis, Rootsis ja Norras. Soomes on sarnaselt Eestiga regionaalse tasandi üksusteks maakonnad, Taanis regioonid, Rootsis läänid ning Norras maakondlikud kommunid. Erandlikeks haldusterritoriaalseteks üksusteks on Soomes Ahvenamaa, mis on Soome autonoomne regioon, ning Norras Oslo, mis on nii kohaliku kui ka regiooni tasandi üksuseks. (Randma 2002, 9)

Kohalikku omavalitsust teostatakse kõigis vaadeldavates riikides kohaliku tasandi üksustes ning valdavalt ka regionaalsel tasandil. Põhjamaad pakuvad väga erinevaid eeskujusid haldusterritoriaalse korralduse kujundamisel – olukorra säilitamisest kuni radikaalse reformini.

Soomet puudutava analüüsi puhul on kasutatud järgmiste autorite töid: Hannus (2000), Harjula (1996), Niemi-Iilahti (1992), Runthal ja Kanarik (2008) ning Ryyänen (1988). Samuti on kasutatud järgmisi seadusetehte: vallaseadus⁵⁹, valimisseadus⁶⁰.

⁵⁹ Kuntalaki - 17.3.1995/365. Elektrooniliselt leitav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>. [5.02.2010]

⁶⁰ Vaalilaki 2.10.1998/714. Elektrooniliselt leitav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714>. [5.02.2010]

Keskmine asustihedus on Soomes üks Euroopa madalamaid (15-17 inimest/km²). Eestis on see arv *ca* 30. See ja looduslikud tingimused toovad kaasa ülisuured erinevused omavalitsusüksuste vahel. Pindala ja rahvaarvu vahed erinevad kuni kaks tuhat korda (100 omavalitsusüksuses on alla 2000 elaniku). Kõige suurema territooriumiga valdade hulgas on samas kõige väiksema rahvaarvuga vallad. Elanike arvu erinevused valdade võrdluses on suured.

2009. aastaks pidid kõik kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised järgima riigi kehtestatud kriteeriume (miinimumstandardeid), mille põhireeglaks oli: kohaliku omavalitsuse üksuse või nende koostööpiirkonna minimaalseks rahvaarvuks (aluseks tervishoiu- ja sellega seotud sotsiaalteenused) on 20 000.

Soome kohaliku omavalitsuse reformi käigus pakuti välja 3 erinevat mudelit:

1. *Tugeva omavalitsusüksuse mudel* (min 20 000–30 000 elanikku). See eeldab ühinemisi. Ühinemistele võib eelneeda (olla alternatiiviks) faas, kus omavalitsusüksused on seotud sama rahvaarvuga piirkonna kohustuslike lepingutega. Eeskujuks on Taani vastav reform. Kui ühinemistega eesmärki ei saavutata, läheb otsustamise õigus üle keskvalitsusele. Protsessil on ranged tähtjad.

Pealinna regiooni kohta tuleb oma seadus. Kuigi Helsinki nn eeslinnad on tugevad omavalitsusüksused, ei ole nende praegune staatus autorite arvates põhjendatud.

2. *Regionaalse omavalitsusüksuse mudel*. Eesmärk on luua 20–25 regionaalset kohaliku omavalitsuse üksust maksustamisõiguse ja otsevalitavate volikogudega. Loodavad omavalitsusüksused ei pruugi kattuda olemasolevate maavolikogudega. Neile läheb üle enamik omavalitsusüksuste ülesandeid, lisaks veel ka erinevate ühisasutuste ja liitude ülesanded. Kavas on vähendada ka bürokraatiat. Regionaalne omavalitsusüksus vastutab avalike teenuste osutamise eest, kuid teenuste võrk jääb siiski kohalikuks, et arvestada kohalike vajadustega. Osa ülesandeid võidakse seadusega jätta ka kohtadele. Regionaalsel omavalitsusüksusel on õigus kohtadele ülesandeid (ja nende täitmiseks vajalikku raha) delegeerida.

Esmatasandi omavalitsusüksused praegusel kujul kaovad (sh maksustamisõigus) ning harta mõistes on omavalitsusüksus vaid regionaalne kohaliku omavalitsuse üksus. Helsinki regiooni küsimus lahendatakse eraldi.

Sellise lahenduse tugevateks külgedeks peavad autorid funktsionaalseid regioone, millel tõmbekeskus ja teda ümbritsev ala moodustavad ühe loogilise üksuse ning kaovad kunstlikud piirid. Loodetakse, et vähearenenud piirkonnad ei ole seeläbi enam kõrvalejäänud. Tugevneks ka Helsinki regiooni positsioon rahvusvahelises metropoliide konkurentsis. Kergem ja tulemuslikum saab olema linnastunud alade planeerimine. Selle skeemi puhul kaoks ära 456 omavalitsusüksuste ühisasutust ja kümned tuhanded lepingud, mis läbi väheneb bürokraatia. Saaks olema lihtsam haldus ja vähem erineva suurusega haldusüksuseid. Erinevad arenguküsimused saab koondada „ühe mütsi all”. See annaks ka parema majandusarengu dünaamika regiooni ja riigi

jaoks. Kulud on paremini kontrollitavad. Arvatakse ka, et otsevalitavate esindajate huvi oma regiooni asjade vastu suureneb.

Nõrkuseks peetakse muudatuste juhtimise läbiviimise raskusi, kuna küsimused on üsna kompleksed ja ühiskonnas on tajuda vastuseisu. See toob kaasa ka palju seadusandlikke muudatusi. Raskuseks on ka ülesannete jaotus regionaalse ja kohaliku omavalitsuse vahel.

3. *Piirkonnamudel*. Selle eesmärgiks on luua administratiivne piirkond teatavate avalike teenuste osutamiseks (min 100 000–200 000 inimest) nagu näiteks sotsiaali ja tervishoiuteenuste piirkonnad. Saab laiendada ka haridusteenustele. Finantseerijad ja delegerijad on nii omavalitsusüksused kui ka riik, vastutajaks on piirkond. Poliitiline kontroll jääks siis grupeerunud omavalitsusüksustele. Rahastamine toimiks vastavalt rahvaarvule. Piirkond võib olla jagatud väiksemateks põhiteenuste piirkondadeks (nt 20 000 inimest).

Selle mudeli tugevateks külgedeks peavad autorid seda, et kaovad piirid sotsiaalteenuste, raviteenuste ja eriarstiabi vahel. Suur rahvastikubaas annab ühtsete rahastamisotsuste korral mastaabiefekti. Loob parema konkurentsivõime, sh tugevama positsiooni riigihangetel. Arvatakse, et suurem organisatsioon saab valida paremaid töötajaid. Loodetakse, et väheneb teenuste dubleerimine ning kujuneb lihtsam haldusorganisatsioon. Ka elanikel tekib võimalus valida teenuseid suuremas piirkonnas. Ühtlasi soodustab see teadus- ja arendustööd.

Nõrkusteks peetakse seda, et kava puudutab esialgu vaid sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid. Ka ei olda kindlad, kas selline muudatus oleks piisav. Kardetakse, et sidusus teiste teenustega võib väheneda, kui kaks suurt sektorit omavalitsuste ülesannete hulgast ära võtta. Probleemiks võib osutuda otsuste legitiimsus, kuna tegu on administratiivsete üksustega, kellele on delegeritud üsna suur osa otsustusõigust.

Ollakse arvamusel, et kõige suurem on vastuseis regionaalse omavalitsuse ideele, kuna see kaotaks ära kohaliku omavalitsuse üksused nende praegusel kujul.

Rootsit puudutava analüüsi puhul on kasutatud järgmiste autorite töid: A. Gustafsson (1988), L. Gustafsson (1999), Häggroth, Kronvall *et al.* (1999) ja Runthal ja Kanarik (2008). Samuti on kasutatud järgmisi seadusetehte: Rootsi kohaliku omavalitsuse seadus⁶¹, valimisseadus⁶². Aluseks on ka muud elektroonilised materjalid⁶³.

⁶¹ The Swedish Local Government Act. Elektrooniliselt leitav: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf> [7.02.2010].

⁶² The Elections Act. Elektrooniliselt leitav: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/44/45/722c9ee2.pdf> [7.02.2010].

⁶³ Local government in Sweden - organisation, activities and finance (2005). Elektrooniliselt leitav: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/86/64/58543c32.pdf>; Local self-government is a longstanding tradition in Sweden and.... Elektrooniliselt leitav: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/96/34cb7541.pdf>; Structure and operation of local and regional democracy. Elektrooniliselt leitav: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation/Sweden_2007.pdf [7.02.2010].

Rootsis on keskmise omavalitsuse elanike arv umbkaudu 31 100. Omavalitsusüksused teostavad põhiseaduse võimu kommunides ja regionaalsel tasandil lääninõukogudes. Lään on geograafiline baasüksus: 1) keskvalitsuse regionaalsele administratsioonile st läänivalitsusele; 2) regionaalsetele omavalitsusorganitele st lääninõukogudele.

Stockholmi lään on suurim ning Gotlandi oma väikseim. Lääni põhiprintsiibid on inkorporeeritud seadusesse, mille kohaselt kommunides ja lääninõukogudes teostavad võimuvolitusi valitud esindajad. Seadusega tuleb kindlaks määrata omavalitsusüksuste muude volituste ja kohustuste kohta käivad printsiibid.

Rootsi kohaliku omavalitsuse seaduse teisest osast tuleneb, et kohalikud omavalitsused korraldavad kohaliku elu küsimusi, mis ei ole riigi või mõne teise kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Riik võib seadusega panna kohustusi nii kommunidele kui ka läänidele. Samuti võib valitsus määrustega täpsustada kohustuste täitmise viisi.

Omavalitsusüksuste tegevust korraldatakse regionaalsel tasandil kommunide ja lääninõukogude kaudu. Riiklikku haldust esindab igas läänis läänivalitsus, riiklikud kohalaldusorganid jm piirkondlikud organid.

Kohaliku omavalitsuse organiteks on kommuninõukogu, mille vasteks läänis on lääninõukogu. Nõukogude otsuseid viivad täide täitevorganid, mida juhivad täidesaatvad komisjonid. Kommuninõukogu ja lääninõukogu on kodanike poolt vahetult valitavad organid. Nõukogu valib omakorda täidesaatva komisjoni jm komisjoni liikmed.

Kommuuni funktsioonid on nt sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kohalikud ja piirkondlikud kommunikatsioonid (kommunid ja lääninõukogud ühiselt) jt. Lääninõukogu funktsioonid on nt meditsiin jm tervishoid, kohalikud ja piirkondlikud kommunikatsioonid (koos riigiga), kaubandus ja tööstus jne.

Taanit puudutava analüüsi puhul on kasutatud järgmiste autorite töid: Olle (2004), Runthal ja Kanarik (2008).

Viimane kohaliku omavalitsuse korraldusõigust käsitlev reform viidi Taanis läbi 1970. aastal. Sellele järgnevatel aastatel muudeti avalik sektor detsentraliseeritumaks. 2002. aastal koostati uus reformikava, mis koosneb kolmest osast: 1) Taani uue halduskaardi koostamine, mis sisaldab uusi munitsipaalüksusi; 2) ülesannete uus jaotus; 3) uus finantseerimise ja ühtlustamise süsteem.

Põhiseaduse § 82 järgi on kommunil õigus korraldada seaduse alusel oma küsimusi iseseisvalt riigi järelevalve all.

Kohalikke küsimusi otsustab kohalik volikogu. Volikogu juhib samaaegselt kohaliku võimu korraldust kui ka vastutab selle eest. Volikogu võib nõuda, et iga küsimus (v.a teatud personaalsed sotsiaalküsimused) esitataks arutamiseks ja otsustamiseks

volikogule. Mandaatide arv nõukogus on paaritu arv 9 ja 31 vahel, mis sõltub haldusüksuse suurusest (erandina on Kopenhaageni linna nõukogul 55 liiget). Nõukogu valib enda liikmete seast esimehe – linnapea (vallavanem). Esimees kutsub kokku volikogu istungid ja valmistab ette istungi kava. Samuti on esimees kohaliku omavalitsuse täitevvõimu organ.

Volikogu nimetab finantskomitee ja vähemalt ühe muu komitee, mis vastutab vahetu kohaliku omavalitsuse haldamise eest. Vallavanem või linnapea on komitee esimees. Haldusüksustes on komitee struktuur erinev. Enamasti on munitsipaalüksustel siiski sotsiaalteenuste komitee, tehnika- ja keskkonnakomitee ning hariduse ja kultuuri komitee. Kõikidel munitsipaalüksustel on administratiivorgan, kes teenindab volikogu ja komiteesid. Enamjaolt on administratiivorganil mitu osakonda vastavalt haldusüksuse struktuurile.

Halduskorralduse komisjon jõudis haldusreformi küsimustes järgnevate järeldusteni:

1) olemasoleva struktuuri nõrgaks küljeks on osaliselt kohalike omavalitsuste ja maakondade suurus ja osaliselt riigi, maakondade ja kohalike omavalitsuste vaheline ülesannete jaotus; 2) suur osa olemasolevaid haldusüksuseid on liiga väikesed, et täita neile pandud ülesandeid; 3) mitmel alal on raske kindlustada ühetaolist ja kooskõlastatud tegutsemist. Probleem tuleneb sellest, et mõned ülesanded on jaotatud mitme detsentraliseeritud haldusüksuse vahel. Sellega kaasneb „hallide tsoonide“ tekkimise oht; 4) mõnel alal on tekkinud probleeme seoses mitme haldusüksuse paralleelse tegevusega. Sellega on häiritud haldusüksuste tõhus koostöö ja takistatakse efektiivset ja kvaliteetset arengut.

Komisjon soovitas terve avaliku sektori reformimist, mis hõlmaks ka riigi, maakondade ja kohalike omavalitsuste ülesannete ja piiride muutmist.

Reformi tulemusena vähendati kohalike omavalitsuste arvu 271lt 98le. Loobuti maakondadest ning nende asemele loodi viis uut regiooni. Samuti oli reformiga ette nähtud kohalike omavalitsuste suurus, millest lähtuvalt kohalikud omavalitsused pidid tegema oma ühinemise otsused.

Kohaliku omavalitsuse miinimumsuurus sõltub rahvaarvust. Haldusüksusel peab olema vähemalt 20 000 elanikku, mis tähendas väiksemate omavalitsuste jaoks seda, et tuleb ühineda mõne teise omavalitsusega moodustamaks reformijärgne haldusüksus. Alternatiivina nähakse ette (vabatahtlikku) partnerlust naaberomavalitsusega. Selline partnerlus peab hõlmama vähemalt 30 000 elanikku. Keskmine omavalitsuse elanike arv on umbkaudu 55 000.

Maakondade asemele loodi viis uut regiooni, mille elanike arv on 0,6 kuni 1,6 miljonit. Regioonideks jagamisel suurenes ka nende territoorium (võrreldes maakondade varasema territooriumiga). Enamus maakondadest jäid loodud regioonide sisse, ainult 2 maakonda tuli jagada.

Kohaliku omavalitsuse reformiga luuakse uus avalik sektor, millele riik sätestab üldise raamistiku. Munitsipaalüksused tegelevad enamuse kodanikuga seotud ülesannetega. Viie uue regiooni vastutusalas on tervishoid, regionaalarengu planeerimine ja kohalike omavalitsuste teatud tegevusega seonduvad ülesanded. Pärast reformi peaks suurenema nii riigi täidetavate ülesannete koormus kui ka kohalike omavalitsuste ülesannete koormus – seeläbi vähendatakse regioonide/maakondade ülesandeid.

Reformi tulemusel suureneb kohalike omavalitsuste haldus järgmistes valdkondades: 1) tervishoid; 2) tööturuteenused; 3) algkoolid; 4) sotsiaalabi; 5) erivajadusega isikute haridus; 6) äriteenused; 7) ühistransport ja teed; 8) loodus, keskkond ja planeerimine; 9) kultuur; 10) kodanike teenindus (läbi teeninduspunktide).

Reformikavast tulenevalt on regiooni ülesanded järgmised: 1) haiglate teenindamine ja teenindamise tagamine kodanikele; 2) regionaalareng, muuseas loodus, keskkond, äri, turism, tööturuteenused, haridus ja kultuur; 3) pinnase reostusega seonduv; 4) toomaterjalide kaardistamine ja kasutamise planeerimine; 5) institutsioonide loomine, mis tagavad erivajadustega isikute hariduse ja sotsiaalabi; 6) transpordifirmade loomine, mis tagavad transpordi terves Taanis.

Reformi järel jäävad riigi pädevusse: 1) politseitegevus, õigussüsteem; 2) välissuhtlus, riiklik arendustoetus; 3) üldine planeerimine tervishoiusektoris; 4) haridus ja teadus, väljaarvatud algharidus ja erivajadustega isikute haridus; 5) üldine töökorralduse reguleerimine; 6) maksud ja avalik-õiguslike maksude kogumine võlgnikelt; 7) sotsiaaltoetused; 8) teevõrgustik ja riigi raudtee.

Leedut puudutava analüüsi puhul on kasutatud järgmiste autorite töid: Aurimas (1997), Bakken (1996/1997), Tuckus (1996) ja Runthal ja Kanarik (2008). Samuti on kasutatud järgmisi seadusetehte: kohaliku omavalitsuse seadus⁶⁴ ja kohaliku volikogu valimise seadus⁶⁵.

Põhiseaduse X peatükk reguleerib kohalikku omavalitsust. Põhiseaduse § 119 sätestab, et omavalitsuse õigus garanteeritakse seadusega ettenähtud riiklikele territooriaalsetele üksustele. Seda teostatakse vastavate omavalitsuste nõukogude kaudu. Omavalitsuste organiseerimise ja selle institutsioonide tegevuse kord sätestatakse seadusega. Leedu Vabariigi seaduste ja Valitsuse ning omavalitsuste nõukogude otsuste vahetuks elluviimiseks moodustatakse sellele alluvad täitevorganid.

Omavalitsuste nõukogudel on seadusega kindlaksmääratud piirides ja korras õigus kehtestada kohalikke makse, omavalitsuste nõukogud võivad oma eelarve arvelt kehtestada maksude ja lõivude maksmise soodustusi.

⁶⁴ Law on Local Self-Government. Elektrooniliselt leitav: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=316457&p_query=&p_tr2=. [07.02.2010]

⁶⁵ Law on Elections to Municipal Councils. Elektrooniliselt leitav: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=292822&p_query=&p_tr2=. [07.02.2010]

Kõrgema taseme administratiivüksuste juhtimise organiseerib valitsus seadusega kindlaksmääratud korras. Omavalitsuste põhiseadusest ja seadustest kinnipidamise ning valitsuse otsuste täitmise üle teostatakse järelevalvet valitsuse nimetatud esindajate kaudu. Valitsuse esindaja volitused ja nende teostamise kord sätestatakse seadusega. Seadusega kindlaksmääratud juhtudel ja korras võib Seim viia omavalitsuse territooriumil ajutiselt sisse otsese juhtimise.

Kohalik omavalitsus on jaotatud 60ks munitsipaalüksuseks, mida esindavad kolmeks aastaks kohaliku elanikkonna poolt valitud munitsipaalvolikogud. Riigi detsentraliseeritud haldust esindavad 10 regionaalset haldusüksust – maavalitsused. Maavanema nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsus.

Munitsipaalvolikogud valitakse proportsionaalsetel nimekirjadega valimistel. Sellele järgnevalt valib volikogu linna pea või vallavanema. Volikogu nimetab täideviiva tegevjuhi linna pea ettepanekul.

Kohaliku omavalitsuse seadus jaotab munitsipaalfunktsioonid nelja kategooriasse: 1) iseseisvad ülesanded; 2) delegeeritud ülesanded; 3) volitatud ülesanded; 4) lepingulised ülesanded. Samuti on seaduses nimekiri ülesannetest, mis seostuvad kohaliku majandusarenguga. Iseseisvate ülesannete hulka kuuluvad tööjõu koostamine, turism ja äritegevuse toetamine. Volitatud ülesannetena nimetatakse muuhulgas infrastruktuuri arendamist, sotsiaal- ja majandusarenguga seonduvat, turismiarenduse programme koostamist ja regionaalarengus osalemist. Delegeeritud ülesanded on muuhulgas tööjõuturu reguleerimine kohalikul tasandil. Kohaliku omavalitsuse seaduses on sätestatud erinevad viisid, kuidas munitsipaalüksused saavad mõjutada kohalikku majandusarengut: üldarengu ja sektoripõhise arengu planeerimine, volitused koostada erivajadustel põhinevaid arenguprogramme ja sektoripõhist tegevust.

Maavanema funktsioone reguleerib maavalitsuse seadus (*County Government Act*). Maavanem annab määrusi, mis seostuvad regionaalarenguga, planeerimise ja maa kasutusega, samuti valitsuse ja regioonisiseste programmide rakendamisega. Sellest tulenevalt koostab maavanem ka maakonna arengukavasid ja koordineerib munitsipaalinstitutsioonide tegevust regionaalprogrammide rakendamisel. Maavanem koordineerib ja annab määrusi regionaalse linnaarengu planeerimiseks.

Kohaliku omavalitsuse ettevõtteid reguleeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse vara haldamise, kasutamise ja likvideerimise seaduses (*State and municipal property administration, use, and disposal act*) ning riigi ja kohaliku omavalitsuse ettevõtte seaduses (*State and municipal company act*). Kohalikud omavalitsused saavad asutada või omada munitsipaalettevõtteid. Samuti võivad kohalikud omavalitsused olla teiste äriühingute asutajateks või kuuluda teiste äriühingute juhatusse⁶⁶.

⁶⁶ Lithuania Local Government. Leitav Internetis: http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=205. [08.02.2010]

Läti puudutava analüüsi puhul on kasutatud järgmiste autorite töid: Bakken (1996/1997), Vanags (2005) ja Runthal ja Kanarik (2008). Samuti on kasutatud järgmisi seadusetehte: kohaliku omavalitsuse seadus⁶⁷, volikogu valimise seadus⁶⁸ ja regionaalse arengu seadus⁶⁹.

Läti valitsus kiitis 28. septembril 1993. aastal heaks kohaliku omavalitsuse reformimiskava. Reformi eesmärk oli riigi võimu ja halduse demokratiseerimine ja detsentraliseerimine, kohalike omavalitsuse vastutuse laiendamine delegeeritud ülesannete täitmisel, kohalikele elanikele pakutavate teenuste kvaliteedi parandamine ja avalikkuse kaasamine haldusprotsessidesse. Reformi põhimõtted olid järgnevad: 1) halduse demokratiseerimine ja detsentraliseerimine; 2) kohaliku omavalitsuse autonoomia riigi keskvõimust; 3) seaduse ulatuses iseseisvate tegevuste tagamine; 4) munitsipaalvara ja eramandi kasutamise planeerimine; 5) iseseisvate kohalike omavalitsuste eelarvete loomine; 6) turuvajadustel põhineva juhtimissüsteemi kasutamine.

Nende põhimõtete saavutamiseks nähti ette järgnevad meetmed: 1) uue kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu koostamine; 2) uue kohaliku ja regionaalse omavalitsuse seaduse eelnõu koostamine; 3) haldusterritoriaalne reorganiseerimine; 4) kohaliku omavalitsuse eelarvesüsteemi parandamine; 5) territoriaalse informatsioonisüsteemi loomine; 6) täiendusõppe institutsioonide loomine kohaliku omavalitsuse ametnikele; 7) Läti valitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelise läbirääkimiste ja kommunikatsiooni süsteemi loomine.⁷⁰

Lätis seati eesmärgiks vähendada omavalitsuste arvu ligi viis korda. Haldusreform võimaldab ellu viia Seimi otsus kaotada rajoonid. *Novads* muutub Lätis uueks omavalitsuseks, kusjuures uute loodavate regioonide piirid ei pruugi varasemate rajoonide piiridega kattuda. Enne reformi oli Lätis kaks omavalitsustasandit – vallad-linnad ja rajoonid, kuid ümberkorralduste käigus rajoonitasand kaob ning nende ülesanded, millest peamised on transpordi- ja hariduskorraldus, jäävad *novads* 'ite katta.

Novads 'ite loomine suurendab kavade kohaselt koondatud kohalike raharessursside kasutamise võimalusi. Suurem kohalik omavalitsus omab seega rohkem võimalusi, et kaasata investoreid, olla kaasfinantseerijaks, ja võimaldab suuremaid laenusummasid.

Suurtes kohalikes omavalitsustes on haldustegevuse võimalused laiemad. Suurtes linnades ja asulates luuakse teeninduspunktid (*one stop agencies*), viiakse sisse

⁶⁷ Law On Local Governments — with amendments to 17.02.2005 – E0118. Leitav internetist: <http://www.ttc.lv/index.php?skip=45&itid=likumi&id=10&tid=50&l=EN>. [08.02.2010]

⁶⁸ The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts* Councils. Leitav internetist: <http://web.cvk.lv/pub/public/28157.html>; Law on City, District, County and Pagasts* Election Commissions and Polling Station Commissions. Leitav internetist: <http://web.cvk.lv/pub/public/28125.html>. [08.02.2010]

⁶⁹ Regional Development Law (with amendments to 08.11.2007) – E0340. Leitav internetist: <http://www.ttc.lv/index.php?skip=90&itid=likumi&id=10&tid=50&l=EN>. [07.02.2010]

⁷⁰ Local & regional governments, Latvian Association of Local and regional Government. Internetis kättesaadav: <http://www.lps.lv/start.php?lang=en&s1=1&id=5>. [16.03.2010]

ISO 9000 kvaliteedistandardid, töötatakse välja linna turubaasisüsteem ja muud kvaliteeditagamise programmid.

Läti parlament kinnitas 18. detsembril 2008. aastal administratiiv-territoriaalse reformi läbiviimise, mille tulemusel moodustati Lätis 525 kohaliku omavalitsuse üksuse asemele 118. 2009. aasta juunis valiti senise umbes 3000 kohaliku rahvaasemiku asemel kohalikesse volikogudesse umbes 1000 saadikut.

Kuna Lätis läbiviidud reformist on liialt vähe aega möödas, ei ole kogemuse kohta järelduste tegemine veel mõistlik. Seetõttu tuleb Läti kogemuse juurde tagasi tulla hilisemates uuringutes.

2.3.3. Haldusterritoriaalsetest ümberkorraldustest taasiseseisvunud Eestis

Üldiselt elab inimestes mälestus sõjaeelsest Eesti Wabariigist, kus eksisteerisid tugevad vallad. Praegu ollakse aga palju mobiilsemad ja tänapäeva ühiskonnas pole selline kord enam üksüheselt mõeldav ega ka mõistlik.

Kui palju aastasadu toimis kogukondlike omavalitsuste areng eeskätt sotsiaalmajanduslike mõjurite toimel, siis Suure Prantsuse revolutsiooniga kaasnes poliitilis-õigusliku faktori tähtsuse märgatav kasv. Nii oli tugev poliitilis-õiguslik tagapõhi *inter alia* ka Venemaa Euroopa-osa kubermangude 1864. aasta kohalikul semstvokorraldusel, Baltimaade 1866. aasta vallaseadusel ja Eesti kohaliku omavalitsuse riigistamisel Eesti riigi iseseisvuse saavutamisele järgnenud aastatel. Toeks sellele oli Rudolf von Gneisti ja Lorenz von Steini formuleeritud riiklik omavalitsusteooria. Poliitilis-õiguslik faktor muutus valdavaks totalitaarsetes riikides, kus kohalikust omavalitsusest oli saanud riikliku poliitilise süsteemi osa. Hoolimata sellest, et kohaliku omavalitsuse funktsioonid muutuvad kiiresti ja uuenevad pidevalt, on omavalitsusmehhanism tervikuna küllaltki stabiilne. (Almann ja Arumäe 2009, 115)

Pärast Teist maailmasõda kaotas poliitilis-õiguslik faktor oma endise prioriteetse seisundi ning esiplaanile nihkus taas sotsiaalmajanduslik tegur, seda peamiselt majanduse kiire arengu ja tormilise linnastumise tõttu.

Kohaliku omavalitsuse ülesanded, organisatsiooniline struktuur, suurus, territoriaalne korraldus ja suhted keskvalitsusega tuli uute tingimustega kooskõlla viia. Teise maailmasõja järgsed aastad tõid esile ka kohalike omavalitsuste riigistamise poliitika varjuküljed ja nende tegutsemisjõuetuse uutes tingimustes (Almann 1995, 447).

Euroopa majanduslik integratsioon ning orienteerumine püsiväärtustele ei mõjutanud ega ühtlustanud mitte üksnes riikidevahelisi suhteid, vaid ka omavalitsuse reforme, nende sisu ning ajalist kulgu. Siit tulenesid reforme ühendavad üldised eesmärgid. Ühena neist tuleb nimetada kohalike omavalitsuste humaniseerimist. See tähendas nii volituste laiendamist kui ka isiklike inim- ja kodanikuõiguste esiplaanile nihutamist.

Humaniseerimisega oli tihedasti seotud teinegi põhieesmärk – kohalike omavalitsuste tegevuse igakülgne demokratiseerimine. Demokraatlik omavalitsussüsteem ja arenenud ühiskond on lahutamatud mõisted. Rahva poliitiline haritus ja kohalike omavalitsuste aktiivne tegevus on iga demokraatliku riigikorra peamisi aluseid, kogu ühiskonna demokraatlike mehhanismide püsimise kõige kindlam garantii. Integreerunud Euroopas ei piirdu omavalitsuste toime ainult oma riigiga. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas on märgitud, et omavalitsuste kindlustamine ja tugevdamine erinevates riikides on oluline panus sellise Euroopa ehitamisse, mis rajaneb demokraatia ning võimu detsentraliseerimise põhimõtetel (Almann 1995, 447–448).

Kavandatavate ja juba elluviidud reformide üldine eesmärk on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel, avalike teenuste kvaliteetsus ja elanikkonnale kättesaadavus, seaduste piisav regulatsiooniaste ja ühetähenduslikkus, omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite tasakaal ning tasakaal kahe printsiibi, kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel.

Varasemate reformide või reformikatsete teoreetilisel määratlemisel peetakse töös silmas tinglikult kolme võimalikku reformi: 1) territoriaalset reformi, mille käigus muudetakse maakondade, valdade ja linnade piire; 2) haldusreformi, mille eesmärk ei ole territoriaalse korralduse (sealhulgas valdade ja linnade piiride), vaid riigi halduspiirkondade muutmine (näiteks politsei või päästeteenistuse neli halduspiirkonda varasema 15 asemel), riigi funktsionaalsete avaliku teenuse piirkondade kehtestamine (hõlmab mitut kohaliku omavalitsuse üksust, kuid territoriaalsed muudatused on välditavad) või ka seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike koostööpiirkondade moodustamine; 3) haldusterritoriaalset reformi, kus toimub kõik eelkirjeldatu korraga.

Võimalikud on ka üksnes regionaaltasandi ümberkorraldused regioonide (maakondade) kaupa, kuid neid ei ole põhjust reformiks nimetada. Reformi all tuleb mõista ümberkorraldusi, uuendusi ja poliitilisi muudatusi, mille eesmärk ei ole mitte muudatus ise, vaid tahtlik suundumine vähem soovitatavast (mineviku)seisundist enam soovitatavasse (tuleviku)seisundisse (Pollitt ja Bouckaert 2004, 15).

Eelkirjeldatud territoriaalse reformi puhul on tegemist territoriaalse kogukonna õigusliku vormi, milleks on territoriaalkorporatsioon, ühe tunnuse, milleks on piir, muutmisega. Kui riik muudab piire sundkorras, võib see kaasa tuua nii oodatavaid kui ka mittesoovitavaid tulemusi. Küsimus on selles, et piiride sunniviisiline tehniline muutmine ei too ega saagi kaasa tuua muudatusi territoriaalses kogukonnas. Nagu eespool analüüsitud, kogukondi ei looda, need tekivad ja kujunevad. Piiride sunniviisilise muutmisega võib küll administratiivpiirid teise kohta tõsta, kuid sellele vastavat territoriaalset kogukonda ei pruugi tekkida.

Sellest järeldub, et territoriaalsed reformid selle sõna otseses mõttes ehk siis riigipoolse sunnina ja üleriigilise poliitilise muudatusena ei ole praktikas otstarbekad ega saa olla ka tulemuslikud, kuna muudatuste tegemine territoriaalses kogukonnas sel-

lest väljaspool asuva jõu poolt ei ole lühikeses perspektiivis võimalik. Pikas perspektiivis pole mingit garantiid, et kogukond muudatused omaks võtab. Töös on jõutud järeldusele, et **territoriaalsed muudatused saavad territoriaalse kogukonna kontekstis olla tulemuslikud vaid vabatahtliku või evolutsioonilise protsessina ehk siis liitumis- ja ühinemismenetlusena**. Riigi ülesanne on seda motiveerida ja stimuleerida.

Haldusreform, kui selle all mõeldakse näiteks riigi halduspiirkondade muutmist, riigi funktsionaalsete avaliku teenuse piirkondade kehtestamist või ka seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike koostööpiirkondade moodustamist, on vajadusel praktikas otstarbekas ja võib eeldada, et ka tulemuslik. Sellise reformi puhul ei ole tegemist muudatuste taotlusega territoriaalses kogukonnas, vaid organisatsiooni- ja juhtimissüsteemis ning vastavates mudelites. Iseasi on, kas organisatsiooni- ja juhtimissüsteemide muutmist, mida saab teostada seadusemuudatuse kaudu, peab nimetama reformiks.

Haldusterritoriaalne reform ei saa olla tulemuslik samadel põhjustel, millest oli eespool juttu territoriaalse reformi puhul.

Lääne-Euroopas on reformi sünonüümina kasutatud ka selliseid mõisteid nagu *transformation*, *reinvention*, *modernization*, *improvement*, viimasel ajal tinglikult ka *turnaround*. Poliitilisi reforme on defineeritud ka kui vahendatud muudatuste protsessi, millest saadakse aru üksnes siis, kui paljastatakse praktiliste probleemide leevendamisele suunatud jõupingutuste motivatsiooni põhjused (Dunn 1993, 259). Kokkuvõtvalt on tegemist protsessiga, mille eesmärk on avaliku hüve taset tõsta ja seda kättesaadavamaks muuta.

Töös on uuritud mitmeid reformimudeleid ja -skeeme ning eeskuju võeti Pollitti ja Bouckaerti üldmudelist, mida nad ise nimetavad sünteesiks sellest, mida nad on väärtustanud eri riikide reformikogemustest (Pollitt ja Bouckaert 2004, 25). Seda mudelit on kommenteeritud Riigikogu Toimetiste artiklis „Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus” (Almann ja Arumäe 2009, 118–119).

Reformide puhul on kesksel kohal eliidi otsused. Eliidi all tuleb käesoleva töö mõttes mõista täitevpoliitikuid (ministrid, vallavanemad, linnapead) ja tippametnikke (kantslerid, maavanemad, valla- ja linnasekretärid jt). Tõsi, nagu näitab ka joonis, on see nn eliit igast suunast mõjutatav. Eliidi ülesanne on formuleerida küsimused, *mis on soovitatav?* ja *mis on teostatav?* Selles protsessis eeldatakse, et eliit kaasab ka teadlased, arvamusiidrid ja praktikud, seda nii reformipaketi väljatöötamisel kui ka rakendusprotsessi kavandamisel.

Tuleb tunnistada, et Eesti eliit on pärast 1990.–1994. aastal ellu viidud reformi vaid kahel korral suutnud sõnastada soovitava ja teostatava reformikava ja selleks ka rahuldava paketi ette valmistada (minister Aru ja minister Looduse reformikavad). Juhtus aga siiski see, et poliitilise süsteemi mõjutused, mis põhinesid valdavalt par-

teipoliitilistel eriarvamustel ja erakondadevahelise konsensuse puudumisel, ei võimaldanud reformikavu ellu viia. Seega ei vastuta praeguse olukorra eest otseselt mitte eliit, vaid poliitilist süsteemi esindavad erakonnad ja nende võtmeisikud. Sündmused, täpsemalt soodsad juhused, olid eliidi otsuste mõjurina olulisel kohal aastail 1990–1994 ellu viidud reformi puhul. Skandaalid ja katastroofid ei ole Eesti oludes reformi mõjurina kõne alla tulnud. (Arumäe ja Almann 2009, 119)

Aastal 2009 on Eestis ja mujalgi täheldatav globaalsete majandusjõudude ja sellest tulenevate sotsiaaldemograafiliste muutuste kui sotsiaalmajanduslike jõudude osakaalu märkimisväärne tõus. Kuna võimukoalitsioon ei ole adekvaatseid järeldusi teinud ja elanike enamusele vastuvõetavat sotsiaalmajanduslikku poliitikat välja pakkunud, on ühiskonnas tunda haldusreformi läbiviimiseks ka elanikkonna surve tõusu. Poliitikuide aga kammitsevad ühed valimised teiste järel ja, mis veelgi hullem, ideede puudus. Saavutatud ei ole midagi.

Lootust siiski on, sest sotsiaalmajanduslikud mõjurid ja nendele reageeriv elanikepoolne surve peavad varem või hiljem panema eliidi otsustama ning reformiprotsessi käivitama.

Elanikepoolse survena tuleb käsitleda ka 2008. aasta 3. detsembril Tallinnas Glehni lossis toimunud haldusreformikonverentsi „Haldusreform – kas retoorika või tegelikkus?“. Nimetatud konverentsi järgedes tegid Harju maavanem Värner Lootsmann, Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimees Urmas Arumäe ning Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse juhataja Kaupo Reede oma ühiskirjaga 10.12.2008. aastast⁷¹ regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile ettepaneku moodustada töörühm haldusreformi ettevalmistamiseks. Minister ei pidanud seda vajalikuks⁷².

Olles analüüsinud regionaalministri eitavat vastust, aga ka uut olukorda, mille sise-ministeerium oli 2009. aasta märtsis loonud, esitades Vabariigi Valitsusele haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, tegid Arumäe ja Reede Harju maavanemale ettepaneku moodustada haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjon (edaspidi komisjon), mille maavanem ka moodustas⁷³. Komisjon andis Arumäe koostatud raporti üle riigi ja avalikkuse esindajatele selleks korraldatud konverentsil 31.08.2009. aastal. Raport, selle lühivariant (Valge paber) ja raporti lisad, aga ka varasemate reformikavadega seonduvad dokumendid on elektrooniliselt saadaval Harju Maavalitsuse kodulehel⁷⁴.

Komisjoni raportit tuleb käsitleda kui ettepanekut alustada Eestis diskussiooni ühiskonna arengu vajadustest tingitud haldusterritoriaalse ümberkorralduse elluviimiseks aastaks 2013. Komisjoni raport võiks olla aluseks Riigikogu, Vabariigi Valitsuse,

⁷¹ Registreeritud Harju Maavalitsuse registris nr 9-7/7401.

⁷² Ministri vastuskiri 04.02.2009 nr 12.5-2-1/10563.

⁷³ Harju maavanema korraldus 19.03.2009 nr 755-k ja 13.04.2009 nr 849-k.

⁷⁴ Raport, raporti lisad ja Valge paber – <http://www.harju.ee/index.php?id=14025>. [25.11.2009]

omavalitsusringkondade jt asjaomaste instantside ja isikute aruteludele, töörühmadele jt. Komisjon leiab, et haldusterritoriaalse korralduse reformi kui protsessiga peab edasi tegelema Vabariigi Valitsus.

Komisjon käsitles ka avaliku ja erasektori koostöö (*Public Private Partnership – PPP*) võimalusi tõstmaks avaliku teenuse taset ja kättesaadavust ning tõdes, et keh-
tiv õiguslik korraldus ei soodusta Eestis *PPP* rakendamist.

Erinevalt Eestist on *PPP* leidnud laialdast kasutamist teistes riikides, eriti Inglismaal. Küsimust, mida on avalik sektor läbi *PPP* projektide erasektori partneritelt õppinud, on Jüriado põhjalikult uurinud oma doktoritöös (Jüriado 2008). *PPP* teema peaks olema ka Eesti avaliku halduse tähelepanu keskpunktis, kuid kahjuks see nii ei ole.

2.3.4. Reformid muudatuste juhtimise paradigmas

Riigi vaatepunktist võib väita, et üleriigiline reform on protsess ja riigi täitevorgani, valitsuse liikmed (või osa neist) juhivad seda. Töös aga ei käsitleta riigitasandi organisatsiooni ja juhtimist ega ka sellega seotud muudatuste juhtimist.

Kohaliku omavalitsuse üksuse vaatepunktist **puudub kohaliku omavalitsuse üksuse organi liikmetel, valla ja linna juhtidel, riigis läbiviidavate muudatuste juhtimise kontekstis roll. Neile jääb muudatustega kohanemine ja muudatustega kohanemise korraldamine organisatsioonis.** Sellest peaks koostöös ja muudatuste juhtimise rakendamisega üle saama.

Ka muudatustega kohanemise läbiviimist organisatsioonis, täpsemalt aga kehtinud korralduse vastavusse viimist uue korraga, saab nimetada protsessiks ja seda protsessi saab juhtida, kuid see ei ole muudatuste juhtimine. Vähemalt Eesti õiguskorra kontekstis mitte, sest Eesti kohalik omavalitsus ei ole riigi osa ja riik ei teosta vallas või linnas riigihaldust. Seetõttu ei ole valla- või linnajuhid riigi käepikendus ja neid ei saa kuidagi käsitada reformi kui protsessi kohaliku taseme juhtidena. Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevjuhid saavad oma volitused valla- või linnavolikogult kui rahva legitimatsiooni käigus moodustatud esinduskogult.

Ka erasektori kontekstis on võimalik asuda seisukohale, et üleriigilise reformi puhul saab pigem rääkida muudatustega kohanemisest kui muudatuste kui protsessi juhtimisest.

Organisatsioonilisi muudatusi võib kõige laiemalt defineerida kui planeeritud või planeerimata vastust mingite jõudude survele, mis võib olla organisatsiooniväline või -sisene. Väliskeskkonnast avaldavad mõju muutused seadusandluses ja poliitikas, valitsuse vahetumine või riigieelarve kärped. Sisemistest teguritest võib vaadelda muutusi töötajate eesmärkides, töö iseloomus, organisatsiooni struktuuris, organisatsioonikultuuris ja organisatsiooni eesmärkides (Alas 2002, 9).

Selle definitsiooniga saab igati nõustuda, kuid autor tahab siinkohal rõhutada, et väliskeskonna sellised mõjud nagu seaduste muutmine või poliitilised otsused (millel on tegelikult tähendus vaid siis, kui see väljendub seaduses või selle muudatuses) saavad olla kahesugused: **ühed loovad uusi võimalusi ja on dispositiivsed⁷⁵, teised kohustavad ja on imperatiivsed⁷⁶.**

Viimaste puhul, mille ilmseks näiteks on reform, kus ei ole võimalik valla- või linnajuhi tasandil rääkida muust, kui (riigi läbiviidavate) muudatustega kohanemisest ja selleks organisatsiooni sees vajalike ümberkorralduse läbiviimisest. **Just ühesugune lahendus kogu riigis on autori arvates üks oluline reformi tunnus.** Ühesugune lahendus ei välista alternatiive. Sellistel reformidest tulenevatel organisatsioonisel ümberkorraldustel ei pruugi olla ja valdavalt ei olegi midagi pistmist näiteks turusituatsioonist tuleneva konkreetse organisatsiooni eesmärkide või organisatsiooni kultuuri muutmise vajadusega. Tihti on tegemist formaalsete muudatustega, nagu seda oli Eesti ja ka teiste postsovetlike riikide puhul üleminek tsentraalselt plaanimajanduselt vabale turumajandusele. See oli revolutsiooniline paradigmuuendus. Kuid väga vajalik muutus, sest vaba ettevõtlus, mis ei sõltu poliitilisest kuuluvusest või ametnike suvast, on just see jõud, mis aitab kaasa riigi kui terviku arengule, võimaldades leevendada ka sotsiaalseid probleeme (Arumäe 1995, 24).

Uusi võimalusi esilekutsuvate muudatuste puhul, mis samuti tulenevad seadusemuudatustest, antakse valikuvõimalused ja organisatsiooni juhid saavad otsustada, milline on nende organisatsioonile parim lahendus. Dispositiivse ehk võimalusi loova muudatuse (olgugi olemuselt revolutsioonilise, nagu eespool toodud viites Greiner on väitnud, mis autori väitel ei tulene üleriigilisest reformist) näitena avalikust sektorist võiks nimetada kohaliku omavalitsuse üksustele paindliku, erinevaid juhtimismudeleid võimaldava regulatsiooni kehtestamist. See ei oleks reform, vaid halduskorralduse muudatus, mis annab kohaliku omavalitsuse üksuse juhtidele võimaluse valida nende omavalitsusüksusele sobivaim juhtimismudel (näiteks suure, keskmise ja väikevalla või -linna juhtimismudel). Erinevate juhtimismudelite sisseviimist seadusesse on autor propageerinud ka nendes tema initsiatiivil ellukutsutud halduskorraldusega tegelevates töörühmades, millest on töös viiteliselt juttu olnud. Erinevaid juhtimismudeleid käsitletakse töös allpool.

⁷⁵ *Dispositiivne* norm on soovituslik ja jätab õigussuhtes osalejatele õiguse ka teisiti asju kokku leppida ja korraldada. Avalik õigus ei tunne soovituslikke norme ja ka halduskoostöö seaduses (RT I 2003, 20, 117) sätestatud halduslepingu suhtes rakendatav regulatsioon on imperatiivne ning ei võimalda pooltel teisiti kokku leppida. See ei puuduta olukorda, kui avaliku sektori organ asub õigussuhtesse tsiviilõigusliku lepingu alusel. Küll on haldusõiguses tuntud *diskretsiooni* (suvaõigus) instituut, mis ei tähenda, et näiteks kohaliku omavalitsusüksuse volikogu võiks kehtestada kehtiva seadusega vastuolus oleva valla või linna juhtimisstruktuuri (näiteks ühendada vallavanema ja vallavolikogu esimehe ametikohad). Autor kasutab käesolevas töös mõistet *dispositiivsed* välismõjud seaduses etteantud valikuvõimaluste tähenduses, mitte võimaluse tähenduses avalikus õiguses ettekirjutatust erinevalt käituda.

⁷⁶ *Imperatiivne* norm tähendab kohustust teatud viisil käituda ja sellest kõrvalekaldumine toob kaasa sanktsiooni või otsuse/lepingu tühisuse.

Seega jõutakse töös järeldusele, et **muudatuste juhtimine muudatuste objektiks oleva valdkonna juhtide poolt on sõltumata sektorist välistatud (revolutsiooniliste) reformide korral**, mis kirjutavad ette imperatiivsed ja ühetaolised reeglid nii muudatuste läbiviimise tähtaja, viisi kui ka saavutatava eesmärgi jms kohta – adressaatidel jääb üle vaid muudatustega kohaneda.

Muudatuste juhtimine avalikus sektoris on võimalik, kuid erasektoriga võrreldes on **muudatuste läbiviimine piiratud seadusega etteantud jäikade avalik-õiguslike raamidega**. Ka avalikule sektorile on organisatsiooni ja juhtimise praegustele nõuetele vastavusse viimise eesmärgil vaja luua paindlikud, dispositiivsed õiguslikud raamid.

Kas muudatustega kohanemine on protsess? Kindlasti on ning ka seda saab ja peab juhtima.

Nagu töös eespool analüüsiti ja järeldati, ei ole territoriaalne kogukond juhitav juhtimise klassikalises mõttes. Juhtimine toimub kogukonna organite tasandil. Sellest tulenevalt tähendab haldusreform muudatusi valdade ja linnade (ka riigi) organite ja/või nende juhtimise tasandil.

Muudatused territoriaalse kogukonna organite või nende juhtimise tasandil ei too otseselt kaasa muudatusi territoriaalse kogukonna olemuses ja olemises. Territooriumi suurus ei muutu, kogukonna liikmete arv ei muutu, omavalitsuse idee ei muutu – midagi märkimisväärset territoriaalse kogukonna jaoks ei muutu.

Siinkohal on kohane viidata Lorentsi seisukohale, et reaalses elus on enamik süsteeme osaliselt mittejuhitavad või täielikult mittejuhitavad. Samuti toob ta välja ka *täielikult juhitavad* ja *osaliselt juhitavad* süsteemid (Lorents 2006, 262–263).

Pikaajaliste, ilmselt enama kui 3–4 aastaste valitsemisperioodide jooksul, ja sihikindla mõjutamise tulemusel võib ka kogukondlikus evolutsioonilises arenguprotsessis mingeid muudatusi, kuid mitte olemuslikke, esile kutsuda. Lisaks on ka keeruline väita, et üks või teine muudatus on just valitsejate sihikindla muudatuste juhtimise tulemus, kuna tegelik põhjus võib olla hoopis mujal ja muudatus on teoks saanud mitte tänu valitsejate ponnistustele, vaid vaatamata sellele.

Tulenevalt jäigast õigusraamistikust ei ole ka territoriaalse kogukonna organi tasandil muudatuste juhtimine piiranguteta. Läbi saab viia vaid selliseid muudatusi, mis mahuvad seadusega seatud raamidesse. Õelduga ei soovita väita, et erasektoris on võimalikud seadusevastased muudatused. Erasektoris on oluliselt suurem loomingu- ja valikuvabadus ehk privaatautonomia. Näiteks on osaühingu, mille osakapital ületab 400 000 krooni, osanikel võimalik valida, kas moodustada osaühingu organina lisaks juhatusele ka nõukogu või piirduda kolmeliikmelise juhatusel (ÄS § 189 lg 1). Miks ei võiks analoogset valikuõigust olla kohaliku omavalitsuse üksuse volikogul otsustamiseks, kas moodustada täidesaatev organ ja valida vallavanem või anda valla tegevjuhtimise volitused hoopis volikogu esimehele – variante on erinevaid.

Lisaks juba viidatud organisatsioonivälistele ja -sisestele teguritele ning evolutsioonilistele ja revolutsioonilistele muudatustele, millest viimane paar põhineb muudatuste ulatuse järgi koostatud klassifikatsioonil, on erialakirjanduses nimetanud organisatsioonides toimuvate muudatuste eristamiseks ulatuse järgi veel selliseid võimalusi nagu:

esimese ja teise astme muudatused; areng, ümberkorraldamine ja ümberkujundamine; alfa-, beeta- ja gamma tüüpi muudatused ning parandamine ja strateegiline muudatus. Algamise viisi järgi on nimetatud veel planeeritud ja planeerimata muudatusi. Selle järgi, milliseid süsteemi elemente organisatsioonis on muudetud, on tegurid jagatud kahte rühma: radikaalse ümberkujundamise ja ülemineku tegurid (Alas 2002, 12–17).

Iga konkreetse kaasuse puhul saab hinnata, millega on teoreetilises plaanis tegemist või milline võte on sobilikum.

Üldiselt tuleb asuda seisukohale, et Eesti avaliku sektori halduskorralduses on toimunud üks revolutsiooniline reform, mis algas 1989. aastal ja päädis 1993. aastal KOKSi vastuvõtmisega. Sellele on järgnenud üksnes kosmeetilised muudatused. Viimatiöeldu annab alust väita, et muudatuste juhtimine ei ole olnud territoriaalse kogukonna juhtimise teemaks. Või kui on, siis tuleks selliseid kaasusi otsida mõne kohaliku omavalitsuse ühinemis- või liitumisprotsessist. Ei ole teada, et omavalitsusüksuste ühinemisel või liitumisel oleks teadlikult rakendatud muudatuste juhtimise teoreetilisi aluseid ja mudeleid, mis ei välista, et puhtintuiivselt ja praktilistest vajadustest lähtuvalt on erinevaid muudatuste juhtimise aspekte katse- ja eksimise meetodil rakendatud. Tuleb asuda seisukohale, et muudatuste juhtimine kohaliku omavalitsuse paradigmas on väga oluline, ent seni läbitöötamata teema, mis ei mahu töö formaati, kuid mida autor kavatseb edaspidi uurida. Selle vajaduse kinnituseks on kasvõi asjaolu, et hulgaliselt kavandatud omavalitsusüksuste ühinemis- või liitumiskavasid on protsessi ebaprofessionaalse läbiviimise (muudatuse oskamatu juhtimise) tõttu nurjunud.

Meenutagem sedagi, et oskamatult läbi viidud ja/või juhitud liitumis- või ühinemisprotsess lõpeb registrisse kande tegemisega. Erinevate autorite järgi, kellega siinkohal nõustutakse, saabub pärast ühinemist „tehingupohmelus”. Kuna igapäevane elu läheb edasi katkematult, peaks ühinemis- või liitumisprotsessi planeerimine kindlasti ulatuma ka ühinemis- või liitumisjärgsesse aega (Kontor 2007, 245).

Haldusterritoriaalsed ümberkorraldused koos riigi regionaalhalduse ümberkorraldamise ja haridusreformiga on paratamatud. Selles üldiselt ka ei kahelda. Ümberkorraldustel on aga oma loogika, mida ei oleks mõistlik eirata.

Kõlav mõiste *reform* tähendab halduspraktikas muudatuste juhtimist. Meie täna-tele oludele lisandub veel ka vajadus kriisijuhtimise järele. Kas riigipoolsed reformide ideoloogid ja võimalikud täideviijad on selleks üldse valmis? Kinnitust valmisoleku

kohta ei ole õnnestunud leida. Reformi kui protsessi tuleb juhtida ja juhtimiseks on vaja juhti. Mitte igasugust juhti, vaid juhti, kes valdab teemat nii isikliku kogemuse kui ka teoreetilise ettevalmistuse kaudu.

Eesti liitumine Euroopa Liiduga (ühinemisleping jõustus 1. mail 2004. aastal) ja uute võimaluste avanemine strateegiliste algatuste finantseerimisel tõstis strateegilise ja muudatuste juhtimisega seotud kompetentsuse kohaliku omavalitsuse juhtide ja ametnike jaoks võtmeressursiks. Kahjuks kasutatakse seda veel ebapiisavalt. Paljudes omavalitsusüksustes on levinud taktikalisoperatiivne mõtteviis, mis seisneb lühiajaliste tegevuste eelistamises, reageerimises juba toimunud sündmustele (kriisidele, probleemidele jm) ja mujalt tulnud algatustest lähtumises. Strateegiline ja muudatustele suunatud mõtteviis eeldab aga proaktiivsust, lähtumist pikaajalistest soovitud seisunditest, kohaliku elu süsteemset käsitlemist, samuti strateegiliste ja muudatustele suunatud juhtimisvõtete tundmist ja kasutamist. Selle peamiseks takistuseks on avaliku sektori juhtide kiire rotatsioon. See olukord ei ole ühegi territoriaalse kogukonna ega ka riigi kui terviku huvides, mistõttu kavandatava reformi üheks ülesandeks peaks töö analüüsi põhjal olema **poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamine**.

Sellega, ehk siis poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamise, peaks kaasneva pikaajaliste strateegiliste ja muudatustele suunatud juhtimisvõtete rakendamine ja vastavate plaanide ja kavade tegemine. Viimast ei saa samastada poliitilike kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuste üldplaneeringutega või arengukavadega, mida vähemalt üle nelja aasta, sõltuvalt poliitilisest koalitsioonist, oluliselt muudetakse. Nimetatud üldplaneeringud ja arengukavad on suunatud valdavalt (välis)keskkonna kujundamisele ja sellega seotud investeeeringute tegemisele. Omavalitsusjuhtide, täpsemalt täitevorgani strateegiline ja muudatustele suunatud tegevus ning sellega seotud juhtimine peaks olema orienteeritud vahetu avaliku teenuse taseme ja kättesaadavuse parandamisele ja organisatsiooni enese tõhususe tõstmisele, võttes arvesse nii sisemisi kui ka välimisi mõjureid.

Seda enam on kavandatava reformi kontekstis vaja juhtida omavalitsusjuhtide tähelepanu muudatuste juhtimise teoreetilistele kontseptsioonidele ja kaasata protsessi väliseksperthe (mitte ilmtingimata välismaalt kutsutud eksperthe). Põhjus on ju lihtne – tuleb minimeerida olukorda, kus muudatustele on liiga paljud vastuseisjad.

Alas nimetab, et kõige enam seisavad muudatustele vastu need, kellel on kõige rohkem kaotada. Materiaalsete väärtuste kõrval tuleb arvestada ohtu inimese põhilistele tõekspidamistele, väärtushinnangutele, turvalisusele ja väljakujunenud sõprussidemetele. [...]. Esimeseks sammuks kestvate organisatsiooniliste muudatuste läbiviimisel peab olema muudatustele vastuseisu ületamine (Alas 2002, 34, 53).

Muudatuste juhtimine territoriaalse kogukonna tasandil on teaduslikuks uurimistööks avatud teema, mida käesolevas töös ei ole võimalik detailsemalt käsitada.

2.4. Läbiviidud empiirilised uuringud

Töös on analüüsitud dokumente, kasutatud kogemuseetnograafilist meetodit ning viidud läbi eelmiste meetodite teel saadu kontrollimiseks kaks intervjuud (*fieldwork*).

Seega on töös kasutatud andmekogumise erinevaid meetodeid, mistõttu on tegemist kombineeritud meetodite mudeliga, mis ühendab nii kvantitatiivse kui ka kvalitatiivse meetodi. Allpool selgitatava Denzini (1978) jaotuse järgi on töös tegemist mitmekordse andmekogumisega ehk meetodite triangulatsiooniga. Andmed on nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed ning neid on kogutud erinevate meetodite abil erinevatelt allikatelt ning erineval ajal.

Töös on kasutatud väikese ringi ekspertide hulgas läbi viidud eksperdiintervjuud, suhteliselt sensitiivsel teemal läbi viidud ankeetintervjuud, autori isiklikul kogemusel põhinevat kogemuseetnograafia meetodit ning dokumendianalüüsi. Neist igatüüpi osas eraldi võib tõusetada küsimus meetodi valiidsusest ja reliaablusest. Triangulatsiooniga soovitakse töös tagada meetodi valiidsus ja reliaablus.

2.4.1. Uurimismeetod

Dokumendianalüüs peab töös andma vastuse uurimisküsimuse sellele osale, mis puudutab kehtinut- või kehtiva õiguse järgset tegelikku õiguslikku korraldust, sõltuvalt ajaperioodist, mida uuritakse. Töös kasutatav dokumendivalim puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse organisatsiooni ja selle juhtimise õiguslikku korraldust.

Dokumendianalüüsitöö eesmärgiks on selgitada uuritava valdkonna õiguslikku korraldust, millele lisandub laiem eesmärgina territoriaalse kogukonna kui ühiskonna aluse sügavam mõistmine. Dokumendianalüüsi väljundiks on kitsaskohtade väljatoomine, õigusliku korralduse valdkonda kuuluvate probleemide kindlakstegemine ning soovitude andmine probleemide lahendamiseks.

Flicki järgi võidakse kvalitatiivsetes uuringutes koguda kas verbaalseid või multimo-daalseid andmeid. Verbaalseid andmeid võib saada *inter alia* intervjuudest (Flick 2006, 147). Intervjuu on võrreldav vestlusega, millel on eelnevalt kavandatud eesmärk (Laherand 2008, 176).

Tööd ei saa kuidagi pidada etnograafiliseks uurimuseks, ehkki autor on Viimsi vallavanemana pikema perioodi (jaanuar 2006 – august 2008) vältel uurinud omavalitsusjuhi poliitilise survestamise kaasusi oma isikliku näite põhjal. Samuti on ta Harjumaal Omavalitsusliidu esimehena uurinud kohaliku omavalitsuse üksuste koostöörorgani (maakondlik liit) otsuste siduvust maakonnas (jaanuar 2006 – jaanuar 2010). Sellist meetodit nimetatakse töös Rantala eeskujul kogemuseetnograafiliseks meetodiks (Rantala 2006, 109).

Etnograafia juured on antropoloogias, mistõttu võib uurimust tinglikult ja osaliselt ka antropoloogiliseks nimetada. Etnograafiline uurimismeetod võimaldab andmete kogumist nii, et uurija on ise uurimisobjekt (Rantala 2006, 103).

Etnograafilist mõtlemist iseloomustab induktiivne loogika ehk toetumine avastustele (Laherand 2008, 107).

Seega on töös kasutatud erinevaid meetodeid. Üks esimesi autoreid, kes tegeles kombineeritud meetodite mudeli väljatöötamisega, oli Denzin. Ta töötas välja triangulatsiooni mudeli – esimese sellelaadse kompaktse metoodika, mis kombineerib kvantitatiivse ja kvalitatiivse meetodi.

Denzin eristas nelja tüüpi triangulatsiooni: 1) mitmekordne andmekogumine ehk *meetodite triangulatsioon* (andmed võivad olla nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed ning kogutud kas sarnase või erineva meetodi abil, kuid erinevatelt allikatelt või erineval ajal); 2) mitme, sealjuures eri taustaga uurijate kasutamine ehk *uurijate triangulatsioon* (võttesõnaks on uurijate koostöö ja partnerlus erinevate perspektiivide sisetoomiseks uuringusse); 3) mitme teooria kasutamine ehk *teooriate triangulatsioon* (kasutatakse erinevaid teoreetilisi käsitlusi erinevate hüpoteeside püstitamiseks ja/või andmestiku põhjal järelduste paljususe loomiseks); 4) mitme meetodi kasutamine ehk *metodoloogiline triangulatsioon* (kasutatakse erinevaid meetodeid, et uurida ühte probleemi). Võimalik on kasutada ka ühte meetodit, kuid sellisel juhul tuleks vastavalt olukorrale varieerida probleemipüstitust (Denzin 1978, 154).

Hilisemad kombineeritud meetodite mudelid on valdavalt loodud selle järgi, kuidas oli uuring üles ehitatud.

Greene ja Caracelli (2003) eristasid kaht põhilist kombineeritud meetodite mudelit: komponendi mudelit ja integreeritud mudelit. Esimene tähendab, et meetodeid rakendatakse eraldiseisvaina ja seda põhimõtet järgitakse kogu uurimuse vältel. Teine meetod tähendab, et erinevad meetodid seotakse omavahel ühtseks metoodikaks. Komponendi mudeli alatüüpidenä võib esile tuua triangulatsiooni, täiendamise ja laiendamise mudelid, mis kõik eeldavad meetodite rakendamist eraldiseisvaina. Integreeritud mudeli alatüüpidenä võime loetleda järkjärgulist, pesa-, igakülgset ja transformatiivset mudelit, mis käsitlevad meetodeid ühtselt rakendatavaina. (Greene ja Caracelli 2003, 102)

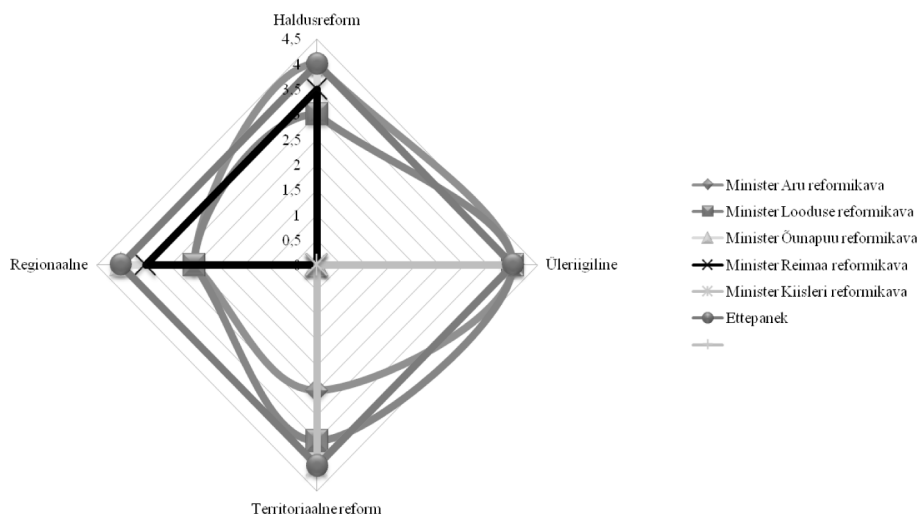
2.4.2. Dokumendianalüüs

Lisaks töö eelmistes peatükkides analüüsitud dokumentidele analüüsitakse alljärgnevalt kitsamalt haldusterritoriaalsete ümberkorraldustega seonduvaid dokumente. Analüüsides Eesti NSV Ülemnõukogu otsust 1989. aasta 8. augustist “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s” tuleb asuda seisukohale, et tegemist on vundamendiga, millele asuti juba järgmistel aastatel laduma iseseisva riigi toimimiseks vajalikke müürikive. See otsus tehti totalitaarse riigi (NSV Liidu) koosseisus, mis on sellisena pretsedenditu, kuid mitte Eesti ajaloolise kogemuse kontekstis. Eesti omariikluse

rajamine 1917.–1918. aastail põhineb samuti endise Tsaari-Venemaa koosseisus hästi välja arendatud kohalikul omavalitsusel.

Uuritud dokumentide põhjal oli aastail 1990–1993 ellu viidud reformi põhieesmärk kohaliku demokraatia taasloomine ja arendamine rahvusriigi rajamiseks, aga ka võimu detsentraliseerimine, riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiiriline eristamine ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. 10. novembril 1989 (päev pärast Berliini müüri langemist) võttis Eesti Ülemnõukogu esimesena endises nn idablokis vastu kohaliku omavalitsuse aluste seaduse (ENSV ÜVT 1989, 34, 517). Dokumentide analüüs tõendab veenvalt, et aastail 1990–1994 ellu viidud reformi tulemusena loodud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani. Avaliku halduse reformi keskne küsimus on omavalitsusreform, sest avaliku halduse teostamist ei loeta demokraatlikus ühiskonnas riigi monopoliks. Omavalitsuse ja keskvallitsuse suhete nurgakivi on detsentralisatsiooni printsiip, mis näitab ühtlasi ühiskonna demokratiseerituse astet. Omavalitsusreformide põhjused on mitmesugused: majanduslikud, sotsiaalsed, poliitilised, teaduslik-tehnilised, õiguslikud. Harilikult toimivad mitmed mõjutegurid koos ja ühesuunaliselt, aga samuti võivad toimida ka iseseisvalt, neutraliseerides või paralüüsides teisi. Eri riikide omavalitsusreformides võib täheldada seaduspäraseid arengujooni.

Analüüsid järgmisi dokumente: „Avaliku halduse arendamise alused” (Aru 1998); „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia” (Loodus 2001); „Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt” (Õunapuu 2003); „Regionaalhalduse korrastamise kontseptsiooni põhimõtted” (Reimaa 2008) ja „Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu” 03.03.2009 (Kiisler 2009), tuleb asuda järgmisele seisukohale: 1) minister Aru reformikava territoriaalse osa ja minister Looduse reformikava vahel ei ole suuri erisusi; 2) ministrite Õunapuu ja Reimaa kavad haakuvad ja on sobitatavad ministrite Aru ja Looduse ühendatud kavaga; 3) minister Kiisleri kava ei haaku ühegi teise kavaga (vt analüüsi kohta koostatud tabelit 4, lisa nr 5).



Joonis 7. Erinevate reformikavade kattuvuse graafiline kujutis. *Autori joonis.*

Analüüsitud dokumentide põhjal tuleb asuda seisukohale, et kehtiv territoriaalse kogukonna organisatsiooni ja selle juhtimise õiguslik korraldus on juhtimismudelite osas paindumatu ega arvesta omavalitsusüksuste võimet, territooriumi suurust, täidetavat funktsiooni ega ka elanike arvu. Samuti ei võimalda kehtiv õiguslik korraldus poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamist. Kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikud koostööorganid tegutsevad eraõiguslike mittetulundusühingutena, mis ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksustel delegeerida neile avalik-õiguslikke funktsioone ning nende otsused ei ole maakonnas juriidiliselt siduvad.

2.4.3. Intervjuud

Töös kasutati intervjuud info kogumiseks (*infokogumisintervjuu*) eesmärgiga saada süstemaatilist informatsiooni. Seega on tegemist uurimusliku intervjuuga. Intervjuu valiti põhjusel, et kõnealust valdkonda on vähe uuritud ja vastuste suunda ei olnud ette näha.

Intervjuu sobis töö raames käsitletud valdkonnale põhjusel, et sooviti uurida väikest arvu võtmeisikuid (sh eksperte – *ekspertiintervjuu*), kes olid lühikese aja jooksul kättesaadavad ja kellest ühestki ei saanud loobuda. Keskkel kohal oli teema tähtsuse sügav mõistmine. Teema oli mõneti „poliitiliselt tundlik” ja vastajad eeldasid teema käsitlemisel usalduslikku suhet.

Intervjuu liigina on kasutatud *poolstruktureeritud* intervjuud. Viimase, nimetatud ka poolstandardiseeritud intervjuuks, töötasid Flicki andmetel 1988. aastal uuritavate subjektiivsete teooriate rekonstrueerimise eesmärgil välja Scheele ja Groeben (Flick 2006, 155–161). Siin peetakse silmas intervjuueeritavate keerukat teadmiste süsteemile kõnealuse teema kohta (Laherand 2008, 192).

Laheranna järgi on ühe poolstruktureeritud intervjuu vormina Meuser ja Nagel 2002. aastal tutvustanud *ekspertiintervjuud*, kus intervjuueeritavad pakuvad uurijale huvi just ekspertidena teatud valdkonnas (Laherand 2008, 199). Antud töö puhul on intervjuueeritud eksperte omavalitsuse juhtimise ning omavalitsusüksuste maakondliku koostöö küsimustes.

Teise intervjuu puhul kasutati valikvastustega struktureeritud intervjuu vormi (*ankeetintervjuu*), mis kvalifitseerub kvantitatiivseks andmekogumismeetodiks. Nii selgitati välja omavalitsusjuhtide sõltuvust poliitilistest erakondadest.

2.4.3.1. Ekspertiintervjuu

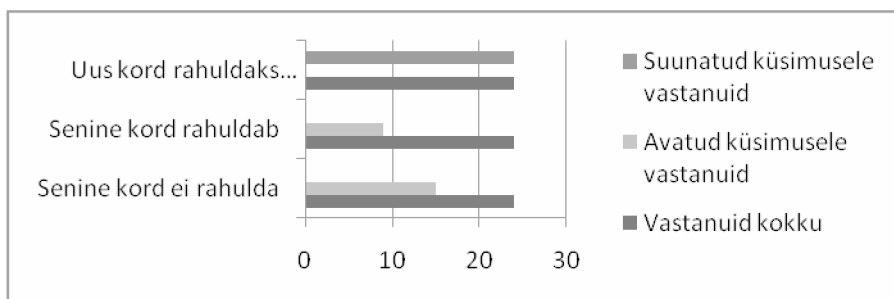
Perioodil 13.02.2008 kuni 13.06.2008. aastal viidi läbi intervjuu Harjumaa Omavalitsuste Liidu (HOL) 24 liikme (100%) hulgas, selgitamaks välja maakondliku liidu tulevikuväljavaateid ja vastanute visiooni maakonna arengust tulevikus. Vastanute

hulgas olid linnapead ja vallavanemad, kes mõnel juhul olid küsitluse juurde kutsunud ka valla- või linnavolikogu liikmeid.

Selgitamaks muuhulgas spetsiifilise küsimusena välja maakonnale avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni staatuse omistamist, esitas küsituleja esmalt avatud küsimuse: „Mis te arvate, kas maakonna tasandil omavalitsusüksuste koostöö õiguslik korraldus üldiselt ja/või põhimõtteliselt võimaldab koostöös avalik-õiguslike teenuste osutamist tänase maakondliku liidu kaudu?”. Seejärel küsiti suunatud küsimus, mis tugines autori teoreetilisele seisukohale, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö avalik-õiguslike teenuste osutamisel maakonna tasandil on võimalik olukorras, kus maakond on avalik-õiguslik territoriaalkorporatsioon ja maakondlik liit selle organ: „Mis te arvate, kas maakonnale avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni staatuse omistamine loob eeldused omavalitsusüksuste poolt avalik-õiguslike teenuste osutamise delegeerimisele maakondlikule liidule?”. Sellega sooviti muuta intervjuueeritavate implitsiitseid arusaamu eksplitsiitseteks.

Avatud küsimusele vastasid 62,5% vastanutest, et koostöövõimalused avalik-õiguslike teenuste osutamisel läbi maakondliku liidu on küsitavad ja selge õigusliku alusega. 37,5% vastanutest vastasid, et kultuuri- ja spordialast koostööd ju tehakse, mis on suunatud avaliku huvi rahuldamisele. Võib asuda seisukohale, et avatud küsimusele vastates oldi veidi segaduses ja ei osatud keerukatesse detailidesse (nagu avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni tähendus) ilma suunamata süveneda. Seetõttu peeti osaliselt kultuuri- ja spordialast koostööd tinglikult avalik-õigusliku funktsiooni täitmiseks, mida see aga ei ole.

Suunatud küsimuse puhul nägi 100% vastanutest maakondliku liidu õiguslikku vormi tulevikus nii, et see on avalik-õigusliku maakonna (ehk siis avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni) täidesaatev organ, avalik-õiguslik juriidiline isik, kellel on õigusvõime vajadusel võtta oma avalik-õiguslikelt liikmetelt üle teatud funktsioonide täitmine (selliste nagu: vee- ja kanalisatsioonivarustus; teede, sh kergliiklusteede ehitus ja hooldus; ühistransport jt). Seega aitas suunav küsimus vastanutel olukorda analüüsida ja kõiki asjaolusid arvestades vastus anda.



Joonis 8. Vastuste erinevus avatud ja suunatud küsimuse korral. *Autori joonis.*

2.4.3.2. Ankeetintervjuu

Kasutati valikvastustega struktureeritud intervjuu vormi (ankeetintervjuu) selgitamiseks *inter alia* välja omavalitsusjuhtide sõltuvust poliitilistest erakondadest.

Uurimisobjekt

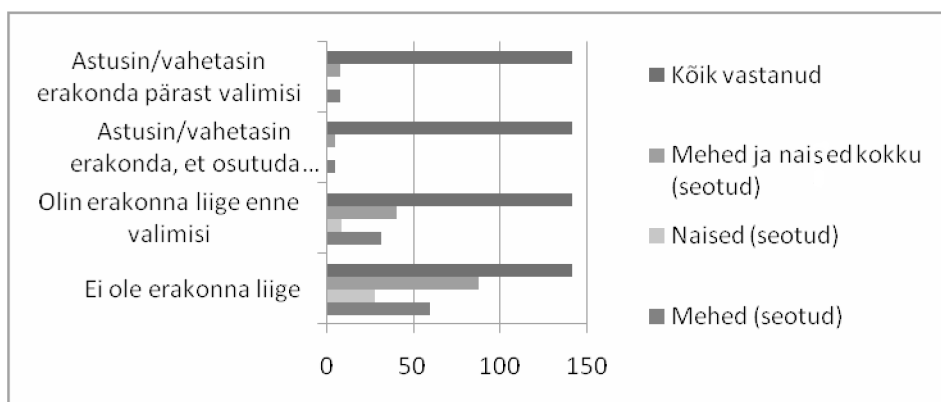
Ankeetintervjuu viidi läbi 15.–28. veebruaril 2009. aastal. Küsimustik saadeti elektronilise andmebaasi kaudu 247 (100%) omavalitsusüksuse juhile.

Uurimise käik

Intervjuus esitatud küsimus oli: „Milline on teie seos erakonnaga?”. Valikvastused olid: 1) ei ole; 2) olin erakonna liige enne KOVÜ juhi ametikohale asumist; 3) astusin (vahetasin) erakonda seetõttu, et osutada valitusk KOVÜ juhiks; 4) astusin (vahetasin) erakonda hiljem, kui olin osutunud valituks KOVÜ juhi ametikohale.

Vastas 142 (57,49%) küsitletutest. Tulemuseks oli, et tippjuhtidest 45 meest (31,69% kõigist vastanutest ja 42,86% vastanud meesjuhtidest – kokku vastas 105 meest) ja 9 naist (6,34% kõigist vastanutest ja 24,32% vastanud naisjuhtidest – kokku vastas 37 naist), ehk 38,03% kõigist vastanutest pidasid end seotuks ühe või teise erakonnaga. Selgus ka, et suurtes omavalitsusüksustes ja nendes omavalitsusüksustes, kus poliitiline võim kuulus erakonna juhitud koalitsioonile, oli tippjuhtide (vallavanem/linnapea) seotus erakonnaga praktiliselt sajabrotsendiline, väikestes omavalitsusüksustes ja neis, kus võimul olid valimisliidud, ei olnud erakondlik kuuluvus niivõrd keskne teema.

Kõigist erakonnaga seotud KOVÜ juhtidest (54 vastanud isikut) 41 (sh kõik 9 naist), ehk 75,92% (28,87% kõigist vastanutest) olid erakonna liikmed juba volikogude valimise ajal ja enne KOVÜ juhiks valimist. 5 vastanut ehk 9,26% (3,52% kõigist vastanutest) tunnistasid, et astusid erakonda (või vahetasid erakonda) põhjusel, et osutada valituks KOVÜ juhiks. Ülejäänud 8 ehk 14,81% (5,63% kõigist vastanutest) KOVÜ juhtidest kinnitasid, et nad astusid erakonda (või vahetasid erakonda) pärast seda, kui olid osutunud KOVÜ juhiks valituks. Ankeetintervjuus jäi selgitamata, kas erakonda astumine või erakonna vahetamine toimus vahetult pärast KOVÜ juhiks valimist või hiljem ja kui hiljem, siis kui palju hiljem. Seoses hiljuti (2009. aasta sügisel) toimunud KOVÜ volikogude valimiste tulemusel uuenenud koosseisudega tuleks seda intervjuud korrata.



Joonis 9. Kohaliku omavalitsuse üksuste tippjuhtide seotus erakonnaga. *Autori joonis.*

2.4.4. Kogemuseetnograafiline uurimus

Alustasin tööd kogemuseetnograafilise uurimusega, mille töönimed olid *Surve vallavanemale/linnapeale* ja *Maakondliku liidu otsuste siduvus ja ühisteenuste osutamise võimalused*, jaanuaris 2006. aastal. Töös käsitletakse seda ühe uurimusena, kuna viisin seda läbi igapäevase töö käigus kahes institutsioonis paralleelselt – vallavanemana Viimsi vallas ja maakondliku liidu juhatuse liikme ja hiljem selle esimehena Harjumaa Omavalitsuste Liidus.

Uuringu lähtekohad. Tutvusin vastavate ametikohtade ametijuhendi ja muu asjassepuutuva kirjanduse ning seadusandliku materjaliga, aga ka metodoloogilise kirjandusega, et valmistuda uurimuse läbiviimiseks. Valik langes enda kogemuse käsitlemisele, mida uuringu algetapil kogemuseetnograafiaks nimetada ei osanud. Ametikoht oli mulle töökoha mõttes uus, kuid tulenevalt varasemast töötamisest justiitsministri- ja vandeadvokaadina ei olnud avalik sektor ja selle toimetehhanismid, aga ka poliitilised mängureeglid tundmatud valdkonnad. Kahtlusi ei tekkinud selles, kas suudan näha olukorda n-ö uue pilguga. Küsimus tekkis hoopis sellest, kuivõrd objektiivne ma uurijana suudan olla.

Kuna tegemist on kogemust uuriva kaasusega, ei piirdunud see kohaga vaid uurimisväli liikus uurimisobjektiga kaasa.

Uurimuse andmestik koosneb isiklikult kogetu ülestähendustest uurimispäevikusse. Täpsem uurimismeetod pidi selguma töö käigus. Uurimisülesanne oli määratud uurimuse töönimedes nimetatuga.

Peale enda kirjandusega kurssiviimise erilist ettevalmistust läbi viia ei olnud vaja. Teised isikud vallavanema poliitilise survestatimise uurimusest informeeritud ei olnud. Samas tuleb lisada, et vastavasisulist informatsiooni andsid ka kolleegid Viimsi val-

last ja ka teistest omavalitsustest. Selle informatsiooni tõepärasust ei olnud mul võimalik kontrollida. Maakondliku liidu otsuste siduvuse ja ühisteenuste osutamise võimaluse uuringust oli teadlik HOLi tegevdirektor. Viimane (tegelikult tegev-direktorid ka vahetusid) aitas igati kaasa uurimuse läbiviimisele erinevate materjali-dega varustamisega ja hiljem ka osalemisega intervjuude läbiviimisel.

Vallavanema kaasuses ei olnud uurimisväljale võimalik ise minna, vaid sinna võis sat-tuda siis, kui toimus suhtlemine poliitiliste jõudude esindajatega (erakonna liidrid, koha-liku omavalitsuse poliitikud, muud poliitilised figuurid). Maakondliku liidu kaasuses sai tööd ka planeerida ning uurida erinevaid otsuseid ja nende implementeerimist maa-kondliku liidu liikmesomavalitsustes, nagu ka ühisteenuste osutamise problemaatikat.

Andmete kogumine kestis vallavanema kaasuse puhul 30 kuud ja maakondliku liidu kaasuse puhul 48 kuud. Andmed tähendati üles uurimispäevikusse.

Andmete analüüsi eesmärgiks oli leida andmestikku iseloomustavad mõisted, märk-sõnad ja/või seaduspärasused. Uurimuse tegi keeruliseks asjaolu, et tegemist oli paljude silmast-silma usalduslike vestlustega, mistõttu nimesid kasutada ei ole või-malik. Seda tuleb arvestada ka järelduste tegemisel. Seetõttu ka uurimispäeviku sisu ei avalikustata ja uurimist kokkuvõtvat tabelit tutvustab autor tööst eraldiseisvana ja huvi korral kaitsmisel. Hiljem on neil, kel asja kohta põhjendatud huvi võimalik ma-terjaliga tutvuda. Töös antakse sellest uurimusest üldsõnaline kokkuvõte.

Andmete kogumine ja analüüs läbisid järgmised staadiumid: 1) kavandamine – jaa-nuar 2006; 2) vastava kirjandusega tutvumine – paralleelselt nii kavandamise kui andmekogumisega jaanuar – mai 2006; 3) andmekogumine – paralleelselt kirjandu-sega tutvumisega veebruar 2006 – august 2008 (vallavanema kaasus) ja kuni jaa-nuar 2010 (maakondliku liidu kaasus); 4) materjali analüüs vallavanema kaasuse puhul algas jaanuarist 2009 ja maakondliku liidu kaasuse puhul jaanuarist 2010 ja kestis kuni uurimustöö lõpuni ja selle vormistamiseni doktoritööna.

Uurimustöö usaldusvääruse hindamise osas tuleb rõhutada, et etnograafilise (antro-poloogilise) uurimuse probleemiks on peetud selle subjektiivsust. Viimase vältimiseks tuleb osata eristada oma tähelepanekuid ja eelarvamusi. Uurimuse usaldusväärtust tõstab uurimiskonteksti tundmine. Minu töö usaldusväärsus peitub minu asjatundlikku-ses käsitletava teema (avalik haldus laiemalt) suhtes, kuna olen pikaajalise praktilise kogemusega ja lisaks olen õiguse ja avaliku halduse teemasid aastaid ülikoolis (EBS) õpetanud. Olen arvestanud uuringu konteksti ja kasutanud mitut meetodit.

Kokkuvõte (**vallavanema survestamise kaasus**): erakondlik surve ei olnud küll iga päev tuntav, kuid kui see päevakorda tuli, oli tegemist üsna kategooriliste nõud-miste esitamisega. Vallapoliitikud sekkusid üsna jõuliselt vallavalitsuse ja selle halla-tavate asutuste kaadripoliitikasse. Vallavanem sõltub täielikult kohapealsetest koa-litsioonipoliitikutest ja seda kahjuks ka igapäevase avaliku teenuse osutamise korral-damise küsimustes. Viimane ei ole aktsepteeritav ning annab võimaluse järeldada, et poliitiline ja administratiivne juhtimine kohaliku omavalitsuse tasandil tuleb lahuta-

da. Seda kinnitab ka üks teine praktiline probleem, kus vallavanemalt nõutakse valla äriühingute üle kontrolli teostamist ühingu üldkoosoleku õigustes. Samas on vallapolitikutud hõivanud kõik ühingu nõukogu liikmete kohad. Seega on vallavanem pandud probleemi ette – kontrollima tütarühingut peab, aga tulemuslikult ei saa, sest kontrollitava juhtorgani liikmed on vallavanema tööandjad.

Selle uurimismeetodi tulemusi on kontrollitud eelkäsitletud teiste meetoditega (intervjuu ja dokumendianalüüs).

Maakondliku liidu kaasuse puhul, mille ettevalmistamine jms toimingud toimusid samal ajal eelkirjeldatuga, oli periood pikem – 48 kuud. Uuritavaid juhtumeid oli vähem ja sisuliselt jäi sõelale üks suurem kaasus, mida allpool käsitletakse.

Uurimuse käigus ei tuvastatud ühtegi maakondliku liidu otsust, mis oleks kvalifitseeritav üldaktina ehk käitumishinnakuna liidu liikmesomavalitsustele. Kuna maakondlik liit on tavapärase mittetulundusühing (KOLS § 1 lg 2), ei saa ta vastu võtta ja kehtestada avalik-õiguslikke üldakte ega võtta oma liikmetelt üle avalik-õiguslikke funktsioone.

Huvitav ja selgeid vihjeid andev *case study* oli Harju Maakonna arengustrateegia 2025⁷⁷ jõustamismenetlus:

Harju Maakonna Arengustrateegia 2025 (edaspidi arengustrateegia) on maakondlik kokkulepe ühistest väärtustest, mis aitab maakonnal areneda konkurentsivõimeliseks pealinnaregiooniks Läänemere piirkonnas. Arengustrateegia algatajad olid Harju Maavalitsus ja HOL. Arengustrateegia tehniliseks koordinaatoriks oli SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus. Arengustrateegia protsessis osalesid kõik Harju maakonna kohaliku omavalitsuse üksused, maakondlikud ametiasutused ja seonduvad ministeeriumid. Arengustrateegia saadeti heakskiitmiseks kõigile 24 Harju maakonna kohalikele omavalitsusele.

Arengustrateegia koostamine algatati 20. juunil 2007. aastal Harju maavanema korraldusega nr 1379-k. Sama korraldusega moodustati maakonna arengukava ja -strateegia koostamise ettevalmistamiseks ning juhtimiseks 12-liikmeline Harjumaa Arengunõukogu (edaspidi arengunõukogu), kuhu kuulusid Harju Maavalitsuse, HOLi ja Tallinna linna (kui suurima omavalitsuse) juhid ning eksperdina kaasati Rivo Noorkõiv OÜst Geomedia. Ka autor kuulus arengunõukogu koosseisu ja oli kogu protsessi koordineerijate hulgas.

Arengustrateegia üldine eesmärk oli luua eeldused piirkonna teadlikuks ja sihipäraseks arendustegevuseks, mille edukuse aluseks on ühtsed kokkulepped ja koostöö ning läbi nende kaasa aitamine maakonna terviklikule ning tasakaalustatud arengule. Arengunõukogu otsuste kohaselt koostati arengustrateegia dokumendina, milles käsitletakse maakonna rahvastiku, elukeskkonna ja ruumimustri võimalikke arenguid aastani 2025. Arengustrateegias sätestati maakonna rahvastiku, elukeskkonna,

⁷⁷ Elektrooniliselt leitav: <http://www.seit.ee/failid/376.pdf>. [17.01.2010]

asustusstruktuuri ja tehnilise infrastruktuuri arengusuunad ning põhimõtted nende valdkondade arendamiseks järgnevate aastate jooksul. Arengustrateegia koostamise protsessi kaasati lisaks kohaliku omavalitsuse üksustele ka valdkondades pädevad ministeeriumid ja nende allasutused ning kolmanda sektori esindajad.

Arengustrateegia koostamiseks moodustati kolm töögruppi: 1) *stabiilse rahvastiku töörühm*, mis keskendus tööhõive, integratsiooni ja kodanikuühiskonna teemadele. Töögrupi juht oli Tiit Tammaru Tartu Ülikooli geograafia instituudist; 2) *kvaliteetse elukeskkonna töörühm*, mis keskendus avalike teenuste ja keskkonna teemadele. Töögrupi juht oli Kaja Peterson Säästva Eesti Instituudist; 3) *tasakaalustatud ruumimustri töörühm*, mis keskendus kahele peateemale, milleks on asustusstruktuur ja tehniline infrastruktuur. Töögrupi juht oli Ain Kendra ASist Ramboll Eesti. Kõikidesse töörühmadesse kuulusid inimesed nii omavalitsusüksustest, maavalitsustest, ministeeriumidest ning teistest ametkondadest, aga ka eriala spetsialistid - kokku üle 60 teemat hästitundva inimese.

2007. aastal oli töörühmade tegevus üsna aktiivne. Töö vahetulemused esitati maakonna arengufoorumil 13. detsembril 2007. aastal Keila kultuurikeskuses. Sellel üritusel oli kaks peamist eesmärki: 1) tutvustada kavandatud arengustrateegia protsessi ja seniseid tulemusi ja 2) kaasata protsessi laiem ring maakonna entusiaste ja huvigruppe.

Arengufoorumil käsitleti kõiki valdkondi: stabiilne rahvastik, kvaliteetne elukeskkond ja tasakaalustatud ruumimuster. Samuti käsitleti neid läbivaid teemasid: looduskaitse, turvalisus ja rahvusvaheline koostöö. Teemaks oli ka maakonna teemaplaneeringute koostamise vajadus.

Töörühmade töö jätkus 2008. aastal. Kaardistati Harju maakonna strateegilised eesmärgid ja tegevussuunad. Toimused erinevad ja põhjalikud arutelud ministeeriumide esindajatega. Paralleelselt selle tegevusega alustas tööd ka arengustsenaariumide töörühm Erik Terki juhtimisel ning finantsstrateegia töörühm Tähve Milti juhtimisel. 24.04.2008. aastal toimus Loo kultuurikeskuses järjekordne arengufoorum, kus toimusid rühmatööd ning kõikide töörühmade liikmed koos kohalike omavalitsuste ja teiste huvigruppide esindajatega määratlesid lõpliku probleemide prioriteetsuse. Peale 24.04.2008. aastal toimunud arutelu korrustati dokument ja saadeti laiali kõikidele kohaliku omavalitsuse üksustele palvega vaadata see üle ja teha oma ettepanekud. Loo arengufoorumil täpsustunud ja KOVide täiendatud materjali ning arengustsenaariumide töörühma töö tulemuste põhjal valmis arengustrateegia esimene tööversioon, mida esitleti maakonna Visioonikonverentsil 5. juunil 2008. aastal Rae kultuurikeskuses. Pärast seda saadeti dokumendi tööversioon kõigile maakonna kohalikele omavalitsustele ja asjaomastele ministeeriumidele (keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni-, haridus-, sise- ja sotsiaalministeeriumile) täienduste ja ettepanekute tegemiseks.

26. augustil 2008. aastal toimunud arengunõukogu koosolekul tutvuti esitatud ettepanekute ja arvamustega ning otsustati korraldada mõttetalgud nõukogu laiendatud koosseisuga. 22. septembril 2008. aastal Kiili kultuurikeskuses toimunud arutelu tulemusena sõnastati uus maakonna arenguvision ning valmis strateegiadokumendi

lõplik struktuur. Dokumendi projekt saadeti veelkord laiali kõikidele asjaomastele omavalitsustele palvega anda tagasisidet.

16. oktoobril 2008. aastal toimunud arengunõukogu koosolekul tehti arengustrateegiasse viimased korrektuurid ning otsustati, et arengustrateegia arutelu võetakse 19. novembril 2008. aastal toimuva HOLi volikogu päevakorda.

19. novembril toimunud HOLi volikogu arutas arengustrateegiat, kuid ise seda vastu ei võtnud ning otsustas saata arengustrateegia heakskiitmiseks kõikidesse Harju maakonna omavalitsuste volikogudesse. Otsus Arengustrateegia heakskiitmise suhtes paluti vormistada volikogu otsusena ning määrata otsuses ka isik, kes allkirjastab arengustrateegia omavalitsuse nimel. Sisuliselt oli tegu n-ö ratifitseerimismenetlusega. Kõikidel omavalitsusüksustel ja nende volikogudel oli olnud võimalik lõpptulemuse saavutamise nimel maksimaalselt kaasa rääkida. Omavalitsustele valmistati ette ka otsuse projekt ja seletuskiri, et otsused oleks sarnased.

Volikogude otsuseid arengustrateegia heakskiitmise suhtes oodati 20. jaanuariks 2009. aastal. Üldiselt kulges n-ö ratifitseerimismenetlus latusalt. Probleem tekkis vaid Harku ja Saku vallaga. Harkus sooviti veel juurde lisada hulgaliselt Harku valda puudutavaid tegevusi ja objekte ning Saku valla volikogu jõudis järeldusele, et nemad ei peaks üldse seda dokumenti kinnitama, kuna see ei kuulu nende otsustuspädevusse ning ei puuduta otseselt Saku valla tegevusi. Peale mitmekordseid volikogudele selgituste andmist ja läbirääkimisi osutus lõpuks võimalikuks arengustrateegia kinnitamine ka nendes kahes omavalitsuses.

Harju maakonna arengustrateegia allkirjastasid kõikide omavalitsusüksuste, Harju-maa Omavalitsuste Liidu ja Harju Maavalitsuse tippjuhid 18.02.2009. aastal Tallinna lauluväljaku ruumides. Sündinud oli ajalooline dokument (ühislepe), mille sarnast varem pole olnud. Selle sisulist olemust ja eesmärki ei saa alahinnata.

Kogemuslik õppetund seisab aga selles, et HOL kui eraõigusliku mittetulundusühingu vormis tegutsev maakondlik liit ei ole võimeline vastu võtma maakonna territooriumil õiguslikult siduvaid otsuseid, mistõttu tuli ette võtta n-ö ratifitseerimismenetlus. See oli vaevarikas ja polnud välistatud ka selle nurjumine, kuna paari liikmesomavalitsuse volikogus tekitas n-ö ratifitseerimismenetlus probleeme. Kindlust ei ole aga ka lõpuks edukalt läbiviidud volikogude otsuste suhtes, sest iga omavalitsusüksuse volikogu võib oma otsust talle sobival ajal muuta. Selline perspektiiv ei anna mingit kindlustunnet regionaalsete dokumentide kindluse kohta, mistõttu neisse suhtumine ei ole ka tõsine. Selline olukord oleks välditav siis, kui antud juhul maakondlik liit oleks avalik-õigusliku maakonna koostööorgan ja tema üldaktid kohustusliku koostöö küsimustes oleksid õiguslikult siduvad mitte üksnes liidu liikmetele, vaid antud juhul maakonna territooriumil elavatele ja tegutsevatele isikutele, mis iseenesest ongi oluline.

Ka selle uurimismeetodi tulemusi on kontrollitud eelkäsitletud teiste meetoditega (intervjuu ja dokumendianalüüs).

3. UURIMISTULEMUSED, JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE

3.1. Uurimistulemused

Alljärgnevalt võetakse kokku uurimistulemused (*factual conclusions*).

Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli selgitada uuritava valdkonna õiguslikku korraldust, millele lisandus laiema eesmärgina territoriaalse kogukonna kui ühiskonna aluse sügavam mõistmine. Töös sooviti dokumendianalüüsiga vastata küsimustele, milline on territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise teoreetiline baaskäsitlus ning milline on territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus kehtiva õiguse kohaselt nii Eestis kui ka teistes riikides.

Töös kasutatav dokumendivalim sisaldab vastavat teaduslikku kirjandust ning kohaliku omavalitsuse üksuse organisatsiooni ja selle juhtimise õiguslikku korraldust käsitlevat normistikku. Lisaks teoreetilistele allikatele analüüsiti väga erinevaid dokumente, alates Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, 1989. aasta ENSV Ülemnõukogu otsusest haldusreformi läbiviimise kohta ning Eesti Vabariigi põhiseadusest kuni KOKSi ja teiste territoriaalse kogukonna õiguslikku korraldust käsitlevate dokumentideni välja.

Nagu töös läbiviidud dokumendianalüüs näitab, on töö alapeatüki 1.1. kohaselt traditsioonilised organisatsioonid kas eesmärgile suunatud sotsiaalsed üksused, mis on nii kujundatud kui tahtlikult struktureeritud ja koordineeritud tegevussüsteemid ning mis on seotud välise keskkonnaga või siis kindla inimrühma ühiste eesmärkide taotlemiseks moodustatud ja terviklikult korraldatud ühendused.

Kohaliku omavalitsuse üksusi *per se* ei ole teoreetilistes töödes käsitletud traditsioonilise organisatsioonina. Kogukond ja organisatsioon erinevad teineteisest olemuslikult – üks (kogukond) on sotsiaalne olemine (tegelikkus) ja teine (organisatsioon) sotsiaalne struktuur eesmärkide saavutamiseks. Kogukondi tuleb hoida ja nende arengut toetada – riik on nii tugev, kui tugev on selle riigi kõige nõrgem territoriaalne kogukond. Avaliku ja erasektori organisatsioonide puhul on rohkem seda, mis neid samastab, kui seda, mis eristab, kuid siin ei tohi segi ajada territoriaalsele kogukonnale kuuluvat organisatsiooni territoriaalse kogukonna endaga. Võrrelda ei saa erasektori organisatsiooni ja territoriaalset kogukonda. Ka teoreetilise kirjanduses võrdlevates käsitlustes hoitakse traditsioonilised organisatsioonid ning territoriaalse kogukonna organid territoriaalsest kogukonnast lahus.

Alapeatükis 1.2. käsitletud baasdokumentide (harta ja PS) järgi ei ole territoriaalsete kogukondade organites takistusi paindlike juhtimismudelite sisseviimiseks. Samuti võivad territoriaalse kogukonna organid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, kohandades need kohalikele vajadustele ning tagades efektiivse juhtimise. Seega on olemas baaseeldused kohaliku omavalitsuse üksuste poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamiseks.

Territoorium on piiritletud maa-, vee- ja/või õhuala, mida institutsioon, isik ja isikute kollektiiv või elusolend kontrollib, haldab ja/või kasutab. Tänapäeval on riigi territooriumiks maa-ala, mis on kindla riigivõimu jurisdiktsioonile allutatud (vt alapeatükk 2.1.1.).

Kogukond tähistab inimeste naturaalselt ühendust, mis kujuneb (ei ole loodud või asutatud) tänu sisemisele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele.

Kogukonnal pole eesmärki väljaspool ennast – on vaid mõte kogukonnast, mida realiseeritakse eksistentsiga. Kogukond on piiratud vaid tema enese olemusega (vt alapeatükk 2.1.2.).

Töös püstitatud alaküsimusele, kuidas mõista territoriaalset kogukonda, antakse vastus alapeatükis 2.1.3., mille kohaselt puudub territoriaalsel kogukonnal kui sotsiaalsel tegelikkusel eesmärk väljaspool iseennast ning tema sihid on immanentsed. Territoriaalset kogukonda ei asutata – ta avaldub ja toimib tänu sisemistele, vaid talle omastele tõukejõududele ja sisemistele seostele. Sellest tehakse analüüsi põhjal töös järeldus, et territoriaalseid kogukondi ei saa samastada klassikalise organisatsiooniga. Territoriaalseid kogukondi ei moodustata – need tekivad ja arenevad evolutsiooniliselt. Territoriaalne kogukond on inimkooslus, kes on end määratlenud territoriaalse põhimõtte alusel – see on sotsiaalne tegelikkus. Territoriaalse kogukonna organisatsioonist saame rääkida territoriaalse kogukonna esindusorgani – volikogu – ning selle moodustatud täidesaatvate struktuuride tasandil.

Kuna territoriaalkorporatsioon (nagu ka personaalkorporatsioon) ei ole iseseisev organisatsioon, vaid õigusteoreetiline mõiste, mis on organisatsioonile või teistele inimkollektiividele omistatud õiguslikuks vormiks, tehakse töös järeldus, et territoriaalkorporatsioon on territoriaalse kogukonna õiguslik vorm. Viimase üheks alaliigiks on kohaliku omavalitsuse üksus (vt alapeatükk 2.1.4.).

Töös (vt alapeatükk 2.1.5.) on Almanni kohaliku omavalitsuse üksuse määratlusest astunud samm edasi, lahutades Almanni määratluses territoriaalse kollektiivi (töös antud määratluse järgi territoriaalse kogukonna) ning selle valitud (esindus)organi, andes ühele sisulise ja teisele vormilise staatuse: kohaliku omavalitsuse üksus on enesekorraldamise õiguse, detsentralisatsiooni ja demokraatia põhimõtete alusel tegutseva, territooriumiga seotud muutuva liikmeskonnaga inimkoosluse, kelle ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks, õiguslik vorm, mille organisatsiooniks ja avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on selle inimkoosluse vahetult ja vabalt valitud esindusorgan, mille kaudu, lähtudes elanike huvidest, majanduslikest ning sotsiaalkultuurilistest tingimustest ja haldusterritooriumi arengu iseärasustest, lahendatakse seaduste raames iseseisvalt oma elutegevuse küsimusi.

Töös jõutakse kokkuvõtvale järeldusele, et territoriaalne kogukond on enesekorralduslik, territooriumiga seotud muutuva liikmeskonnaga inimkooslus, mille ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks. Sellest järeldub, et territoriaalne kogukond on protsess, millest omakorda järeldub, et territoriaalset kogukonda ei saa käsitleda traditsioonilise organisatsioonina.

Territoriaalse kogukonna juhtimise kehtiva õigusliku korralduse käsitlemisel (alapeatükk 2.2.) alustati territoriaalse kogukonna organite ja juriidilise isiku lahtimõtestamisest. Alapeatüki 2.2.1. käsitluse kohaselt jõutakse järeldusele, et kehtiva õiguse kohaselt puuduvad territoriaalsel kogukonnal seaduses sätestatud juhtorganid – neil on esinduskogu ning viimase moodustatav täidesaatev organ. Kõrgeima kohaliku võimu kandja (elanike) peamiseks funktsiooniks selles kontekstis on esinduskogu legitimeerimine.

Alapeatüki 2.2.2. analüüsi kohaselt jõutakse seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad sõltuvalt õigussuhtest kolmel erineval õiguslikul alusel: 1) siiseelu korraldamisel, ehk enesekorraldamissuhtes, tegutseb omavalitsusüksus avalik-õiguslikul alusel; 2) tsiviilõiguskäibes, sh võlaõigussuhtes, tegutseb omavalitsusüksus eraõiguslikul alusel; 3) halduskoostöö toimub aga segaõiguslikul (nii avalikul kui ka eraõiguslikul) alusel. Töös nõustutakse Saarega (2004), et terminid era- ja avalik-õiguslik juriidiline isik on eraõiguse terminid ning allutatud eraõiguse regulatsioonile. Terminid avalik-õiguslik juriidiline isik kasutamine ei tähenda, et tegemist oleks avaliku õiguse subjektiga. Avalik-õiguslik juriidiline isik kui isiku alaliik omab tähendust seoses eraõigusele allutatud õigussuhtega. Seetõttu võib juriidilist isikut pidada eelkõige eraõiguse reguleerimisobjektiks ning lähtuda tuleks juriidilise isiku tunnuste, sh tema õigussubjektsuse ning selle piiride määratlemisel eraõiguse põhimõtetest.

Alapeatüki 2.2.3. käsitluses taandatakse juriidilise isiku temaatika territoriaalse kogukonna konteksti ja jõutakse kokkuvõtvale seisukohale, et territoriaalne kogukond on territooriumiga seotud inimkooslus, mille õiguslikuks vormiks on territoriaalkorporatsioon ja mille juriidiliseks isikuks on esinduskogu. Juriidilise isikuna tuleb mõista inimeste loodud/moodustatud organisatsiooni, mida tunnustab õiguskord ja mis osaleb täielikku õigussuhtes oma subjektina õiguskäibes.

Töös küsitakse, kas territoriaalne kogukond on juhitud (alapeatükk 2.2.4.). Analüüsi tulemusel jõutakse järeldusele, et olenevalt süsteemidest, teguritest ja nende mõju iseloomust saame kõnelda täielikult, osaliselt või üldse mitte juhitud protsessidest. Territoriaalne kogukond ei ole juhitud protsess juhtimise klassikalises tähenduses. Juhtimine toimub territoriaalse kogukonna institutsioonide (esinduskogu ja administratsioon) kui avalik-õiguslike organisatsioonide tasandil.

Eelnenuga haakub ka küsimus, kas territoriaalset kogukonda võiks juhtida paradigmad (alapeatükk 2.2.5). Töös antud käsitluse kohaselt on igal kogukonnal oma paradigmad, mille osisteks on tema väljakujunenud süsteem, tavad ja kirjepandud normid, tõekspidamised, dogmad, ajalooline kogemus, väärtused ja kultuurinormid. Käsitluses jõutakse järeldusele, et territoriaalne kogukond ei ole traditsiooniline organisatsioon, vaid protsess, mida juhivad ja mõjutavad muudatused paradigmadest.

Alapeatükis 2.2.6. analüüsitakse territoriaalse kogukonna juhtimist kehtiva õiguse taustal. Territoriaalse kogukonna organisatsiooni ja selle juhtimise õiguslik korraldus on

juhtimismudelite osas paindumatu ja ei arvesta omavalitsusüksuste võimet, territooriumi suurust, täidetavat funktsiooni ega ka elanike arvu. Samuti ei võimalda kehtiv õiguslik korraldus poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamist. Omavalitsusüksuste juhtimise õigusliku korralduse väljatöötamisel on võetud aluseks riiklik omavalitsusteooria, arvestamata territoriaalse kogukonna olemust ja sellest tulenevaid erisusi juhtimises. Samuti ei ole arvestatud omavalitsusüksuste erinevat võimekust, suurust, elanike arvu jt parameetreid. Töös jõutakse järeldusele, et ka Eesti kontekstis tuleks lubada mitut mudelit ehk luua paindlik süsteem. Juhtimismudelite paljusus ja paindlikkus on ajakohase haldusjuhtimise ühed olulisemad võtmesõnad.

Töö alapeatükis 2.2.8. analüüsitakse territoriaalsete kogukondade koostöö probleematikat (vt ka alapeatükk 2.4. – läbiviidud empiirilised uuringud). Siinkohal asutakse seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikud koostööorganid tegelevad eraõiguslike mittetulundusühingutena, mis ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksustel delegeerida neile avalik-õiguslikke funktsioone ning nende otsused ei ole maakonnas juriidiliselt siduvad. Kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikud liidud on avalik-õiguslike funktsioonide teostamisel sisuliselt teovõimetud.

Töös analüüsitakse ka teiste riikide territoriaalse kogukonna organisatsiooni ja juhtimise korraldust (alapeatükk 2.3.2.). Avaliku sektori organisatsiooni ja juhtimise korraldus ja selle arendamine on teemad, millega on Eesti naaberriikides (eriti Põhja-maades) tegeletud aastakümneid. Sellisena kujunevad need protsessid pigem evolutsioonilisteks kui revolutsioonilisteks reformideks. Kas teistes riikides toimunud reforme saab laiendada ka Eestile, on keeruline küsimus ja ühest vastust sellele ei ole – isegi Soome või Läti kogemuse osas mitte. Tõsi, töös jõutakse järeldusele, et regionaalset-, ajaloolist ja kultuurikonteksti arvestades võiks Soome kogemus olla Eestile ehk kõige lähedasem, mille poole püüelda, ning Läti kogemus ehk kõige lähedasem, mille vigadest õppida.

Eesti senine praktika haldusterritoriaalsete ümberkorralduste kavandamisel ja läbiviimisel leiab käsitlemist alapeatükis 2.3.3. (vt ka empiirilised uuringud – alapeatükk 2.4.). Tuleb tõdeda, et üldiselt elab inimestes mälestus sõjaeelsest Eesti Wabariigist, kus eksisteerisid tugevad vallad. Praegu ollakse aga palju mobiilsemad ja tänapäeva ühiskonnas pole selline kord enam üksüheselt mõeldav ega ka mõistlik. Töös on jõutud järeldusele, et territoriaalsed muudatused saavad territoriaalse kogukonna kontekstis olla tulemuslikud vaid vabatahtliku või evolutsioonilise protsessina ehk siis liitumis- ja ühinemismenetlusena. Riigi ülesanne on seda motiveerida ja stimuleerida.

Reformid muudatuste juhtimise paradigmas on teema, mida käsitletakse alapeatükis 2.3.4. ning asutakse seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksuse vaatepunktist puudub kohaliku omavalitsuse üksuse organi liikmetel, valla ja linna juhtidel, riigi läbiviidavate muudatuste juhtimise kontekstis roll. Neile jääb muudatustega kohanemine ja organisatsioonis muudatustega kohanemise korraldamine. Tuleb rõhutada, et väliskeskkonna selliste mõjude nagu seaduste muutmine või poliitilised otsused (millel on tegelikult tähendus vaid siis, kui see väljendub seaduses või selle muudatuses)

saavad olla kahesugused: ühed loovad uusi võimalusi ja on dispositiivsed, teised kohustavad ja on imperatiivsed. Töös jõutakse järeldusele, et muudatused, mida juhitavad muudatuste objektiks oleva valdkonna juhid, on sõltumata sektorist välistatud (revolutsiooniliste) reformide korral, mis kirjutavad ette imperatiivsed ja ühetaolised reeglid nii muudatuste läbiviimise tähtsaja, viisi kui ka saavutatava eesmärgi jms kohta – adressaatidel jääb üle muudatustega kohaneda. Muudatuste juhtimine avalikus sektoris on võimalik, kuid erasektoriga võrreldes on muudatuste läbiviimine piiratud seadusega etteantud jäikade avalik-õiguslike raamidega. Ka avalikule sektorile on organisatsiooni ja juhtimise kaasaja nõuetele vastavusse viimise eesmärgil vaja luua paindlikud, dispositiivsed õiguslikud raamid.

Töö alapeatükis 2.4. käsitletakse läbiviidud empiirilisi uuringuid. **Kogemuseetnograafia** (vt alapeatükk 2.4.4.) kui meetodi eesmärk oli koguda ja analüüsida autori isiklikke kogemusi osas küsimustes, mida töös uuriti. Otsiti kinnitust sellele, kas kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlik liit võiks olla avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni (maakond) koostööorgan ning kas leidub aluseid taotlemaks kohaliku omavalitsuse üksuste poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamiseks. Kogemuseetnograafia meetod andis empiiriliseks tulemuseks, et: 1) kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikud liidud kui eraõigusliku mittetulundusühingu vormis tegutsevad isikud ei ole võimelised vastu võtma maakonna territooriumil õiguslikult siduvaid otsuseid. Selline olukord oleks välditav siis, kui maakondlik liit oleks avalik-õigusliku maakonna (territoriaalkorporatsiooni) koostööorgan ja tema üldaktid kohustusliku koostöö küsimustes oleksid õiguslikult siduvad mitte üksnes liidu liikmetele, vaid antud juhul maakonna territooriumil elavatele ja tegutsevatele isikutele; 2) erakondlik surve vallavanema tegevusele ei olnud igapäevaselt tuntav, kuid esinemise korral oli tegemist kategooriliste nõudmistega esitamisega. Vallapoliitikud sekkuvad üsna jõuliselt vallavalitsuse ja selle hallatavate asutuste kaadripoliitikasse. Vallavanem sõltub täielikult kohapealsetest koalitsioonipoliitikutest ja seda kahjuks ka igapäevase avaliku teenuse osutamise korraldamise küsimustes. Vallavanemalt nõutakse valla äriühingute üle kontrolli teostamist ühingu üldkoosoleku õigustes. Samas on vallapoliitikud hõivanud ühingu nõukogu liikmete kohad. Seega on pandud vallavanem probleemi ette – kontrollima tütarühingut peab, aga ei saa, sest kontrollitava juhtorgani liikmed on vallavanema tööandjad. Viimatinimetatu ei ole aktsepteeritav ning annab võimaluse järeldada, et poliitiline ja administratiivne juhtimine kohaliku omavalitsuse tasandil tuleb lahutada.

Töös kasutati info kogumiseks kahte **intervjuu** vormi, *ekspertiintervjuu* (vt alapeatükk 2.4.3.1.) ja *ankeetintervjuu* (vt alapeatükk 2.4.3.2.), kontrollimaks dokumendi-analüüsi ja kogemuseetnograafia menetluses tehtud järeldusi. Nii täideti töös triangulatsiooni nõue. Intervjuude käigus otsiti vastust küsimustele, kas kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlik liit võiks olla avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni (maakond) koostööorgan ning kas leidub aluseid taotlemaks kohaliku omavalitsuse üksuste poliitilise ja administratiivse juhtimise lahutamiseks. Läbiviidud intervjuud andsid järgmised empiirilised tulemused: 1) avatud küsimusele vastas 62,5% vastanutest, et koostöövõimalused avalik-õiguslike teenuste osutamisel läbi kehtiva õigusliku vormi tegut-

seva maakondliku liidu on küsitavad ja selge õigusliku aluseta. Võib asuda seisukohale, et avatud küsimusele vastates oldi veidi segaduses ja ei osatud keerukatesse detailidesse (nagu avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni tähendus) ilma suunamata süveneda; 2) suunatud küsimuse puhul nägi 100% vastanutest maakondliku liidu õiguslikku vormi tulevikus nii, et see on avalik-õigusliku maakonna (ehk siis avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni) täidesaatev organ, avalik-õiguslik juriidiline isik, millel on õigusvõime vajadusel võtta oma avalik-õiguslikelt liikmetelt üle teatud funktsioonide täitmine; 3) tippjuhtidest 45 meest (31,69% kõigist vastanutest ja 42,86% vastanud meesjuhtidest – kokku vastas 105 meest) ja 9 naist (6,34% kõigist vastanutest ja 24,32% vastanud naisjuhtidest – kokku vastas 37 naist), ehk 38,03% kõigist omavalitsusjuhtidest pidasid end seotuks ühe või teise erakonnaga. Selgus ka, et suurtes omavalitsusüksustes ja nendes omavalitsusüksustes, kus poliitiline võim kuulus erakonna juhitud koalitsioonile, oli tippjuhtide (vallavanem/linnapea) seotus erakonnaga praktiliselt saja protsendiline, väikestes omavalitsusüksustes ja neis, kus võimul olid valimisliidud, ei olnud erakondlik kuuluvus niivõrd keskne teema; 4) kõigist erakonnaga seotud omavalitsusjuhtidest (54 vastanud isikut) 41 (sh kõik 9 naist) ehk 75,92% (28,87% kõigist vastanutest) olid erakonna liikmed juba volikogude valimise ajal ja enne omavalitsusjuhiks valimist. 5 vastanut ehk 9,26% (3,52% kõigist vastanutest) tunnistasid, et astusid erakonda (või vahetasid erakonda) põhjusel, et osutada valituks KOVÜ juhiks. Ülejäänud 8 ehk 14,81% (5,63% kõigist vastanutest) KOVÜ juhtidest kinnitasid, et nad astusid erakonda (või vahetasid erakonda) pärast seda, kui olid osutunud omavalitsusjuhiks valituks.

3.2. Järeldused ja ettepanekud *de lege ferenda*

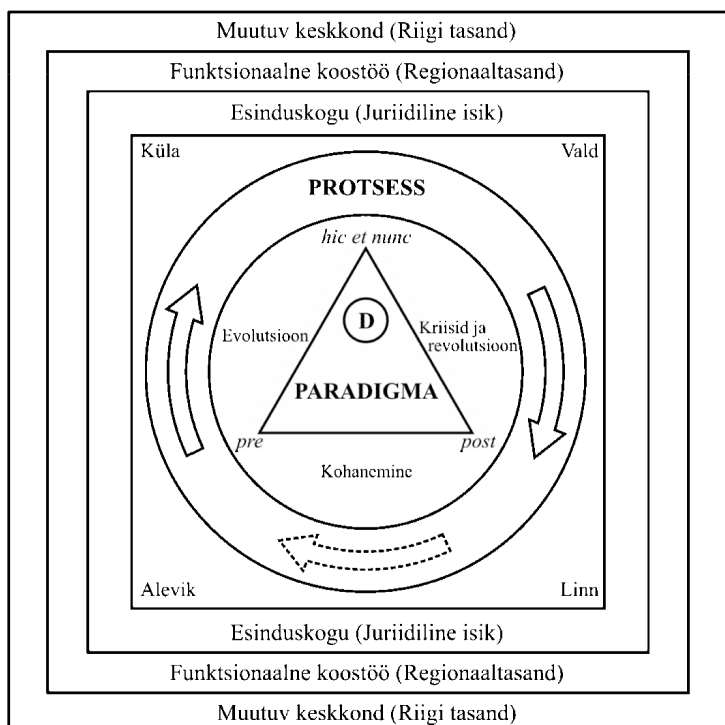
Alljärgnevalt võetakse kokku uurimuse peamised tulemused (*conceptual conclusions*) ning tehakse ettepanekud õigusliku korralduse muutmiseks.

Töös on loodud uus teoreetiline kontseptsioon (*contribution to knowledge*), mille kohaselt on territoriaalne kogukond enesekorralduslik, territooriumiga seotud inimkooslus, mille ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks (alapeatükk 2.1.5.). Territoriaalseid kogukondi ei looda, need tekivad evolutsioonilise arengu käigus. Territoriaalne kogukond on protsess, mida ei saa käsitleda traditsioonilise organisatsioonina.

Territoriaalsel kogukonnal puudub eesmärk väljaspool iseennast – on vaid mõte, mida ta oma eksistentsiga realiseerib. Nii on kohaliku omavalitsuse üksuse eesmärgid alati immanentsed ja mitte kunagi transtsendentsed (alapeatükk 2.1.3.).

Territoriaalse kogukonna õiguslikuks vormiks on territoriaalkorporatsioon. Territoriaalse kogukonna organisatsiooniks ja juriidiliseks isikuks on tema esindusorgan, kes moodustab oma äranägemisel täidesaatva organi (alapeatükk 2.2.3.). Riik, maakond, kohaliku omavalitsuse üksus (vald, linn) või ka küla on territoriaalkorporatsiooni liigid.

Territoriaalne kogukond ei ole juhitud organisatsiooni juhtimise klassikalises mõttes. Muudatused territoriaalses kogukonnas toimuvad läbi muudatuste paradigmat. Töös ei välistata, et pikaajaliselt mõjutab territoriaalset kogukonda muutuv väliskeskond, eriti sõjaline okupatsioon ja rahuaja reformid, ehkki ka need ei muuda territoriaalse kogukonna olemust. Territoriaalse kogukonna kohta, mida juhivad paradigmad, on töös esitatud uudne teoreetiline lähenemine. Juhtimine selle klassikalises mõttes toimub selle lähenemise järgi territoriaalse kogukonna esindusorgani ja selle moodustatud täitevorgani tasandil.



Joonis 10. Territoriaalse kogukonna mudel muutuv keskkonnas. *Autori joonis.*
MÄRKUS: „D” skeemi keskel tähendab *dēmos* ehk rahvas.

Alljärgnevalt antakse töös käsitletud territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse teoreetilistele seisukohtadele vastavad juhtimismudelid.

Küla ja aleviku juhtimismudel. Küla ja aleviku juhtimismudel põhineb *otse- ehk vahetul demokraatial*, mis tähistab sellist valitsemisvormi, kus rahvas saab otsustada vastavat küla või alevikku puudutavaid küsimusi otse, vahepealsete esindajate-ta. Levinuim otsedemokraatia rakendamise vorm on rahvahääletus, mida küla ja aleviku kontekstis asendab küla või aleviku elanike koosolekul tehtud otsus.

Otsedemokraatlik juhtimismudel välistab küla või aleviku esindusorgani moodustamise, kuid ei välista üldkoosoleku tööorganina formaalse täitevorgani moodustamist. Nii on töös esitatud kontseptsiooni kohaselt mõistlik, et küla või aleviku elanike koosolek valib koosoleku vastava täitevorgani, mis väikese asula (näiteks alla 250 elaniku) puhul võib piirduda külavanemaga, suurema asula (näiteks üle 250 elaniku) puhul valitakse külavanemale lisaks ka näiteks eestseisus, kes annab vanemale nõu ja abistab vanemat (üld)koosoleku ettevalmistamisel, läbiviimisel ja koosoleku otsuste elluviimisel.

Töös ei välistata käsitletavas kontekstis alternatiivina ka otsedemokraatia elemente sisaldava *osalusdemokraatia* kasutamist. Ka osalusdemokraatia toimib paremini just väiksemate kogukondade või otsustusüksuste tasemel, nagu seda on küla. Vahetut demokraatiat on põhjalikult käsitlenud Olle oma doktoritöös (Olle 2002).

Töös lükatakse ümber ka üldlevinud käsitlus, et külavanem on küla esindaja, kelle esindusõigus tuleneb seadusest (seaduslik esindus). Antud näite puhul on külavanem küla esindajaks vaid siis, kui külaelanike koosolek on külavanemat volitanud ühes või teises küsimuses küla esindama (tehingujärgne esindus). Viimatiöeldust tuleneb, et külaelanike koosolek võib tulenevalt tehivoludest volitada konkreetses küsimuses küla esindama ka kedagi teist, kes koosoleku arvates suudab konkreetses asjas küla tulemuslikumalt ja/või professionaalsemalt esindada. Esinduse kontekstis ei saa rääkida küla kui territoriaalse kogukonna esindamisest, sest viimane ei ole organisatsioon – siin on tegemist (üld)koosoleku kui külaelanike moodustatud *ad hoc* organisatsiooni esindamisega, mis tegutseb küla kui territoriaalse kogukonna huvides.

Alljärgnevalt suurema küla ja aleviku juhtimismudel, millise puhul elanike koosolek valib täitevorganina vanema ja eestseisuse:



Joonis 11. Küla ja aleviku juhtimismudel. *Autori joonis.*

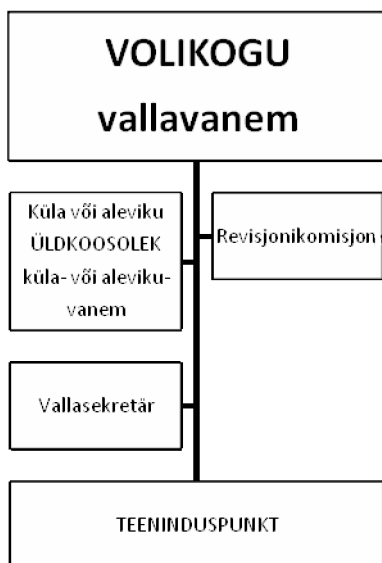
Rõhutagem, et mudel ei takista vajadusel naaberväikekülade koostööd ja ühis-koosolekute pidamist, kus võidakse valida ka ühine vanem ning ka ühine eestseisus. Toodud mudeli sisustamine õigusliku regulatsiooniga jääb selle töö raamest välja ja autor käsitleb seda kavandatava kogukonnaõiguse instituudi väljatöötamise raames.

Valla ja linna juhtimismudel. Valla ja linna juhtimismudeli aluseks on *esindusdemokraatia*, mis on demokraatia vorm, mille puhul rahvas teostab oma võimu kaudselt, esindajate kaudu. Esindusdemokraatia vastandub otsedemokraatialle. Levinuim esindusdemokraatia rakendamise vorm on esindusorganite (Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu) valimised.

Selles osas ei vaja kehtiv õiguslik korraldus muutmist. Küll aga vajab kehtiv õiguslik korraldus täpsustamist ja täiustamist ning paindlikumaks muutmist, et võimaldada juhtimismudeli valikul arvestada vastava valla või linna suurust, võimekust, elanike arvu jt asjakohaseid parameetreid.

Mudeli kohaselt on ühendatud volikogu esimehe ja vallavanema või linnapea institutsioonid ja lahutatud valla ja linna poliitiline ja administratiivne juhtimine. Nii on valla- või linnavolikogu esimeheks vallavanem või linnapea, kes juhib nii volikogu kui ka selle raames moodustatud poliitilise valla- või linnavalitsuse tööd. Väikevallas või -linnas üldjuhul valitsust ei moodustata. Kohaliku omavalitsuse üksuse avaliku teenuse osutamist korraldab vastav administratsioon, mille on moodustanud esinduskogu.

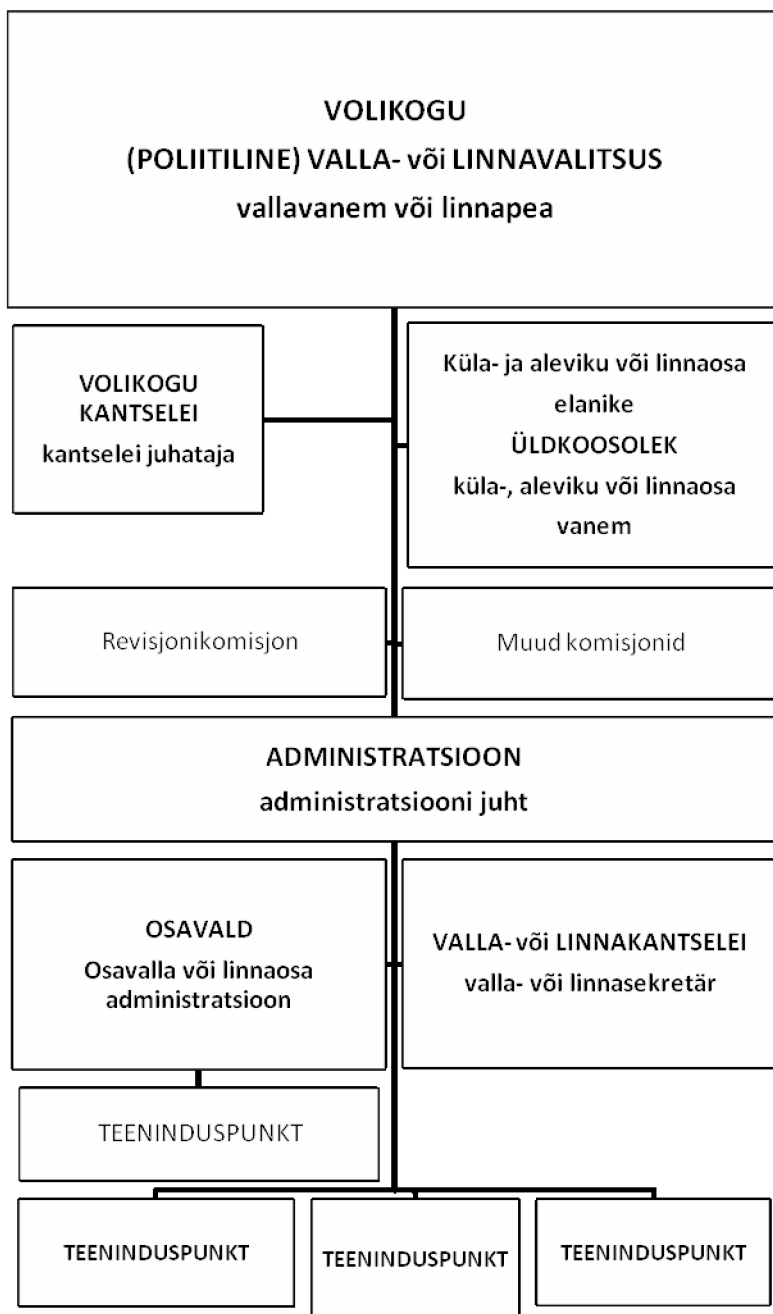
Alljärgnevalt pakutakse välja valla või linna juhtimise kolm baasmudelit, mis lähtuvadki väikese, keskmise või suure kohaliku omavalitsuse üksuse vajadusest ja poliitilise ning administratiivse juhtimise lahutamise põhimõttest:



Joonis 12. Väikevalla juhtimismudel. *Autori joonis.*



Joonis 13. Keskmise valla või linna juhtimismudel. *Autori joonis.*



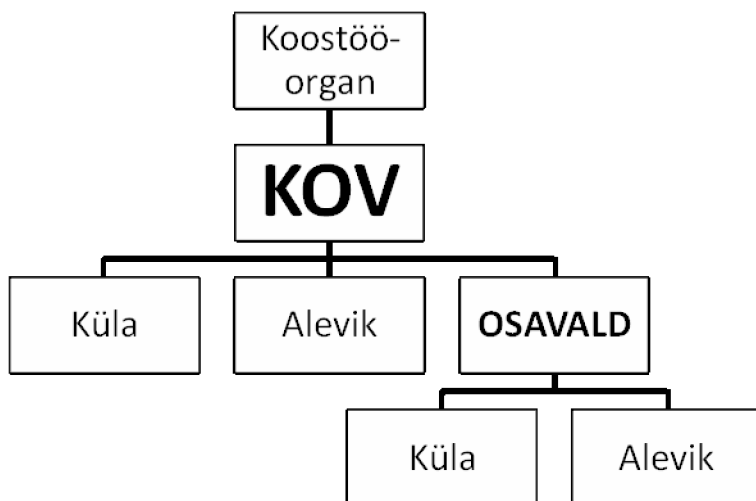
Joonis 14. Suure kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimismudel. *Autori joonis.*

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostööorgani juhtimismudel. Omavalitsusüksuste koostööorgani juhtimismudeli aluseks on *delegeeritud demokraatia*⁷⁸ (Arumäe 1998). Delegeeritud demokraatia on demokraatia vorm, mille puhul rahvas teostab oma võimu kaudselt, esindajate valitud esindajate kaudu. Ka delegeeritud demokraatia vastandub otsedemokraatiale. Eestis kasutatav delegeeritud demokraatia rakendamise vorm on koostööorgani esindajatest koosnev volikogu, kelle on oma liikmete hulgast valinud omavalitsusüksuste esindusorganid.

Koostööorgani ehk kohaliku omavalitsuse üksuste liidu osas on vaja oluliselt kehtivat õiguslikku korraldust muuta, sest kehtiv õiguslik korraldus võimaldab nimetatud liite moodustada vaid eraõiguslike mittetulundusühingutena ja üksnes üleriigiliste või maakondlikena (vt KOLS § 1–3). Selline korraldus ei rahulda aga kohaliku omavalitsuse üksuste sisulisi vajadusi. Nimelt pole kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik oma avalik-õiguslikke funktsioone delegeerida eraõiguslikule liidule – eriti neid, mis eeldavad liidult statuutide vastuvõtmist.

Töös esitatud maakondliku liidu, kui ühe võimaliku *de lege lata* lubatud liidu, uue juhtimismudeli eelduseks on, et maakondlik liit on avalik-õigusliku maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostööorgan. Nagu öeldud, ei peaks maakondlik liit olema ainus võimalik lahendus.

Siinkohal antakse esmalt üldstruktuur, mis kajastab kohaliku omavalitsuse üksuste allüksusi ühelt poolt ja nende suhestumist maakondliku koostööorganiga:



Joonis 15. Kohaliku omavalitsuse üksuse struktuuri üldmudel koos koostööorganiga.
Autori joonis.

⁷⁸ Vt ka J. Õunapuu käsitlust. Elektrooniliselt leitav: vp2001-2006.vpk.ee/et/institutsioonid/akadeemiline.php?gid. [14.02.2010]

Avalik-õiguslik maakondlik liit juhindub oma tegevustes maakonna elanike vajadustest ja heaolust, maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste arengulistest eeldustest ning tagab maakonna kui terviku tasakaalustatud arengu.

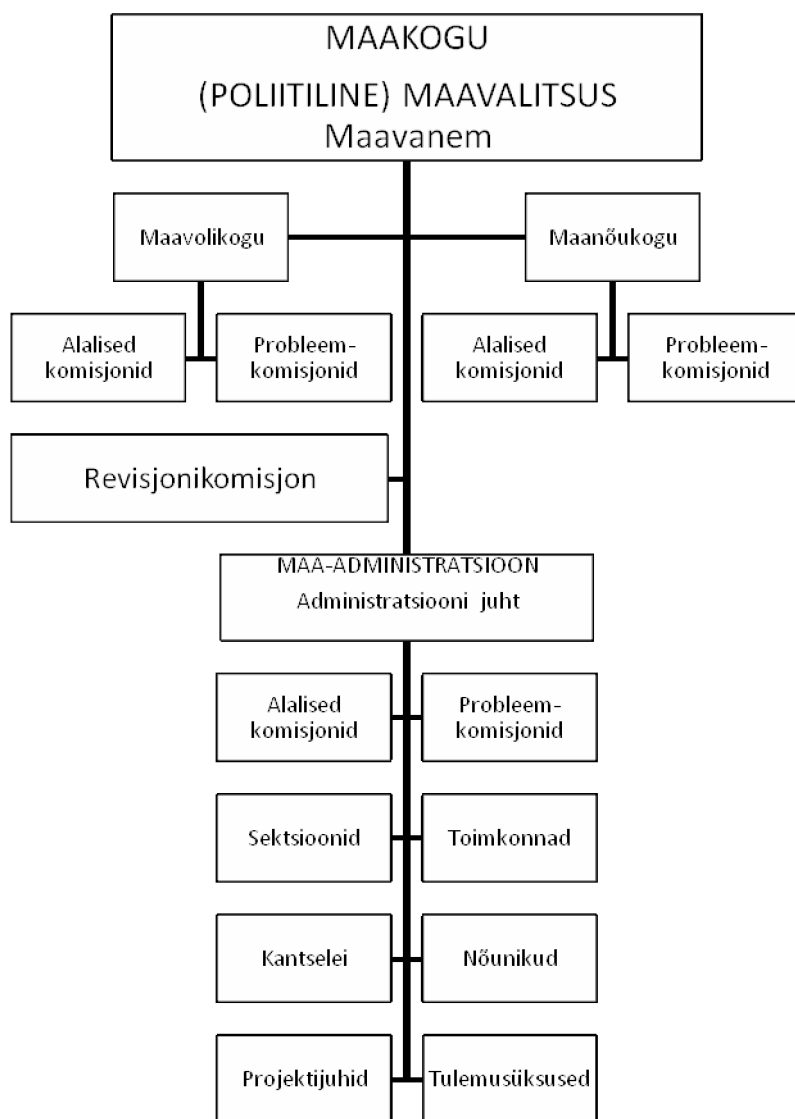
Avalik-õiguslik maakondlik liit võtab vastu maakonnas siduvaid otsustusi (statuute) nende omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, mille loetelu sätestatakse seadusega või mida on maakondliku liidu liikmete volikogu koosolek otsustatud sätestada maakondliku liidu põhikirjas. Seadusega loetletud ülesannete täitmine on maakondlikule liidule kohustuslik. Kohustuslike ülesannete täimisega seonduvad statuudid on kohustuslikud ka nendele maakonna kohaliku omavalitsuse üksustele, kes ei ole antud maakondliku liidu liikmed. Selleks on tarvis moodustada maakondliku liidu liikmetelt ja riigieelarvelistest eraldistest kogutav sõltumatu tulubaas, et maakondlik liit ei sa- tuks näiteks ühistranspordi vms funktsiooni täitmise haamri ja alasi vahele. Maa- kondlik liit võib riigipoolisel finantseerimisel täita ka teatud riiklikke ülesandeid vasta- valt riigiga sõlmitavale lepingule või seaduse alusel koos vastava finantseerimisega. Teoreetiliselt ei välistata töös võimalust, et maakondlike omavalitsusüksuste liitude sta- tuutide kehtimise osas maakonna territooriumidel elavate ja tegutsevate isikute suhtes on võimalik rakendada analoogiat Euroopa Liidu õigusaktide kehtimisega selle liikmes- riikide kodanike ja teiste isikute suhtes. Kui rahvusvaheliste lepingute kolm aspekti siseriiklikus õiguses – rahvusvaheliste lepingute suhe siseriiklikusse õigusesse, rahvus- vaheliste lepingute siseriiklik kehtivus ja rahvusvaheliste lepingute kohaldatavus – leia- vad rahvusvahelises õiguses tavaliselt reguleerimist siseriikliku õiguse vahendusel (Laffranque 2006, 289), siis Euroopa Liidu õiguses on see teisiti. Euroopa Kohus on loonud ise Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse põhimõtted, mida liikmesriigid on oma põhiseadustes kas lihtsalt korranud või on liikmesriikide koh- tud selle oma otsustega omaks võtnud. Euroopa Liidu õigus on põhimõtteliselt vahetult kohaldatav, mis eristab Euroopa Liidu õigust rahvusvahelisest õigusest, kus kahtluse korral ei ole rahvusvahelise lepingu sätted vahetult kohaldatavad.

Harjumaa Omavalitsuste Liit on käivitanud uurimuse pealinna regiooni koostöomu- deli väljaselgitamiseks, et tagada pealinna regiooni liikmete koostöö, avaliku teenuse tase ja kättesaadavus. Lõhmus on oma doktoritöös põhjalikult uurinud pealinnare- giooni koostöö- ja juhtimismudeleid (Lõhmus 2008) ja leidnud, et riik peab kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemi sätestama sedavõrd paindlikuna, et oleks tagatud nii harta artiklis 6 sätestatud tingimused kui ka omavalitsuse võimalus ehitada üles har- ta väärtustest lähtuv juhtimismudel. Töös järeldatakse, et see Lõhmuse seisukoht on laiendatav ka omavalitsusüksuste koostööle.

Maakondliku liidu esinduskogu ja kõrgeim organ on liikmete esindajate volikogu üld- koosolek, millele võiks anda nimeks ka Maakogu (Maapäev võiks jääda üleriigilise koosoleku nimeks). Maakogu on töös esitatu kohaselt kahekojaline ja koosneb Maa- volikogust ja Maanõukogust. Maavolikogu koosneb maakondliku liidu liikmesoma- valitsusüksuste volikogude esindajatest, Maanõukogu aga erinevatest *ex officio* liik- metest, nagu näiteks maakonna suurima ülikooli rektor või muu õppeasutuse juht, maakonnas esindatud suurima konfessiooni esindaja, ettevõtjate ja mittetulundus-

sektori esindusorganisatsioonide esindajad, noorte ja eakate organisatsioonide esindajad jt, kelle detailne ülestähendamine ei ole siinkohal eesmärk omaette.

Maakondlik liit teostub läbi Maakogu koosoleku, Maavolikogu koosoleku ja Maanõukogu koosoleku, samuti läbi nende komisjonide koosolekute ja Maavalitsuse ja selle struktuuriüksuste tegevuse. Siinkohal tuuakse ära maakondliku liidu võimalik juhtimismudel:



Joonis 16. Kohaliku omavalitsuse üksuste maakondliku liidu juhtimismudel. *Autori joonis.*

Töö teoreetilise käsitlemise alusel saab välja tuua mitu praktikasse ulatuvat ja praktikas rakendamist vajavat küsimust.

Reformid ja ümberkorraldused. Esimene küsimusteriing on seotud nn reformidega (mille alla kuulub põhimõtteliselt ka eelnimetatud muudatusettepanek kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusesse). Nagu töös on analüüsitud, ei ole teoreetiliselt ega ka praktiliselt põhjendust nimetada territoriaalseid muudatusi reformiks. Nn territoriaalse reformi puhul on tegemist territoriaalse kogukonna õigusliku vormi, milleks on territoriaalkorporatsioon, ühe tunnuse, milleks on piir, muutmise. Piire võib küll administratiivselt muuta, kuid sellele vastavat territoriaalset kogukonda ei pruugi ka pikemas perspektiivis tekkida. Töös jõutakse järeldusele, et territoriaalsed muudatused saavad olla tulemuslikud vaid vabatahtliku või evolutsioonilise protsessina ehk siis liitumis- ja ühinemismenetlusena.

Põhimõtteliselt võib praktikas kasutada mõistet *haldusreform*, kui seadusega organisatsiooni- ja juhtimissüsteemide üleriigilist muutmist selliselt tähistada tahetakse. Nn haldusreform on territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse küsimus.

Küll aga pole praktiliselt ega ka sisuliselt õige kasutada mõistet *haldusterritoriaalne reform*, mis eeldaks riigipoolset ümberkorralduste läbiviimist nii territoriaalsetes kui ka haldusküsimustes. Töös soovitatakse kasutada määratlust *haldusterritoriaalne ümberkorraldus*, mis sisaldab ühelt poolt seaduste muutmist ning teisalt näiteks kohaliku omavalitsuse üksuste liitumis- ja ühinemisprotsesse, kusjuures viimaste esilekutsumist saab riik (välistingimuste muutmise kaudu) motiveerida ja stimuleerida. Sellest ka töös esitatud järeldus, et demokraatlik riik saab territoriaalseid muudatusi esile kutsuda miinimumstandardite kehtestamise, soodustavate tingimuste ja motivatsiooni loomise kaudu, kuid peaks hoiduma nende muudatuste sunniviisilistest läbiviimise katsetest.

Muudatused isikute õiguslikus regulatsioonis. Teine praktikasse ulatuv küsimusteriing on kõik, mis on seotud vajadusega korrastada isikute, sh juriidiliste isikute, käsitlemist kehtivas õiguses.

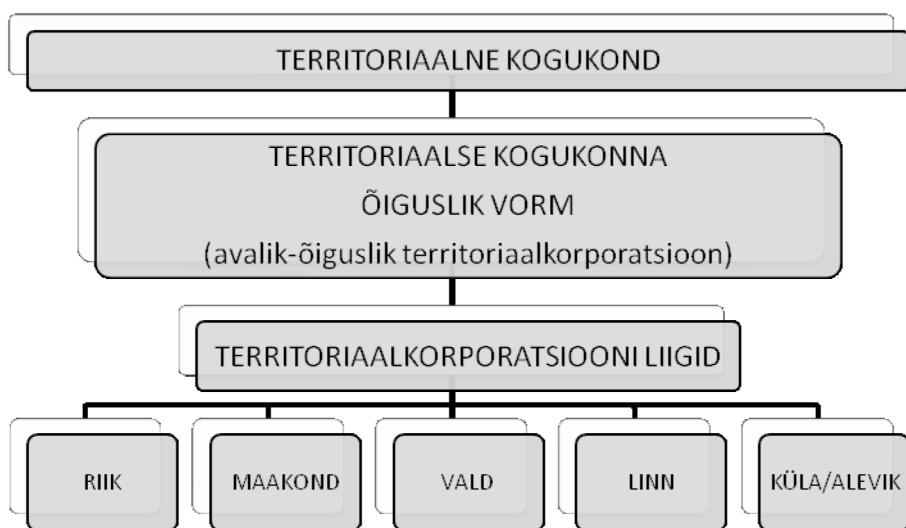
Nagu töös analüüsitakse, on teooria kohaselt avalik-õiguslikuks isikuks territoriaalkorporatsioonina ka maakond, aga ka külad ja alevikud. Kehtiv õigus tunnistab avalik-õiguslike (juriidiliste) isikutena vaid riiki ja kohaliku omavalitsuse üksust ning muid avalikes huvides ja selle isiku kohta käiva seaduse alusel loodud (juriidilisi) isikuid (nagu asutused ja sihtasutused). Töös tehakse analüüsi põhjal Vabariigi Valitsusele ettepanek seadusemuudatuseks, mille kohaselt arvatakse avalik-õiguslike isikute hulka kõik territoriaalkorporatsioonid.

Küsimus juriidilisest isikust vajab kehtivas õiguses samuti korrastamist. Analüüsi kohaselt on territoriaalsed kogukonnad protsessid ja nende õiguslikuks vormiks on territoriaalkorporatsioon. Juhtimise õigusliku korralduse kontekstis leitakse töös, et territoriaalkorporatsiooni organisatsiooniks on territoriaalse kogukonna esindusor-

gan, mis on ühtlasi ka kogukonna juriidiliseks isikuks. Vastavalt sellele tuleks Vabariigi Valitsusel ette valmistada seadusemuudatus, sätestades tsiviilseadustiku üldosa seadusega üldpõhimõtted era- ja avalik-õigusliku isiku kohta ning juriidilise isiku mõiste. Eriseadustes (antud juhul siis näiteks äriseadustikus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses) täpsustatakse seda, kes või mis on konkreetsel juhul juriidiline isik (näiteks äriühing või siis valla- ja linnavolikogu).

Kuna kehtiv õigus näeb nii pisivalla kui ka suurlinna juhtimiseks ette põhimõtteliselt ühe ainuvõimaliku ja paindumatu juhtimismudeli, on väga praktilised töös Vabariigi Valitsusele tehtud ettepanekud muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust selliselt, et saaks paindlikult rakendada iga konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse puhul just sellist juhtimismudelit, mis sellele kohaliku omavalitsuse üksusele tehioludest tulevalt kõige paremini sobib. Lahutatakse ka poliitiline ja administratiivne juhtimine.

Skemaatiliselt saab teoreetilist käsitlust territoriaalsest kogukonnast, selle õiguslikust vormist ja õigusliku vormi liikidest kujutada järgmise praktilise modelina:



Joonis 17. Territoriaalne kogukond, selle õiguslik vorm ja õigusliku vormi liigid.
Autori joonis.

3.3. Kokkuvõte

Töös püstitati kolm põhiküsimust: „Kas territoriaalse kogukonna käsitlemine traditsioonilise organisatsioonina on põhjendatud või tuleks organisatsioonina käsitleda territoriaalse kogukonna esindusorganit?“, „Kas territoriaalset kogukonda võiks käsitleda protsessina, mida mõjutavad ja suunavad paradigmad?“ ja „Kas territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus vajab muutmist?“

Samuti püstitati alaküsimusi, millest olulisemad on kajastatud alapeatükkide pealkirjades (vt pt 2.1.1.–2.1.5., aga ka 2.2.4. ja 2.2.5.) ning nimetatud peatükkides ka vastatud.

Alljärgnevalt antakse kokkuvõte töös esitatud järeldustest ning seisukohtadest.

Küsimustele vastuste leidmisel viidi läbi uuring, milles kasutati meetoditena peamiselt dokumendianalüüsi, kogemuseetnograafiat ning intervjuud. Töös tehakse ettepanekuid territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise õigusliku korralduse muutmiseks ning pakutakse välja vastavaid juhtimismudeleid. Tuuakse esile ka küsimused, mis vääriks edasist uurimist.

Eelnimetatud kolme põhiküsimuse püstitusel sai määravaks asjaolu, et territoriaalse kogukonna aluskäsitlus Eesti organisatsiooni-, juhtimis- ja õigusteoreetilistes uurimustes ning publikatsioonides praktiliselt puudub ning üldlevinud käsitlustes samastub territoriaalne kogukond traditsioonilise organisatsiooniga. Sellelt aluselt lähtub ka territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse käsitlus, mis paraku ei arvesta ühiskonna arengu muutunud vajadusi ega vasta ühiskonnas ajalooliselt kujunenud arusaamadele territoriaalsest kogukonnast ning ootustele avaliku teenuse taseme ja selle kättesaadavuse suhtes. Alaküsimused tulenesid põhiküsimustest.

Kahte esimest põhiküsimust, „Kas territoriaalse kogukonna käsitlemine traditsioonilise organisatsioonina on põhjendatud või tuleks organisatsioonina käsitleda territoriaalse kogukonna esindusorganit?“ ning „Kas territoriaalset kogukonda võiks käsitleda protsessina, mida mõjutavad ja suunavad paradigmad?“, käsitleti töös teoreetilistena. Küsimustele vastuse leidmine toimus peamiselt töös jälgitava teaduskirjanduse- ning dokumendianalüüsi kaudu.

Töö uurimisobjektiks oli Eestis kehtiv territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus ning eesmärgiks luua teoreetiliselt korrastatud alus territoriaalse kogukonna ja selle juhtimise õiguslikule korraldusele. Selline eesmärk viitab sellele, et tegemist on põhistatud teooriat loova uurimusega, mis uuringutüübina järgib andmete kogumisel ja analüüsil valdavalt induktiivset loogikat.

Kokkuvõtvalt jõutakse töös järeldusele, et **territoriaalne kogukond on enesekorralduslik, territooriumiga seotud inimkooslus, mille ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks. Territoriaalseid kogukondi ei looda, need tekivad**

evolutsioonilise arengu käigus. Territoriaalsel kogukonnal puudub eesmärk väljaspool iseennast – on vaid mõte, mida ta oma eksistentsiga realiseerib. Territoriaalne kogukond on sotsiaalne tegelikkus. Kohaliku omavalitsuse üksuse eesmärgid on alati immanentsed ja mitte kunagi transtsendentsed.

Territoriaalne kogukond ei ole organisatsioon selle traditsioonilises mõistes, vaid on käsitletav evolutsioonilise protsessina. Territoriaalse kogukonna õiguslikuks vormiks on territoriaalkorporatsioon. Territoriaalse kogukonna organisatsiooniks ja juriidiliseks isikuks on tema esindusorgan, kes moodustab oma äranägemisel täitevorgani. Riik, maakond, kohaliku omavalitsuse üksus (vald, linn) või ka küla on territoriaalkorporatsiooni liigid.

Töös jõutakse järeldusele, et territoriaalne kogukond ei ole juhitav organisatsiooni juhtimise klassikalises mõttes. Suunamuutused ja arengud territoriaalses kogukonnas toimuvad läbi muutuste paradigmatades. Sellest tuleb aru saada nii, et protsess *per se* ei muutu. Muutuvad territoriaalset kogukonda kui protsessi (evolutsioonilist arengut) mõjutavad ja suunavad sisemised paradigmat, mida omakorda mõjutavad muutused väliskeskkonnas. Protseesse saab mõjutada, suunata ning juhtida.

Territoriaalne kogukond, mida suunavad ja juhtivad paradigmat, on uudne teoreetiline lähenemine. **Juhtimine** (*leadership, management, administration, governance*) kui selline toimub klassikalises mõttes territoriaalse kogukonna esindusorgani ja selle moodustatud täitevorgani tasandil.

Uurimisküsimust „Kas territoriaalse kogukonna juhtimise õiguslik korraldus vajab muutmist?” käsitleti töös teoreetilis-praktilisena. Küsimusele vastuse leidmine toimus ühest küljest samuti töös jälgitava teaduskirjanduse- ning dokumendianalüüsi kaudu. Teisalt kasutati ka kogemuseetnograafilist meetodit, intervjuud ning modelleerimist. Töös antakse ka praktilisi soovitusi territoriaalse kogukonna ja selle õigusliku korralduse muutmiseks. Ka siin on tegemist teoreetiliselt korrastatud alust loova uurimusega, mis uurin-gutüübina järgib andmete kogumisel ja analüüsil valdavalt induktiivset loogikat.

Ühiskonnas on praktiliseks probleemiks kujunenud seadusega kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuste jäik juhtimismudel ühelt poolt ning kohaliku omavalitsuse üksuste avalik-õigusliku koostöö problemaatika teiselt poolt. Teisisõnu, kui kohaliku omavalitsuse üksused leiavad, et üht või teist avalik-õiguslikku funktsiooni ei ole võimalik või pole mõistlik üksinda täita, siis puudub seaduslik alus selle funktsiooni täitmiseks koostööorganite (nagu seda on näiteks maakondlikud liidud) kaudu. Selle all kannatab avaliku teenuse tase ja kättesaadavus ühtlaselt ja kõigile, sõltumata sellest, millises riigi piirkonnas inimesed elavad. Töös on seatud kahtluse alla aprioorne administratiivsete elik jõumeetodite kasutamine territoriaalsete muudatuste läbiviimiseks.

Töös on jõutud järeldustele, et territoriaalsed muudatused saavad olla tulemuslikud vaid vabatahtliku või evolutsioonilise protsessina, ehk siis liitumis-

ja ühinemismenetlusena. Demokraatlik riik saab territoriaalseid muudatusi esile kutsuda miinimumstandardite kehtestamise ja soodustavate tingimuste ning motivatsiooni ning stiimulite loomise kaudu, kuid peaks nende muudatuste sunniviisilisest läbiviimise katsetest hoiduma.

Töös jõutakse järeldusele, et teooria järgi on avalik-õiguslikuks isikuks territoriaalkorporatsioonina ka maakond (nagu ka külad, alevikud jt). Seetõttu tehakse töös **Vabariigi Valitsusele ettepanek seadusemuudatuseks, mille kohaselt arvatakse avalik-õiguslike isikute hulka kõik territoriaalkorporatsioonid.**

Töös leitakse, et küsimus juriidilisest isikust vajab kehtivas õiguses samuti korrastamist. Nii jõutakse töös järeldusele, et **territoriaalkorporatsiooni organisatsiooniks on territoriaalse kogukonna esindusorgan, mis on ühtlasi ka kogukonna juriidiliseks isikuks.** Vastavalt tuleks Vabariigi Valitsusel ette valmistada seadusemuudatus, **sätetades tsiviilseadustiku üldosa seadusega üldpõhimõtted era- ja avalik-õigusliku isiku kohta ning juriidilise isiku mõiste. Eriseadustes (antud juhul siis näiteks äriseadustikus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses) täpsustatakse see, kes või mis on konkreetsel juhul juriidiline isik** (näiteks äriühing või siis valla- ja linnavolikogu).

Praktiliseks tuleb pidada ka töös tehtud ettepanekuid Vabariigi Valitsusele muuta **kohaliku omavalitsuse korralduse seadust selliselt, et saaks paindlikult rakendada iga konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse puhul just sellist juhtimismudelit, mis just sellele kohaliku omavalitsuse üksusele tehjuldest tulenevalt kõige paremini sobib. Lahutada tuleb ka poliitiline ja administratiivne juhtimine. Selle kohta on töös antud ka vastavad mudelid.**

Muutmist vajab ka kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlike liitude õiguslik korraldus ning sisse tuleb viia kord, mille kohaselt on **kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikud liidud avalik-õigusliku maakonna kui omavalitsusüksuste koostööpiirkonna delegeeritud demokraatia põhimõtete alusel legitimeeritud organ, mille määrusandlikud otsused on maakonnas siduvad.** Autor möönab, et **alati ei pea avalik-õiguslik koostööpiirkond järgima maakonna piire, mistõttu funktsionaalse koostöö kontekstis on võimalikud maakonnast väiksemad, aga ka maakonnapiire ületavad koostööpiirkonnad.** Ka viimatinimetatud võimalused tuleb seadusega luua. Ka selle kohta on töös antud vastav juhtimismudel.

Uurimise piirangud ja edasist uuringut vajavad küsimused. Läbiviidud uurimuses viidatakse uurimusliku meetodi valiku ja selle põhjendamise vajalikkusele, mis peab arvestama uuritava nähtuse või objekti iseärasusi. Töös esitatud territoriaalse kogukonna käsitus ei samastu klassikalise käsitlusega organisatsioonist, mistõttu ei saa territoriaalset kogukonda kui objekti uurida sama meetodiga, mida kasutatakse näiteks organisatsiooniteoorias klassikalise organisatsiooni uurimiseks. Sellise uurimisobjekti puhul on põhjendatud sellise meetodi valik, mis haarab uuritavat objekti süsteemselt, arvestab tema kui uuritava objekti interdistsiplinaarseid erisusi

ning kus erinevate meetodite rakendamine eraldi ja iseseisvalt ei anna soovitud tulemusi. Uurimuse käigus töötati esialgsel kujul välja uus interdistsiplinaarne uurimismeetod nimetusega *demokorpoloogia* (Arumäe, Almann 2010, 39 – 41), kuid lõpusirgel sellest töös loobuti. Põhjuseks asjaolu, et uue meetodi detailne väljatöötamine väärrib põhjalikku uurimist ja edasiarendamist – tegelikult eraldi uurimust – väljudes sellisena töös seatud raamidest ja mahust.

Töös jõutakse järeldusele, et välja on vaja töötada kogukonnaõigus (analoogselt Inglismaal väljatöötatud jätkusuutliku kogukonna seadusele), mis on tulevase uurimuse üks praktilisemaid ülesandeid.

Edasi vajab uurimist territoriaalne kogukond (territoriaalkorporatsioon) kui eri liiki organisatsioonide muudatuste juhtimise keskkond.

Tuleviku uurimisteemad võiksid olla ka territoriaalse kogukonna struktuurid, organid ja mitteformaalsed organisatsioonid. Samuti on vaja uurida territoriaalset kogukonda mõjutavaid sisemisi ja väliseid tegureid.

Autor möönab territoriaalse kogukonna kontekstis osavaldade ja linnaosade olemasolu, kuid ka see teema jääb tulevaste uurimuste objektiks.

Töös jäi käsitlemata muudatuste juhtimine territoriaalse kogukonna kontekstis, mis vajab eraldi põhjalikku käsitlemist. Sellise uuringu vajaduse kinnituseks on kasvõi asjaolu, et hulgaliselt kavandatud omaavalitsusüksuste ühinemis- või liitumiskavasid on protsessi ebaprofessionaalse läbiviimise (muudatuse oskamatu juhtimise) tõttu nurjunud. Ka muudatuste juhtimine üleriigiliste ümberkorralduste (reformide) kontekstis on eraldi uurimist vajav teema.

Töös jõuti analüüsi tulemusena järeldusele, et territoriaalne kogukond on protsess. Samas jäi käsitlemata ning vajab edasist uurimist ja analüüsi küsimus territoriaalkorporatsiooni organist ehk organisatsioonist kui protsessist.

Ka väärtuspõhise juhtimise sisuline käsitlus territoriaalse kogukonna kontekstis ning selle käsitluse võrdlus territoriaalse kogukonnaga, mida juhivad paradigmad, vajab edasisi uuringuid.

Selle töö edasiarendamisel on võimalik seada eesmärk anda Eesti kogemuse kaudu lahendusi ja funktsionaalseid mudeleid ka teistele demokraatliku arengutee valinud riikidele territoriaalsete kogukondade juhtimise õigusliku korralduse valdkonna reformide kontseptuaalsete aluste sisustamiseks nendes piirides, mis ei seondu selle riigi rahvusliku või ajaloolise arengu eripäraga.

Kriitika. Uuritavate teemade ulatus ei võimaldanud uurimisobjekti erinevate külgede käsitlemist võrdse põhjalikkusega, mis loob võimaluse loodud aluselt lähtuvalt uuteks uuringuteks erinevates territoriaalse kogukonna juhtimise õigusliku korralduse valdkondades.

ALLIKMATERJALIDE LOETELU

Aavik, T., Allik, J. 2002. The Structure of Estonian Personal Values: A Lexical Approach. *European Journal of Personality*, 16, 221–235.

Aidla, A. 2009. *The impact of individual and organizational factors on academic performance in Estonian general educational school*. Tartu: Tartu University Press.

Alas, R. 2008. *Juhtimise alused. Viies, täiendatud trükk*. Tallinn: Külim.

Alas, R. 2002. *Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon*. Tallinn: Külim.

Alas, R., ja M. Vadi. 2004. The Impact of Organisational Culture on Attitudes Concerning Change in Post-Soviet Organisations. *Journal for East European Management Studies*, 9(1), 20–39.

Alas, R., Vadi, M. 2006. The impact of organizational culture on organizational learning and attitudes concerning change from an institutional perspective. *International Journal of Strategic Change Management*, 1(1/2), 155–170.

Alas, R., Vadi, M. 2003. The Impact of Organizational Culture on Organizational Learning At Six Estonian Hospitals. *Trames*, 7(2), 83–98.

Alas, R., Sharifi, S. 2002. Organizational Learning and Resistance to Change in Estonian Companies. *Human Resource Development International*, 5(3), 313–331.

Alas, R., Übius, Ü. 2010. *Organisatsioonide arendamine*. Tallinn: Külim.

Alas, R., Oltjer, R., Sepper, R. 2006. *Juhtida avalikus või erasektoris?* Tallinn: Äripäeva Kirjastus.

Almann, A. 1999. *Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis. Doktoritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Almann, A. 1995. Omavalitsusreform: põhjused, eesmärgid ja omavalitsusmudeli lahendused. *Juridica*, X, 446–453.

Almann, A., Arumäe, U. 2009. Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus. *Riigikogu Toimetised*, 20, 115–122.

Alvesson, M. 2002. *Understanding Organizational Culture*. London: Sage Publications Ltd.

Ambos, B., Schlegelmilch, B. B. 2010. *The New Role of Regional Management*. New York: Palgrave Macmillan.

- Argiolas, G., S. Cabras, C. Dessi, Floris, M. 2009. Challenges for new models of territorial governance: Learning from the experience of Italian LAGs. *Academy of Management Proceedings*, 1–6.
- Argyris, C. 1972. *The Applicability of Organizational Sociology*. London: Cambridge University Press.
- Argyris, C., Schön, D. 2003. *Organizational Learning: A Theory-in-Action Perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Arthur, J. B. 1994. Effects of Human Resource Systems on Manufacturing Performance and Turnover. *Academy of management journal*, 37(3), 670–687.
- Arumäe, U. 1998. *Developments of the Estonian Constitutional and Institutional law and It's Perspectives on the Road to European Union. Master's Thesis*. Stockholm: Stockholm University.
- Arumäe, U. 1995. Legal regulation of economic relations. *EBS Review*, 1–36.
- Arumäe, U. 2010. A Territorial Community as a Paradigm? *Business: Theory and Practice*, 11(1), 61–69.
- Arumäe, U., Almann, A. 2009. 20 aastat Eesti omavalitsuste ja nende ühistegevuse taastamisest. *Eesti Maaomavalitsuste Liit*. 18. september <http://www.emovl.ee/files/537980715.pdf> (kasutatud 15. veebruar 2010. aastal.).
- Arumäe, U., Almann, A. 2010. Particularities of the Organization and Management of Rural Municipalities and Cities as Territorial Public Corporate Bodies (The Case of Estonia). *Problems and Perspectives in Management*, 8(1), 39–47.
- Aurimas, A. 1997. Reform of the local authorities in Lithuania: finances and redistribution of state power. *Economic and social change: a question of balance*. Tallinn: Selected conference papers, 127–135.
- Backx, M., M. Carney, Gedajlovic, E. 2002. Public, Private, and Mixed Ownership and the Performance of International Airlines. *Journal of Air Transport Management*, 8, 213–220.
- Bakken, L. A. 1996/1997. Baltic experiences in local government: the historical development of local authority and local governance in Lithuania, Latvia, and Estonia. *Hamline Law Review*, 3, 641–665.
- Balderheim, H. 2005. Aldermen into Ministers: The Oslo Model. *Transforming Local Political Leadership*. Edited by N. Rao ja R. Berg. New York: Palgrave MacMillan.

Barlow, M. 1994. Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas. *Development and Administration of Prague*. Edited by M. Barlow, P. Dostil and M. Hampl. Amsterdam: University of Amsterdam, 38–56.

Barlow, M. 1993. Large City Reforms. *Local Government in the New Europe*. Edited by J. R. Bennett. London: Belhaven Press, 130–143.

Barney, J. B. 1991. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120.

Baumann, J. 1989. *Einführung in die Rechtswissenschaft. Rechtssystem und Rechtstechnik. 8. Auflage*. München.

Beljajev, R. 2007. Milleks organisatsioonile põhiväärtused? *Director*.

Berger, P. L., Luckmann, T. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Doubleday.

Black, C. H. 1990. *Black's Law Dictionary. Sixth Edition*. St. Paul, Minn: West Publishing Co.

Blackburn, S. 2002. *Oxfordi filosoofialeksikon*. Tallinn: Vagabund.

Blanchard, K., ja M. O'Connor. 1997. *Managing by Values: How To Put Your Values Into Action For Extraordinary Results*. San-Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Blau, P. M., Schoenherr, R. A. 1971. *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.

Blau, P. M., Scott, W. R. 1962. *Formal Organizations*. Novato, California: Chandler & Sharp.

Blenkinsopp, J. 2009. Abraham as Paradigm in the Priestly in Genesis. *Journal of Biblical Literature*, 128(2), 225–241.

Blokke, P., Dallago, B. 2009. *Regional Diversity and Local Development in the New Member States*. New York: Palgrave Macmillan.

Bogason, P. 2007. Postmodern Public Administration. *The Oxford Handbook of Public Management*. Edited by E. Ferlie, L. E. Lynn Jr and C. Pollitt. Oxford, New York: Oxford University, 234–256.

Boje, D. M. 1991. The storytelling organization: a study of story performance in an office-supply firm. *Administrative Science Quarterly*, 36, 106–126.

Borraz, O., Le Galčs, P. 2005. France: the intermunicipal revolution. *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Edited by B. Deters ja L. E. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 12–28.

Boulding, K. E. 1956. General systems theory – the skeleton of science. *Management Science*, 2, 197–208.

Boyes-Watson, C. 2005. Community is Not a Place But a Relationship: Lessons for Organizational Development. *Public Organization Review*, 5(4), 359–374.

Bržban, G. 1988. *Francuzkoe administrativnoe pravo*. Moskva.

Bryson, J. M. 2004. What to do when stakeholders matter: Stakeholders identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21–53.

Buchanan, J. M. 1977. *Freedom in constitutional contract: Perspective of a political economy*. College Station: Texas A&M Press.

Buchko, A. 2007. The effect of leadership on values-based management. *Leadership & Organization Development Journal*, 28(1), 36–50.

Budd, L., Hirmis, A. K. 2004. Conceptual Framework for Regional Competitiveness. *Regional Studies*, 38(9), 1015–1028.

Burger, J. 1994. Keys to Survival: Highlights in Resilience Research. *Journal of Emotional and Behavioral Problems*, 3(2), 6–10.

Burns, T., Stalker, G. M. 1966. *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications.

Chalmers, F. A. 1998. *Mis asi see on, mida nimetatakse teaduseks?* Tartu: Ilmamaa.

Charmaz, K. 2006. Grounded theory. *Qualitative psychology. A practical guide to research methods*. Edited by J. Smith. London: Sage, 81–110.

Child, J. 2009. *Organization: Contemporary principles and practice*. Blackwell Publishing.

Chubb, J. E., Moe, T. M. 1988. Politics, Markets, and the Organization of Schools. *American Political Science Review*, 82, 1065–1088.

Churchman, C. W., Ackoff, R. L. Arnoff, E. L. 1957. *Introduction to Operations Research*. New York: J. Wiley and Sons.

Cohen, A. R., Fink, S. L., Gadon, H., Willits, R. D. 1995. *Effective Behavior in Organizations*. IRWIN.

Cohen, S., ja W. Eimicke. 2002. *The effective public manager: Achieving success in a changing government. Third edition.* Jossey-Bass.

Coleman, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. " *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.

Coleman, J. S. *The Asymmetric Society.* New York: Syracuse University Press, 1982.

Collins, J. C., Porras, J. I. 1994. *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies.* New York: Harper Business.

Connolly, M., Knox, C. 1991. Policy differences within the United Kingdom: The case of housing policy in Northern Ireland 1979–89. *Public Administration*, 69(3), 303–324.

Considine, M., Gigučre, S. 2008. *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development.* New York: Palgrave Macmillan.

Cooper, R., Burrell, G. 1988. Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction. *Organization Studies*, 9, 91–112.

Coursey, D., Rainey, H. G. 1990. Perceptions of personnel system constraints in public, private and hybrid organisations. *Review of Public Personnel Administration*, 10, 54–71.

Crawford, A., Clear, T. 2001. Community Justice: Transforming Communities through Restorative Justice? *Restorative Community Justice: Repairing Harm and Transforming Communities.* Edited by G. Bazemore and M. Schiff. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 127–149.

Crow, G., Allan, G. 1994. *Community Life: An introduction to local social life.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Csekey, S. 1932. *Omavalitsuse reform Eestis.* Tartu.

Cummings, T. G., Worley, C. G. 1997. *Organization Development and Change. 6th ed.* South-Western College Publishing.

Cunliffe, A. L. 2008. *Organization theory.* Los Angeles; London: SAGE.

Daft, R. L. 2001. *Organization theory and design. 7th edition.* South-Western: Thomson Learning.

Daft, R. L. 2006. *The New Era of Management.* Thomson.

Deakin, Q. 2009. The British Myth of the Local Community. *Contemporary Review*, 291(1694), 273–279.

Deming, W. E. 1982. *Out of the Crisis*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Dennard, L. F. 1989. The Three Bears and Goldilocks Meet Burrell and Morgan. *Administration and Society*, 21(3), 384–386.

Denzin, N. 1987. *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Chicago: Aldine.

Denters, B., Rose, L. E. 2005. Local Governance in the Third Millennium: a brave new World? *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Edited by B. Denters and L. E. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 1–11.

Doig, S. J., Ritter, R. C., Spechhals, K., Woolson, D. 2001. Has outsourcing gone too far? *McKinsey Quarterly*, 4, 234–35.

Dolan, S. L., Richley, B. A. 2006. Managing by values (MBV): a new philosophy for new economic order. *Handbook of Business Strategy*, 7(1), 235–238.

Donskis, L. 2006. Another Word for Uncertainty: Anti-Semitism in Modern Lithuania. *Nordeuropa forum*, 1, 7–26.

Dose, J. J. 1997. Work values: An integrative framework and illustrative application to organizational socialization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, 219–240.

Doucet, P. 2006. Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition? *European Planning Studies*, 14(10), 1473–1485.

Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. New York: Little, Brown.

Drucker, F. P. 2007. *Management Challenges for the 21st Century*. Oxford: Elsevier Ltd.

Drucker, F. P., Maciariello, A. J. 2008. *Management. Revised Edition*. New York: HarperCollins Publishers.

Duke, C. 2001. Networks and Managerialism: field-testing competing paradigms. *Journal of Higher Education Policy & Management*, 23(1), 103–118.

Dundes, A. 2002. *Kes on rahvas? Valik esseid folkloristikast*. Tallinn: Varrak.

Dunn, W. 1993. Policy Reforms as Arguments. *The Argumentative Turn in Policy*

Analysis and Planning. Edited by F. Fischer and J. Forester. London: UCL Press, 254–290.

Eggers, M., S. James, ja L. E. Johnson. 2002. Unleashing and Combining the Wisdom: Rapid, Whole-Systems Change in Public Organizations. *Public Organizations Review*, 2(3), 223–233.

Elenurm, T. 1986. *Juht - uuendused - organisatsioon*. Tallinn: Valgus.

Epstein, D., Senzon, M., S. A., Lemberger, D. 2009. Reorganizational Healing: A Paradigm for the Advancement of Wellness, Behavior Change, Holistic Practice, and Healing. *Journal of Alternative & Complementary Medicine*, 15(5), 475–487.

Farmer, D. J. 1997. Derrida, Deconstruction, and Public Administration. *American Behavioral Scientist*, 41(1), 12–27.

Fayol, H. 1949. *General and industrial management*. London: Pitman (first published in 1919).

Ferlie, E., Lynn Jr, L. E., Pollitt, C. 2007. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Flick, U. 2006. *An introduction to qualitative research*. London: Sage.

Follett, M. P. 1924. *Creative Experience*. New York: Longman Green and Co.

Foucault, M. 1973. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. Trans. Alan Sheridan-Smith. New York: Vintage Books.

Friedman, M. 1999. The Business Community's Suicidal Impulse. *Cato Policy Report*, XXI(2), 6–7.

Gabriel, O. W., Eisenmann, S. 2005. Germany: a new type of local government? *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Edited by B. Deters and L. E. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 119–138.

Galbraith, J. R. 2009. Multidimensional, Multinational Organizations of the Future. *The Organization of the Future 2. Visions, Strategies, and Insights on Managing in a New Era*. Edited by F. Hesselbein and M. Goldsmith. San Francisco: Jossey-Bass, 174–187.

Garbarino, J., Sherman, D. 1980. High Risk Neighborhoods and High-Risk Families: The Human Ecology of Child Maltreatment. *Child Development*, 51, 188–198.

Garrow, V., Stirling, E. 2007. *The Management Agenda 2007. Overview of Findings*. Horsham: The Roffey Park Institute.

Gergen, C., Vanourek, G. 2009. Dynamic Organizations for an Entrepreneurial Age. *The Organization of the Future 2. Visions, Strategies, and Insights on Managing in a New Era*. Edited by F. Hesselbein and M. Goldsmith. San Francisco: Jossey-Bass, 159–173.

Goetz, H. K. 2001. Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1032–1051.

Goffman, E. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, New York: Doubleday.

Goldratt, E. M. 1993. *Goal: Process of Ongoing Improvement*. Hampshire: Gower Publishing Limited.

Goldratt, E. M. 1994. *It's not luck*. Hampshire: Gower Publishing Limited.

Gouldner, A. W. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe Ill: Free Press.

Gould-Williams, J., Davies, F. 2005. Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes: An analysis of public sector workers. *Public Management Review*, 7(1), 1–24.

Graen, G. B., Scandura, T. A. 1987. Toward a psychology of dyadic organizing. *Research in Organizational Behavior*. Greenwich: JAI Press. Edited by L. L. Cummings and B. M. Staw. Greenwich: JAI Press.

Greene, J. C., Caracelli, V. J. 2003. Making paradigmatic sense of mixed methods practice. *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Edited by A. Tashakkori and C. Teddlie. Thousand Oaks: Sage Publications, 91–111.

Greiner, E. L. 1998. Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 76(3), 55–67.

Griseri, P. 1995. Ethical Codes of Conduct: Developing an Ethical Framework for Corporate Governance. *Corporate Governance & Corporate Control*. Edited by S. Sheikh ja W. Rees. London: Cavendish Publishing Ltd, 269–281.

Gustafsson, A. 1988. *Local government in Sweden*. Stockholm: Swedish Institute.
Gustafsson, L. 1999. *Public sector reform in Sweden: the public sector in Sweden, public management reform, the present reform agenda, lessons of experience*. Malmö: Liber ekonomi.

Habakuk, M. 1976a. *Eesmärk-otsus-juhtimine*. Tallinn: Valgus.

Habakuk, M. 1976b. *Intsidendid, situatsioonid ja juhtimismängud*. Tallinn: Valgus.

- Hall, B. P. 2001. Values development and learning organizations. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 19–32.
- Hall, R. H. 1991. *Organizations: Structures, Processes and Outcomes*. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall.
- Hannus, A. 2000. *Kuntalaki*. Helsinki: WSLT.
- Harjula, H. 1996. *Kunnan hallintomenettely*. Helsinki: Edita.
- Harrison, R. 1972. Understanding your organization's character. *Harvard Business Review*, 50(3), 119–128.
- Harvey, D. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Hegel, G. W. F. 1957. *Hegel's Philosophy of right*. Oxford: The Clarendon Press.
- Hegmon, M. 2002. Concepts of Community in Archaeological Research. *Seeking the Center: Archaeology and Ancient Communities in the Mesa Verde Region*. Edited by M. D. Varien and R. H. Wilshusen. Salt Lake City: University of Utah Press, 263–279.
- Henriku Liivimaa kroonika. 1982. Tallinn: Eesti Raamat.
- Hidecker, M., Jones, Jo C., R. S., Imig, D. R. 2009. Using Family Paradigms to Improve Evidence-Based Practice. *American Journal of Speech-Language Pathology*, 18(3), 212–221.
- Hillery, G. A. Jr. 1955. Definitions of Community: Areas of Agreement. *Rural Sociology*, 20(4), 111.
- Hillery, G. A., Jr. 1968. *Communal Organization: A Study of Local Societies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hoggett, P. 1991. A new management in the public sector? *Policy and Politics*, 19(4), 243–256.
- Hooghe, L., Marks, G. 2003. *Unraveling the Central State, But How? Types of Multilevel Governance*. Wien/Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Hughes, E. O. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction. Second edition*. Palgrave Publishers.
- Humphreys, E. 2007. Social capital in disadvantaged neighbourhoods: A diversion from needs or a real contribution to the debate on area-based regeneration? *Irish Journal of Sociology*, 16(2), 50–76.

Hutchcroft, P. D. 2001. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance*, 14(1), 23–53.

Häggroth, S., Kronvall, K., Riberdahl, C. 1999. *Swedish local government: traditions and reforms*. Stockholm: The Swedish Institute.

Jaakson, K. 2009. *Management by Values: The analysis of influencing aspects and its theoretical and practical implications*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Jaakson, K. Organisatsioon ja organisatsioonikultuur. Loengukonspekt. *Tartu Ülikool*. 2. märts 2004. a. <http://www.mtk.ut.ee> (kasutatud 17. veebruar 2010. aastal).

Jaakson, K., Reino, A., Vadi, M. 2008/09. Organizational Values and Organizational Practice: What Makes Them Diverge? *EBS Review*, 25(2), 9–25.

Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Jans, J. 1929. *Demokraatlised omavalitsused puhaustules. Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid*. Tallinn.

John, U. 1977. *Die organisierte Rechtsperson. System und Problem der Personifikation im Zivilrecht*. Berlin: Duncker und Humblot.

Jonas, A. E. G., Gibbs, D. C. 2003. Changing Local Models of Economic and Environmental Governance in England: A Tale of Two Areas. *Social Science Quarterly*, 84(4), 1018–1037.

Jung, C. G. 1995. *Tänapäeva müüt: Asjadest, mida nähakse taevas*. Tallinn: Vagabund.

Järvensivu, T. 2007. Helsinki School of Economics. *Dissertation series*. <http://hsepubl.lib.hse.fi/pdf/diss/a287.pdf> (kasutatud 26. veebruar 2010. aastal).

Jüriado, R. 2008. *Learning within and between public-private partnerships. Doctoral Thesis in Business Administration*. Stockholm: Stockholm University.

Kallas, T. 2007. Olemus või konstruktsioon. *Vikerkaar*, 4–5.

Kask, P. 1995. Isikud tsiviilseadustiku üldosa seaduses. *Juridica*, III, 87–90.

Kelsen, H. 1925. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin.

Kelsen, H. 1934. *Reine Rechtslehre. Einleitung in die Rechtswissenschaftliche Problematik*. Leipzig, Wien.

- Kenapea, K. 1996. Maakonna valitsemise korraldus Eestis. *Juridica*, VI, 290–291.
- Khadaroo, M. I. 2005. An institutional theory perspective on the UK's private finance initiative (PFI) accounting standard setting process. *Public Management Review*, 7(1), 69–94.
- King, C. S. 1998. Reflective Scholarship: Healing the Scholarship/practice Wounds. *Administrative Theory and Praxis*, 20(2), 159–171.
- Kliimann, A. T. 1932. Omavalitsuse ja riigi vahekord. *Õiguse erilisa. XI Õigus-teadlaste Päeva protokollid 1932*. Tallinn: Õiguse Kirjastus.
- Kliimann, A.-T. 1932. Riigi ja omavalitsuse vahekord. *Maaomavalitsus*, 4.
- Kliimann, A. T. 1939. *Õiguskord*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus.
- Knoppen, D., Dolan, S. L., Diez-Pinol, M. Bell, R. 2006. A triangulation analysis of value congruency in corporate Spain: American dream or Spanish reality. *The International Journal of Human Resource Management*, 17(3), 539–558.
- Knox, T. 2010. Percent-Business-Failure. *The Business Autopsy: A Fact Of Life*. <http://www.roseindia.net/articles/percent-business-failures.page> (kasutatud 10. märts 2010. aastal).
- Kommentaariid. 2008. *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne*. Tallinn: Kirjastus Juura.
- Kontor, K. 2007. *Ühinemised ja omandamised - alternatiiv äri orgaanilisele kasvule*. Tallinn: Äripäev.
- Kooiman, J., van Vilet, M. 2002. Valitsemine ja avalike organisatsioonide juhtimine. *Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused*. Toimetanud K. A. Eliassen ja J. Kooiman. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 81–97.
- Krepp, E. 1938. *Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis*. Tallinn.
- Kriiska, A., Tvauri, A., Selart, A. jt. 2006. *Eesti ajaloo atlas. Esimene trükk*. Tallinn: Avita.
- Kuhn, S.T. 2003. *Teadusrevolutsioonide struktuur*. Tartu: Ilmamaa.
- Köhler, H. 1998. *Tsiviilseadustik. Üldosa*. Tallinn: Juura.
- Laffranque, J. 2006. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*. Tallinn: Kirjastus Juura.

- Laherand, M. L. 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Lang, V. 1940. *Eesti riigikorra poliitilisest ideoloogiast*. Tartu.
- Lang, V., Kruus, E. 1939. *Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Autoriseeritud A.-T. Kliimann*. Tartu.
- Lankina, T. 2009. Regional Developments in Russia: Territorial Fragmentation in a Consolidating Authoritarian State. *Social Research*, 76(1), 225–256.
- Latour, B. 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lauristin, M., Vihalemm, T. 1997. Changing Value Systems: Civilizational Shift and Local Differences. *Return to the Western World*. Edited by M. Lauristin, P. Viha-lemm, K. E. Rosengren and L. Weibull. Tartu: Tartu University Press, 246–263.
- Law, I. 1994. *Organizing Modernity*. Oxford: Blackwell.
- Lawler III, E. E., Worley, C. G. 2009. Designing Organizations That Are Built to Change. *The Organization of the Future 2. Visions, Strategies, and Insights on Managing in a New Era*. Edited by M. Hesselbein and M. Goldsmith. San Francisco: Jossey-Bass, 188–202.
- Lawrence, P. R., Lorsch, J. W. 1967. Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12, 1–47.
- Lee, D., Newby, H. 1983. *The Problem of Sociology: an introduction to the discipline*. London: Unwin Hyman.
- Lenk, K. 2007. Reconstructing Public Administration theory from below. *Information Policy*, 12, 207–212.
- Lewin, A. Y., Stephens, C. U. 1994. CEO Attributes as Determinants of Organization Design: An Integrated Mode. *Organization Studies*, 15(2), 183–212.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lorents, P. 2006. *Süsteemide maailm*. Tallinn: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Lõhmus, M. 2008. *Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Doktoritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Lyotard, J. F. 1984. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Maccina, A. 1939. Tauta ir valstybė. *Naujoji romuva*, 11, 425, 227–230.
- Madise, Ü. 2000. Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform. *Riigikogu Toimetised*, 2, 129–134.
- Magno, C. 2009. Reimagining the School Leadership Paradigm in a Postsocialist Context. *European Education*, 41(3), 23–41.
- March, J. G., Simon, H. A. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley.
- Marginson, D. 2009. Value systems as a mechanism for organizational change. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 7–34.
- Martin, J., Meyerson, D. 1988. Organizational Culture and the Denial, Channeling and Acknowledgement of Ambiguity. *Managing Ambiguity and Change*. Edited by L. R. Bondy, L. J. Jr Thomas and H. Boland. New York: John Wiley & Sons, 93–125.
- Martin, J., Frost, P. 1999. The Organizational Culture War Games: A Struggle for Intellectual Dominance. *Studying Organization: Theory & Method*. Edited by S. R. Clegg and C. Hardy. Sage Publications, 345–367.
- Marx, K. 1867. *Capital*. Vol. 1. Hamburg: Verlag von Otto Meissner.
- Maslow, A. H. 1943. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396.
- Mattila, M. 2007. *Lappeenranta University of Technology*. <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/31220/TMP.objres.550.pdf> (kasutatud 25. veebruar 2010. aastal).
- Maurer, K. 2000. *Õigusleksikon*. Tallinn: Interlex.
- Mayer, O. 1908. *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht*. Tübingen.
- Mayo, E. 1945. *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Boston, Mass: Harvard University.
- McCold, P., Wachtel, B. 1998. Community is Not a Place: A New Look at Community Justice Initiatives. *Contemporary Justice Review*, 1(1), 71–85.
- McGregor, D. 1986. The Human Side of Enterprise. *Readings in Management*. Edited by M. D. Richards. South-Western Publishing Co, 351–359.
- McKnight, J. 1995. *The Careless Society: Community and Its Counterfeits*. New York: Basic Books.

McMillan, D. W., ja D. M. Chavis. 1986. Sense of community: A definition and theory. *Journal of Community Psychology*, 14(1), 6–23.

Mereste, U. 2003. *Majandusleksikon I osa*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Mereste, U. 2003b. *Majandusleksikon II osa*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Merusk, K. 1996. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. *Juridica*, IV, 174–178.

Merusk, K. 1994. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. *Juridica*, IV, 85–87.

Metcalf, L., Richards, S. 1993. *Improving Public Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Metcalf, L., Richards, S. 2002. Juhtimiskultuuride arendamine avalikus sektoris. *Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused*. Toimetanud K. A. Eliassen ja J. Kooiman. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 132–152.

Meyer, M. W. 1979. *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mintzberg, H. 1996. Managing Government Governing Management. *Harvard Business Review*, May – June, 75–83.

Mintzberg, H. 1972. *The nature of managerial work*. New York: HarperCollins.

Morgan, G. 1997. *Images of Organization. Second edition*. Sage.

Morris, T., Lydka, H., Fenton O’Crevy, M. 1993. Can commitment be managed? A longitudinal analysis of employee commitment and Human Resource Policies. *Human Resource Management Journal*, 3(3), 21–42.

Moulaert, F., Sekia, F. 2003. Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, 37(3), 289–302.

Mäeltsemees, S. 1999. *Regionaalne omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV*. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M. 2008b. Economic Problems in the Municipalities of the capital City Area / Galvaspilsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti / The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers*. Edited by O. Krastiņš and E. Vanags. Riga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 192–204.

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M. 2008a. Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city

area. *Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVI / Discussions on Estonian Economic Policy XVI*. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, 119–134.

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. *Riigikogu Toimetised*, 13, 133–141.

Münsterberg, H. 1915. *Business psychology*. Chicago: La Salle Extension University.
Nadler, D. A. 1989. Managing Organizational Change: an Integrative Perspective. *Organizational Development*. IRWIN, 495–508.

Niehoff, B. P., C. A. Enz, ja R. A. Grover. 1990. The Impact of Top-Management Actions on Employee Attitudes and Perceptions. *Group & Organization Studies*, 15(3), 337–352.

Niemi-Lilahti, A. 1992. *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaaliaailma: ideaalityypimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa*. Vaasa.

Nigro, F. A. 1965. *Modern public administration*. Harper & Row, Publishers.

Nolcken, M. A. 1915. *Svod graždanskikh uzakonenii gubernii Pribaltiiskih so vključšeniem izminenii i dopolnenii po prodolženijam i pozdneišim uzakonenijam s razjasnenijami Pravitelstvujustšego Senata*. Petrograd: Pravo.

North, C. D. 2004. *Institutsioonid, institutsionaalne muutus ja majandusedu*. Tallinn: Fontes.

Nurk, A. 1932. *Missugune peaks olema meie vallaomavalitsused?* Tallinn.

Ojamaa, E., A. Varma, ja T. Varma. 1946. *Eesti ajalugu*. Stockholm: Eesti Raamat.

Oldenburg, R. 1999. *The Great Good Place, 3rd Edition*. New York: Marlowe and Company.

Olle, V. 2002. *Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus*. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Olle, V. 2004. *Munitsipaalõigus: loengukonspekt*. Tallinn: Juura.

Omri, E. 1942. *Maaomavalitsuse pädevus*. Diplomitöö. Tartu.

Oropesa, R. S. 1987. Local and Extra-Local Orientations in the Metropolis. *Sociological Forum*, 2(1), 90–107.

Osho. 2009. *Intuitsioon: Loogikaväline tunnetus*. Tallinn: Pilgrim.

Parsons, T. 1951. *The Social System*. Free Press.

Paton, A. R., McCalman, J. 2000. *Change Management: A guide to effective implementation. Second edition.* Sage.

Peck, M. S. 1987. *The Different Drum: Community-Making and Peace.* New York: Touchstone.

Peck, M. S., intervjueris A. Atkisson. 1991 suvi. *The Joy of Community.*

Pedler, M., J. Burgoyne, ja J. Boydell. 1998. *The Learning Company: A Strategy of Sustainable Development.* London: McGraw-Hill.

Perkins, D. D., Florin, P., Rich, R. C., Wandersman, A. Chavis, D. M. 1990. Participation and the social and physical environment of residential blocks: Crime and community context. *American Journal of Community Psychology*, 18, 83–115.

Peters, T. J., Waterman, R. H. 1982. *In search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies.* New York: Harper & Row.

Phillips, D. L. 1993. *Looking backward: A critical appraisal of communitarian thought.* Princeton, New York: Princeton University Press.

Phillips, L. R., McConnell, R. C. 1996. *The Effective Correction Manager.* Aspen Publishers.

Piip, A. 1939/1995. *Kaubandusõigus ja -protsess. "Kaubandusõiguse" teine täiendatud trükk.* Tartu/Tallinn: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus/Justiitsministeerium.

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B. 1997. The impact of organizational citizenship behavior on organizational performance: A review and suggestions for future research. *Human Performance*, 10(2), 133–151.

Pollitt, C., Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition.* New York: Oxford University Press.

Popadiuk, N. 2005. Administrative-Territorial Reform and Territorial-Economic Structures. *Problems of Economic Transition*, 47(11), 57–69.

Popper, K. 1995. Normal Science and its Dangers. *Criticism and the Growth of Knowledge.* Edited by I. Lakatos and A. Musgrave. Cambridge: Cambridge University Press, 51–58.

Pranis, K., Stuart, B. Wedge, M. 2003. *Peacemaking Circles: From Crime to Community.* St. Paul, MN: Living Justice Press.

Prezza, M., Pacilli, M. G., Barbaranelli, C., Zampatti, E. 2009. The MTSOCS: A multidimensional sense of community scale for local communities. *Journal of Community Psychology*, 37(3), 305–326.

Pugh, D. S. 1973. The Measurement of Organization Structures: Does Context Determine Form? *Organizational Dynamics*, 1, 19–34.

Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Turner, C. 1968. Dimensions of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13, 65–91.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Carmichael, CA: Touchstone Books.

Pärna, O., von Tunzelmann, V. 2007. Innovation in the public sector: key features influencing the development and implementation on Technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. *Information Polity*, 109–125.

Päts, K. 1933. Omavalitsuse mõttest. *Maaomavalitsus*, 10, 149–153.

Rainey, H. G. 2005. *Understanding & Managing Public Organizations. Third edition*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rainey, H. G., Chun, Y. H. 2007. Public and Private Management Compared. rmt: *The Oxford Handbook of Public Management*. Edited by E. Ferlie, Jr., L. E. Lynn and C. Pollitt. Oxford, New York: Oxford University Press, 72–102.

Rainey, H. G., Backoff, R. W., Levine, C. H. 1976. Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36, 233–244.

Raiser, T. 1999. Der Begriff der juristischen Person. Eine Neubestimmung. *AcP*, 199.

Randma, T. 2002. Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis. Eessõna eestikeelsele tõlkele. *Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused*. Toimetanud K. A. Eliassen ja J. Kooiman. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 7–20.

Reino, A. 2009. *Manifestation of Organizational Culture on an Example of Estonian Organizations*. Tartu: Tartu University Press.

Rhodes, R. A., Marsh, D. 1992. New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 181–205.

Riegler, A. 2001. Towards a Radical Constructivist Understanding of Science. *Foundations of Science*, 6, 1–30.

Rindzevičiūtė, E. 2002. The Problem of Europeanness in the Debates about Lithuanian National Identity. *Sociology. Thought and Action*, 2(9), 61–80.

Rittner, F. 1973. *Die werdende juristische Person*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Roe, R. A., Ester, P. 1999. Values and Work: Empirical Findings and Theoretical

- Perspectives. *Applied Psychology: An International Review*, 48(1),1–21.
- Roots, H. 2006. *Loenguid organisatsiooniteooriast. Teine trükk*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Rose, L. E., Ståhlberg, K. 2005. The Nordic Countries: still the ‘promised land’? *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Edited by B. Denters and L. E. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 83–99.
- Runnel, H. 2009. *Tähelaev* (4. 1 2009. aastal).
- Runthal, T., Kanarik, K. 2008. *Kohaliku omavalitsuse korraldusõiguse makroanalüüs. Projekt 31.12.2008*. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Rämmer, A. 2005. Towards Understanding of Value Orientations: The Case of Estonian Youth. *Mixed Methods in Youth Research*. Edited by H. Helve. Tampere: Finnish Youth Research Society, 102–120.
- Ryynänen, A. 1988. *Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Saare, K. 2004. *Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Doktoritöö*. <http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/1044/5/saare.pdf> (kasutatud 17. 12 2009. aastal).
- Salamun, M. 2007. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central & East Europe Law*, 32(3),267–301.
- Sampson, R. J., Raudenbush, S., Earls, F. 1997. Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277, 918–924.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press, Chatham House.
- Schneider, H. 2005. Kas vundament ikka kannab? *Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik*. Toimetanud A. Almann. Tallinn: Rahvusliku Arengu Fond, Estonian Business School, 157–164.
- Schneider, H. 1992. *Maaomavalitsus: Ajaloolised õppetunnid*. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit.
- Schneider, H. 1998. Riigiteoretilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? *Juridica*, VII, 350–361.
- Schöber, P. 2003. *Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

- Scott, R. W. 1992. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems. Thied Edition*. New York: Prentice-Hall International, Inc.
- Scott, R. W. 2003. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. Fifth Edition*. New Jersey: Pearson Education.
- Senge, P. M. 1990. *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Sepper, R., Alas, R. 2008. Role of Politics in Public Sector Organizational Change. *Journal of Business Economics and Management*, 9(1),13–23.
- Shabaev, Iu. P. 2007. The Territorial Community and Ethnic Views of the Population of Komi. *Sociological Research*, 46(2), 62–76.
- Siim, A. 1940. Kogukonna tegevuse kontroll. *Maaomavalitsus*, 4, 5 ja 6.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W., Thompson, V. A. 1950. *Public Administration*. New York: Knopf.
- Simson, H. A. 1995. Organizations and Markets. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 273–294.
- Simson, H. A. 1998. Why Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 1–12.
- Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edinburg: Strachan and Cadell.
- Smith, M. K. 2001. Community. *Encyclopedia of informal education*. <http://www.infed.org/community/community.htm> (kasutatud 09. 03 2010. aastal).
- Spillett, R. 2009. Three Challenges Facing Nonprofits of the Future: People, Funding, and Strategy. *The Organization of the Future 2. Visions, Strategies, and Insights on managing in a New Era*. Edited by F. Hesselbein and M. Goldsmith. San Francisco: Jossey-Bass, 217–227.
- Szasz, M. 2008. The economic development of administrativ-territorial areas in the context of actual administrative territorial organization in Romania. *Annals of the University of Petrosani Economics*, 8(2), 245–250.
- Zanetti, L. A. 1996. Advancing Praxis. Connecting Critical Theory with Practice in Public Administration. *American Review of Public Administration*, 27(2), 145–167.
- Taylor, F. W. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York, London: Harper & Brothers.

Thoenig, J.-C. 2005. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685–708.

Thompson, J. D. 1962. Common and Uncommon Elements in Administration. *Social Welfare Forum*, 181–201.

Thomsen, S. 2004. Corporate values and corporate governance. *Corporate Governance*, 4(4), 29–46.

Tkachuk, V., Sokolova, A. 2007. The problems of self-administration formation on the rural territories of Ukraine. *Management Theory & Studies for Rural Business & Infrastructure Development*, 8(1), 163–170.

Trice, H. M., Beyer, J. M. 1993. *The Cultures of Work Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.

Trist, E. L., Bamforth, K. M. 1951. Some social and psychological consequences of the long wall method of coal getting. *Human Relations*, 4, 3–38.

Tropman, J. E., Erlich, J. L., Rothman, J. 2006. *Tactics and Techniques of Community Intervention*. Wadsworth Publishing.

Tsoukas, H., ja C. Knudsen. 2005. *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Tuckus, A. 1996. Pealinna haldusjuhtimise detsentraliseerimine. *Juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas: rahvusvaheline konverents Friedrich Naumanni fondi toetusel*. Tallinn, 83–87.

Tönnisson, K. 1998. Avalike organisatsioonide juhtimine. Riigi -ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal. *Internet Explorer*. <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/AOjuhtimine.pdf> (kasutatud 23. 7 2009. aastal).

Tönnies, F. 1887. *Gemeinschaft und Gesellschaft*.

Uluots, J. 1932. Eesti muistsest riiklikust ja ühiskondlikust korrast. *Looming*, 6, 723–730.

Uluots, J. 1933. Omavalitsuste tähtsus Eesti ajalooliselt seisukohalt. *Maaomavalitsus*, 10, 154–160.

Uluots, J. 1932. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. *Juriidiline ajakiri Õigus*, 6, 241–259.

Uluots, J. 1935-1936. Eestlaste lepingud võõrastega XIII sajandil. *Juriidiline ajakiri Õigus*, 2, 7–59.

Urde, M. 2003. Core value-based corporate brand building. *European Journal of Marketing*, 37(7/8), 1017–1040.

Vadi, M. 2000. *Organisatsioonikultuur ja väärtused ning nendevahelised seosed (Eesti näitel)*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Vadi, M., Vedina, R. 2007. Changes around and within organizations: manifestations and consequences. *TRAMES. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(2), 91–105.

Vahtré, L. 2002. *Suur pettumus, ehk Inimene, ühiskond ja inimõigused*. Tallinn: Varrak.

Vahtré, S. 2007. *Eesti ajalugu. Kronoloogia*. Tallinn: Olion.

Van der Wal, Z., Huberts, L. 2007. Value Solidity in Government and Business. Results of an Empirical Study of Public and Private Sector Organizational Values. *The American review of Public Administration*, XX(X), 1v22.

Vanags, E. 2005. Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viesoji poliitika ir administrativimas*, 13, 20.

Varul, P., Kaljurand, A., Mailend, A. Pikmets, H., Tolstov, L. 2005. *Äriühingu juhtorganid. Äriühingu juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus*. Tallinn: Äripäeva Kirjastus.

Watkins, J. 1995. Against “Normal Science”. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Edited by I. Lakatos ja A. Musgrave. Cambridge: Cambridge University Press, 25–37.

Weber, M. 1947. *The Theory of social and economic organization*. Glencoe Ill: Free Press (first published in 1924).

Vedina, R. 2007. *The diversity of individual values and its role for organizations in the context of changes*. Tartu: Tartu University Press.

Weick, K. E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison Wesley (first published 1969).

Weick, K. E., ja R. Quinn. 1999. Organizational Change and Development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361–386.

- Weinberg, M. W. 1977. *Managing the State*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Wilford, J. 2009. Televangelical publics: secularized publicity and privacy in the Trinity Broadcasting Network. *Cultural Geographies*, 16(4), 505–524.
- Williams, S. L. 2002. Strategic planning and organizational values: links to alignment. *Human Resource Development International*, 5(2), 217–233.
- Willmott, P. 1989. *Social Networks, Informal Care and Public Policy*. London: Policy Studies Institute.
- Wilson, A. M. 2001. Understanding organisational culture and the implications for corporate marketing. *European Journal of marketing*, 35(3/4), 353–367.
- Wilson, D. 2005. The United Kingdom: an increasingly differentiated policy? *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Edited by B. Denters and L. E. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 155–173.
- Virtanen, J. 2006. Fenomenologia laadullisen tutkimuksen lähtökohtana. *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Edited by J. Metsämuuronen. Helsinki: International Methelp Ky, 151–213.
- Woodward, J. 1965. *Industrial Organization: Theory and Practice*. London: Oxford University Press.
- Voydanoff, P. 2007. *Work, family, and community: Exploring interconnections*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Wright, G. 2003. *Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid*. Tartu.
- VrMeer, R. W. 1994. Postmodernism: A Polemic Commentary on Continuity and Discontinuity in Contemporary Thought. *Administrative Theory and Praxis*, 16(1), 85–91.
- Vutt, A. 1994. Juriidilised isikud. *Juridica*, VIII, 186–189.
- Übus, Ü., Alas, R. 2009. Organizational Culture Types as Predictors of Corporate Social Responsibility. *Engineering Economics*, 1(61), 90–99.
- Üksvärav, R. 2008. *Organisatsioon ja juhtimine. Neljas, täiendatud trükk*. Tallinn: TTÜ Kirjastus.
- Yin, R. 2003. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

LISAD

Lisa nr 1.

Tabel 1: Mõistete võrdlus.

Mõiste	Majandus-, organisatsiooni- ja/või juhtimisteaduslik määratlus	Õigusteaduslik määratlus	Töös kasutatav määratlus
kogukond	Kogukond - madalama astme territoriaalne omavalitsusüksus (vald) (Mereste 2003, 385). Intelligentne kogukond (<i>Intelligent Community</i>), mis iseloomustab IT riiki (http://web-static.vm.ee/static/failid/275/Intelligence_kogukond.pdf). Praktika kogukond (<i>Community of Practice</i>) – grupp isikuid kes jagavad huvi teatud töö või eriala suhtes. Teadmiste vahetamise teljeks on otseselt ühise kogemuse, tegevuspraktika analüüs, et ühise teadmuse abil seda praktikat edasi arendada, efektiivsemaks muuta (http://portaal.e-uni.ee/redel/alamprojektid/sisutootmine/2005_kokku/2005/Teadmusjuhtimise%20ja%20rahvusvahelise%20ari%20kursused.pdf) Õppiv kogukond (<i>Learning Community</i>) koosneb inimestest, keda ühendab informatsiooni ja teabe vahetus ühises huviväljas olevate probleemide lahendamiseks ja uute	Kehtivas õiguses ei määratleta.	Traditsiooniliselt on kogukonda defineeritud kui gruppi koostegutsevaid inimesi, kes elavad ühises asukohas. Sageli kasutatakse sõna kogukond iseloomustamaks gruppi inimesi, kes on organiseerunud ümber ühiste väärtuste ja hoiavad sotsiaalselt ühte teatud geograafilises asukohas, mis on suurem kui üks majapidamine. Töös tähistab kogukond inimeste naturaalselt ühendust, mis kujuneb (ei ole loodud või asutatud) tänu sisemisele, vaid talle omastele tõukejõududele, vaid talle omastele sisemistele seostele. Kogukonnal pole eesmärki väljaspool ennast – on vaid mõte kogukonnast, mida realiseeritakse eksistentsiga. Kogukond on piiratud vaid tema enese olemusega. Alates interneti võidukäigust ei ole kogukonna kontseptsioonil enam territoriaalseid piiranguid, kuna inimesed võivad nüüd koguneda <i>online</i> kogukondadesse ja jagada ühiseid huvisid sõltumata füüsilisest asukohast. See aga ei välista territoriaalse kogukonna olemasolu.

	võimaluste kasutamiseks (http://portaal.e-uni.ee/fredel/alamprojektid/sisutootmi ne/2005_kokku/2005/Teadmusjuhtim ise%20ja%20rahvusvahelise%20ari %20kursused.pdf)		
territoriaalne kogukond	Sama, mis kogukond.	<i>Kehtivas õiguses ei määratleta.</i> Leiab käsitlemist erinevates õigusteoreetilistes töodes. Vt Schneider (2005) ja Almann (1999) jt.	Autori järgi on territoriaalne kogukond enesekorralduslik, territooriumiga seotud muutuva liikmeskonnaga inimkooslus, mille ajaliste olekute jada nimetatakse protsessiks. Alates interneti võidukäigust ei ole kogukonna kontseptsioonil enam territoriaalseid piiranguid, kuna inimesed võivad nüüd koguneda <i>online</i> kogukondadesse ja jagada ühiseid huviseid sõltumata füüsilisest asukohast. See aga ei välista territoriaalse kogukonna olemasolu.
organisatsioon	Teatavaid eesmärke taotlev inimühendus. Majandusüksuse ehitus (struktuur) ja selle elementide omavaheliste seoste süsteem. Mis tahes rohkem kui üht inimest hõlmav inimestevaheline ühendus(Mereste 2003b, 47-48). Organisatsioon on kindla inimrühma ühiste eesmärkide	<i>Majandusteaduslik mõiste. Kehtivas õiguses ei määratleta.</i> Õiguslasest ainekirjandusest saab tuua määratluse, mille kohaselt: organisatsioon on juhitav inimkollektiiv või inimkollektiiv, kus esineb võim(Maurer 2000, 221).	Autor jagab põhimõtteliselt Üksvära organisatsiooni majandusteaduslikku määratlust. Samas autor ei käsitla territoriaalset kogukonda (mis on töö teemaks) traditsioonilises mõttes organisatsioonina. Territoriaalne kogukond on autori järgi inimkooslus, kes on end määratlenud territoriaalse põhimõtte alusel ja on sellisena pidevas

	taotlemiseks moodustatud ja terviklikult korraldatud ühendus. (Üksvärv 2008, 15).		evolutsioonilises arengus. Territoriaalset kogukonda ei ole moodustatud ja sellel puudub eesmärk väljaspool iseenast. Autori järgi on territoriaalse kogukonna organisatsiooniks ja juriidiliseks isikuks selle esinduskogu.
organ	Organisatsiooni liikmeskonda esindav, põhikirja alusel moodustatud instants (nõukogu, juhatus, eestseisus, volikogu); korraldav ja täitevasutus (Mereste 2003b, 47).	<i>Mõiste, mida seaduses otseselt ei avata.</i> <i>Keltil õigus:</i> Eraõigusliku juriidilise isiku organid on üldkoosolek ja juhatus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (TsÜS § 31 lg 1) Avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus nähakse ette seadusega (TsÜS § 31 lg 4). Nii on näiteks omavalitsusorganiteks kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu (esinduskogu) ja valitsus (täitevorgan). Eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgan on juhatus. Kui seaduses on sätestatud nõukogu olemasolu, on juhtorganiks ka nõukogu (TsÜS § 31 lg 2). <i>Avalik-õiguslik mõiste, mida seaduses otseselt ei avata.</i> Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse	Autor juhindub nii era- kui avalik-õiguslikust organi käsitlusest. Autori järgi on territoriaalse kogukonna esindusorgan selle
esindusorgan			

täidesaatev organ	Täitevvõim, täidesaatev võim: riigi (kesk)valitsus kui kõrgeim riigivõimu organ. Riigivõimu valitsemisfunktsioonide mis tahes täitja (riigiasutused, omavalitsusasutused), kelle vahel on ära jaotatud kõigi riigi funktsioonide täitmine peale seadusandluse, mis on parlamendi ainupädevuses. (Mereste 2003b, 426).	üksuse volikogud on rahva poolt valitud esinduskogud (esindusorganid). <i>Avalik-õiguslik mõiste, mida seaduses otseselt ei avata.</i> Vabariigi Valitsuse seaduse § 1 järgi teostab Vabariigi Valitsus täidesaatvat riigivõimu Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seaduste alusel vahetult või valitsusasutuste kaudu. KOKS § 4 p. 2 järgi on omavalitsusorganiks volikogu moodustatav täitevorgan. Selle pädevuse sätestab KOKSi § 30. <i>Kehtiv õigus:</i> Eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgan on juhatus. Kui seaduses on sätestatud nõukogu olemasolu, on juhtorganiks ka nõukogu (TsÜS § 31 lg 2). Avalik-õigusliku juriidilise isiku organid ja nende pädevus nähakse ette seadusega (TsÜS § 31 lg 4). Näiteks kehtiva õiguse kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuses juhtorgan puudub – on vaid esindus- ja täitevorgan.	kogukonna organisatsiooniks ja juriidiliseks isikuks. Autor käsitab täidesaatvaid organeid kui riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuste esinduskogude (Riigikogu, volikogu) poolt moel või teisel legitimeeritud organeid riigi- või kohaliku võimu täideviimiseks.
juhtorgan	Juhtkond (juhatus direktioon, administratsioon) – organisatsiooni juhtiv isikukond(Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 298)	Autor juhindub põhimõtteliselt nii era- kui avaliku-õiguslikust organi käsitlusest. Autori järgi on esindusorgan ühtlasi ka juhtorgan.	

korporatsioon	Ühiste kutsealaste huvidega inimeste koondis , mille eesmärk on oma liikmete huvide kaitsmine; organisatsioon; majandusühing (aktsiaseltsi nimetus USAs); juridiline isik (Mereste 2003, 429).	<i>Kehtivas õiguses ei määratleta.</i> Juridiline isik , kelle sihi ja korralduse määrab kindlaks ta enese liikmeskond(Maurer 2000).	Töös otseselt ei kasuta. Korporatsioon on end kindla majandusliku eesmärgiga sidunud isikute kollektiivi üks õiguslik vorm , mille alaliigiks võiks tinglikult pidada selliseid äriühinguid nagu OÜ ja eriti AS. Ei pea vajalikuks selle mõiste eesti keeles kasutamist, kuna mõisted aktsiaselts ja/või äriühing on piisavalt selged ja suupärased.
avalik-õiguslik territoriaalkorporatsioon	<i>Õigusteaduslik mõiste, mida majandusteadlased ei ava.</i>	Avalik-õiguslik korporatsioon on liikmeskonna alusel organiseeritud õigusvõimeline avalik-õiguslik ühendus , kes on varustatud avaliku võimu volitustega ja täidab riikliku järelevalve all riigi haldusülesandeid(Maurer 2000). Eesti õiguskord tunneb kolme liiki avalik-õiguslikke isikuid. Nendeks on avalik-õiguslikud korporatsioonid , asutused ja sihtasutused ehk fondid. (Merusk 1994, 86).	Autori määratluse järgi on avalik-õiguslik territoriaalkorporatsioon end kindla territooriumiga sidunud isikute kollektiivi (antud juhul territoriaalse kogukonna) üks õiguslik vorm , mille alaliikideks on külad, vallad, linnad jt;
ettevõte	Käitis. Organisatsiooniliselt iseseisev majandusüksus mis tahes rahvamajandusharus, mis esineb vastava haru või allharu elementaarse institutsioonilise koostisosana. Ettevõtte on tehnoloogiliselt, majanduslikult ja enamasti ka juridiliselt iseseisev	Kaubanduslik ettevõte on teatud kaubandus-majandusliku ühissihi kavakindlaks teostamiseks loodud isiklike ja varanduslike vahendite koondis(Piip 1939/1995, 52). <i>Kehtiv õigus:</i> Ettevõtte on majandusüksus, mille	Ettevõte on majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb.

	majandusüksus (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 177). <i>MÄRKUS:</i> Käitis on <i>Mereste järgi ettevõtte sinoniim</i> (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 467). Vt. mõiste avalik ettevõte määratlust.	kaudu isik tegutseb (TsÜS § 66 ¹).	
avaliku sektori ettevõte		Otseselt ei määratle. Kui ettevõtte määratlustest tuletada, on tegemist avaliku sektori organisatsioonile või muule isikule kuuluva majandusüksusega .	Autor on selle mõiste määratluse tuletanud <i>ettevõtte</i> õigusteaduslikust määratlusest ja kasutab seda tähenduses: avaliku sektori organisatsioonile või muule avaliku sektori isikule kuuluv majandusüksus .
erasektori ettevõte	Erasektor = eramajandus, mis on rahvamajanduse osa, mis hõlmab kõiki erettevõtteid; majanduse erasektor: eraomanikele kuuluvad ettevõtted ja nende tegevus (Mereste 2003, 168).	Otseselt ei määratle. Kui ettevõtte määratlustest tuletada, on tegemist erasektori organisatsioonile või muule isikule kuuluva majandusüksusega .	Autor on selle mõiste määratluse tuletanud <i>ettevõtte</i> õigusteaduslikust määratlusest ja kasutab seda tähenduses: erasektori organisatsioonile või muule erasektori isikule kuuluv majandusüksus .
avalik ettevõte	Ettevõte, mis kuulub kas riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele või ettevõte, mille aktsionärideks viimased on (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 79).	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i>
avalik asutus	Riigi- või omavalitsusasutus. Avalikkust ehk üldsust teenindav asutus , kuhu sissepääs (kas tasuta või tasuline) on kõigile soovijaile avatud ja kus teenindatakse (kas tasuta või tasu eest) kõiki soovijaid. Vastand suletud asutusele, klubile jne, kuhu pääseb ainult liikmekaardi	Eesti õiguskord tunneb kolme liiki avalik-õiguslikke isikuid. Nendeks on avalik-õiguslikud korporatsioonid, asutused ja sihtasutused ehk fondid. Mingil määral seostub selle mõistega asutuse mõiste, mis on antud Vabariigi Valitsuse seaduse §§-des	Autor nõustub Meruski vahendatud seisukohaga ja kasutab vajadusel töös mõisteid <i>asutus</i> ja <i>sihtasutus</i> eelmises veerus määratletud tähenduses.

	muu dokumendiga (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 79).	Vabariigi Valitsuse seaduse §§-des 38 jj. Meruski järgi eristab saksa õigusteoreetiline kirjandus avalik-õigusliku asutuse puhul kolme põhilist tunnust: -ta kujutab endast haldusteenistujate ja asjade (hooned, sisseseade, tehnilised vahendid jne.) organisatsioonilist koondamist, ühtsust; -ta täidab vastavalt oma asutamise eesmärgile teatud haldusülesandeid, osutab vastavaid teenuseid; -tal on olemas nende avalik-õiguslike teenuste kasutajad. Asutustel ja sihtasutustel ei ole liikmeid, vaid avalik-õiguslike teenuste kasutajad. Nad on iseseisvad õigussubjektid, kes osutavad teatud teenuseid (nimetada võib siin Rahvusraamatukogu, Eesti Rahvusringhäälingut, samuti Eesti Panka). (Merusk 1994, 86).	
eraasutus	Vastand avalikule asutusele (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 79).	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i>
eraettevõte	Eraomanikule , ühele või mitmele eraisikule või majandusühingule	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i>

	kuuluv ettevõtte: mistahes ettevõtte, mis ei kuulu riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 166).		MÄRKUS: omandivorm ei muuda ettevõtja või ettevõtte olemust.
riigiettevõtte	Riiklik ettevõtte – riigile kuuluv tulunduslik majandusüksus (Mereste, Majandusleksikon II 2003b, 211). <i>MÄRKUS: Nii käsitleb küsimust inter alia ka AS Tallinna Sadam: vt vastavat uudist Tallinna Sadama kodulehel:</i> http://www.porto tallinn.com/?k=1&u=24 [02.03.2010]	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i> MÄRKUS: omandivorm ei muuda ettevõtja või ettevõtte olemust.
firma	<i>Ei ole selget seisukohta.</i> Tegijanimi. Maailmas on väga tavaline, et ühe firma all lasevad toodangut välja mitmed erinevad ettevõtted, millel on iseseisvad nimetused (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 198). Nimetus, mille all tooteid või kaupu müüakse (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 199). Mis tahes majandusorganisatsioon, kellele kuulub üks või mitu ettevõtet; tulunduslik majandusüksus (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 199).	Ettevõtte nimi ja ettevõtte allkiri (Piip 1939/1995, 56). <i>Kehriv õigus:</i> Ärinimi ehk firma on äriregistrisse kantud nimi, mille all ettevõtja tegutseb (ÄS § 7).	<i>Ei kasuta.</i> Samas autor toetab kehtivat õigusteaduslikku määratlust.

rüigifirma	<i>Ei ole selget seisukohhta.</i> <i>Vt mõiste firma määratlust.</i>	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i> <i>MÄRKUS: omandivorm ei muuda firma olemust.</i>
erafirma	<i>Ei ole selget seisukohhta.</i> <i>Vt mõiste firma määratlust.</i>	<i>Puudub.</i>	<i>Ei kasuta.</i> <i>MÄRKUS: omandivorm ei muuda firma olemust.</i>
äriühing	Majandusühing – omanike kollektiivile kuuluv majandusüksus (aktsiaselts, täisühing, usaldusühing, osäühing, ühistu ehk kooperatiiv (Mereste 2003b, 571).	Kaubanduslik ühing on üksikute isikute koondis teatud äriliste toimingute sõlmimiseks ja täitmiseks. Ühing on kunstlik loomung ja „õiguse laps” (täisühingud, usaldusühingud, aktsiaseltsid, osäühingud, artellid, vari- ehk vaikne ühing, kommandiit-aktsiaühing, piiratud vastutusega ühing, ettevõtjate ühing ja laevatühing (Piip 1939/1995, 103-104). <i>Kehitiv õigus:</i> Äriühingu mõistet otseselt ei anna, kuid nimetab nende liigid: täisühing, usaldusühing, osäühing, aktsiaselts ja tulundusühing ning ei välista seaduses ka teiste äriühingute ettenägemist (ÄS § 2 lg 1).	Autori määratluse järgi on äriühing isikute kollektiivi (eraõigusliku ühingu)üks õigusliku vormi alaliik , mille liikideks on ärrregistris registreerimisele kuuluvad isiku- ja kapitaliühingud.
füüsilisest isikust ettevõtja	Iga füüsiline isik, kes võib tegutseda tegevusalal, millel tegutsemine ei ole seadusega keelatud (Mereste 2003, 208).	Üksikkaupmees on see, kes kaubanduslikke toiminguid sõlmib omal nimel ärina või elukutsena (Piip 1939/1995, 43).	<i>Ei kasuta.</i> Samas autor toetab kehativat õigusteaduslikku määratlust.

ettevõtja	Ettevõtte asutaja, ettevõtte omanik ja selle tegevuse organiseerija ning ettevõtte tegevuse tulemuste eest vastutaja ehk riski kandja. Majanduslikus üldkäsitluses inimene (füüsiline isik), kes toimib ettevõtjana eelnimetatu mõttes (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 178).	<i>Kehtiv õigus:</i> Füüsiline isik, kes pakub oma nimel kaupu või teenuseid ning kaupade müük või teenuste osutamine on talle püsivaks tegevuseks (ÄS § 1). Kaupmees on see, kes kaubanduslikke toiminguid sõlmib omal nimel ärina või elukutsena (Piip 1939/1995, 43). Kollektiivkaupmeheks on äriühingud ja mitmesugused koondised (Piip 1939/1995, 102-150). <i>Kehtiv õigus:</i> Ettevõtja on füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kaupade müük või teenuste osutamine on talle püsivaks tegevuseks, ning seaduses sätestatud äriühing (ÄS § 1). Äriühingute liigituse annab ÄS § 2 lg 1: täisühing, usaldusühing, osatühing, aktsiaselts ja tulundusühistu. Seaduses võib ette näha ka teisi äriühinguid, kuid seni pole seda tehtud.	Autor kasutab töös mõistet ettevõtja lähtuvalt selle kehtiva õiguse kohasest baasmääratlusest. <i>MÄRKUS: Autor mõistab juriidilist konstruktsiooni, mille kohaselt isik (füüsiline ja juriidiline) saab majanduslikus mõttes tegutseda vaid ettevõtte või ettevõtete kaudu.</i> <i>Autor mõõnab ka seda, et mõisteid tuleb kasutada selles tähenduses, nagu seadus mõisteid määratleb.</i> <i>Samas on autor seisukohal, et äriühingu ettevõtjaks nimetamine (mis sisuliselt erineb oluliselt äriühingu mõiste üldlevinud arusaamast) ei ole paljudele mõistetav ning selle sisulised põhjendused on lõpuni arusaadavad vaid õigusteadlastele endile.</i>
------------------	--	--	---

			<i>MÄRKUS.¹ Tuleb tõdeda, et mõistet on erinevates seadustes kasutatud erinevalt ja sellega loodud teatud segadus.</i> Vt näiteks: majandus- või kutsetegevuses tegutsev isik (VÕS § 34 ja 46); Konkurentsiseaduse § 2 laiendab <i>inter alia</i> ettevõtja mõistet oluliselt, kuni kohaliku omavalitsuse üksuseni ja riigini välja, kui viimased osalevad kaubaturul – ehk siis sisuliselt kõik kes osalevad kaubaturul. <i>Puudub</i>	<i>Ei kasuta.</i> <i>MÄRKUS: omandivorm ei muuda ettevõtja või ettevõtte olemust.</i>
eraettevõtja	Sama mis ettevõtja (Mereste, Majandusleksikon. I osa. 2003, 166).			
isik	Isik on subjekt, majandus- või õigussubjekt. Füüsilised ja juriidilised isikud (Mereste 2003, 283).	<i>Kehiv õigus:</i> otsest isiku määratlust ei anna, kuid seaduse mõttest tuleb aru saada, et isikute all peetakse silmas iseseisvaid õigussubjekte - füüsilisi isikuid ja juriidilisi isikuid.		Autor käsitleb isikutena õigussuhtes osalevaid iseseisvaid õigussubjekte - füüsilisi isikuid ja juriidilisi isikuid .

¹ Autor on seisukohal, et selline mõiste *ettevõtja ümberdefineerimine* teise või eriseadusega, olgugi, et reservatsiooniga „*selle seaduse mõttes*”, ei ole põhjendatud ja on eksitav. Autor teeb ettepaneku seadusandjale mitte anda erinevade kehtestamisel üldnormis defineeritud mõistetele uut sisu, vaid **täiendada vajadusel baasmääratlust** kitsalt „selle seaduse” või „erinormi mõttes”.

füüsiline isik	Üksikisik – üks inimene kui õigussubjekt (Mereste 2003, 208).	Inimene (TsÜS § 7 lg 1).	Inimene.
juriidiline isik	Organisatsioon, kes võib õigussubjektina ise ja enda nimel osaleda mis tahes juriidilises toimingus võrdsetel alustel inimestega ehk füüsiliste isikutega. Esineb ka organisatsioon, kellel ei ole juriidilise isiku õigusi (Mereste 2003, 300).	Selle kohta on arvukalt uurimusi – seisukohiti on juriidilise isiku konstruktsiooni täielikust eitamisest kuni selle ainuvõimalikuks pidamiseni. Saare on oma doktori töös „Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine” käsitlenud juriidilise isiku teoreetilisi aspekte ja asunud seisukohale, et jurisprudenti üheks oluliseks saavutuseks isikuõiguses senise õigusajaloo vältel peetakse juriidilise isiku institutsiooni väljatöötamist ja selle regulatsiooni sisseviimist õiguskordadesse. See on muutunud õigusdogmaatika jaoks ihaldatavaks sihtmärgiks ja raske on leida koolkondi õigusteaduses, kes juriidilise isiku osas ei ole seisukohta väljendanud. (Saare 2004).	Juriidilise isikuna tuleb mõista inimeste loodud/moodustatud organisatsiooni, mida tunnustab õiguskord ja mis osaleb täielikku õigusvõimet omava subjektina õiguskäibes. Juriidiline isik, olgu siis era- või avalik-õiguslik, on eraõiguslik instituit ja omab tähendust üksnes seoses eraõigusele allutatud õigussuhetega. Autor tunnustab juriidilise isiku kontseptsiooni, kuid ei pea võimalikuks juriidiliseks isikuks nimetada avalik-õiguslikke territoriaalkorporatsioone, küll aga nende esindusorganeid. Sellest tulenevalt on autori järgi territoriaalne kogukond territooriumiga seotud inimkooslus, mille õiguslik vorm on territoriaalkorporatsioon ja mille juriidiline isik on esinduskogu.
õiguslik vorm	Õigusvorm – vorm, millesse kätketuna leiab riiklik tahe seadusi andva organi töö tulemusena kinnistamist kui kehiva õiguse	Seaduse alusel loodud õigussubjekt (TsÜS § 24). <i>Otsest seadus seda ei määratle.</i> Organisatsiooni- ja juhtimisteadusliku käsitluse huvides	Autor käsitleb õiguslikku vormi nii nagu kõrvalveerus õigusteaduslikus käsitluses seda tehakse.

	koostisosa. Peamiseks õigusvormiks on õigusakti ja kohtulahend (Mereste 2003b, 564).	saab kehtiva õiguse mõttest ja teoreetilises kirjanduses (Saare 2004) käsitletust tulenevalt järeldada, et kehtiv õigus tunneb põhimõtteliselt järgmisi isikute kollektiividega seotud õiguslikke vorme ja nende alaliike: -avalik-õiguslikud territoriaalkorporatsioonid (alaliikideks: territoriaalsed kogukonnad nagu külad, vallad, linnad jt); -avalik-õiguslikud ühendused (personaalkorporatsioonid) (alaliikideks: Riigikogu, KOVÜ volikogu, advokaatuur, notariaat, vähemusrühvaste kultuuriomavalitsus); -avalik-õiguslikud asutused (tinglikeks alaliikideks: <i>tiitipilised asutused</i> – nagu riigi- ja KOVÜ asutused, Rahvusraamatukogu, Tartu Ülikool jt; <i>sihtasutused e fondid</i> nagu Hüvitufond, haigekassa jt) -eraõiguslikud asutused (alaliikideks: <i>sihtasutused</i>). -eraõiguslikud ühendused (ühingud) (alaliikideks: <i>kooperatiivsed ühingud</i> – nagu tulunduslikud- ja mittetulunduslikud ühingud, sh vastavalt
--	--	--

organisatsiooni /juriidilise isiku õigusvõime	<i>Otsestelt sellisena puudub.</i> Käsitletakse juriidilise isiku õiguspädevust, mis on asutusele, organisatsioonile või ettevõttele seaduslikus korras antud õigus esineda õigussuhetes iseseisva isikuna analoogiliselt füüsilise isikuga (Mereste 2003, 301). Käsitletakse ka inimese õigusvõimet, mille kohaselt on õigusvõime: inimese võime olla õigussubjekt ja omada õigusi ja kohustusi (Mereste 2003b, 564).	kapitaliühingud, nagu AS, OÜ, TulÜ ja MTÜd ning <i>isikuteühingud</i> – nagu TÜ ja UÜ); - eraõiguslikud kvaasiühingud (alaliikideks: <i>kooperatiivsed ühingud</i> nagu asutamisel olevad juriidilised isikud, v.a TÜ ja UÜ ja <i>isikuteühised</i> nagu seltsing ja vaikiv seltsing).	Autor lähtub õigusteaduslikust käsitlusest.
organisatsiooni /juriidilise isiku teovõime	<i>„Organisatsiooni teovõime on tema suutlikkus ehk potentsiaal iga päev ettevõtetavaga või erakordselt ettevõtetavaga edukalt hakkama saada.”</i> (Üksvärv 2008, 34).	Organisatsiooni teovõime all tuleb mõista tema organi tegevust (TsÜS § 31 lg 5), mis omakorda tähendab, et <i>„juriidiliselt saab ta toimida vaid füüsiliste isikute kaudu, eelkõige on need füüsilised isikud, kes kuuluvad juriidiliste isikute organitesse ning</i>	Autor lähtub õigusteaduslikust käsitlusest.

		<i>võtavad vastu organite otsuseid või siis teevad juriidilise isiku nimel tehinguid või muid tegusid, mis on käsitletavad juriidilise isiku tegudena.” (Varul 2005, 11).</i> Vt ka TsÜS § 8 lg 1, mille järgi on teovõime isiku võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid. St oma tegevusega võtta endale õigusi ja kohustusi, neid muuta või lõpetada. Juriidiliste isikute puhul omistatakse neile füüsiliste isikute teovõime läbi esinduse (TsÜS § 34). Vt ka Köhleri käsitlust (Köhler 1998, 61-76).	<i>Majandusteaduslik mõiste, mida kehtiv õigus ei ava.</i>	Autori määratluse kohaselt on juhtimine inimtegevuse viis, mis läbi planeerimise, organiseerimise, eestvedamise, arendamise ja kontrollimise suunab ja mõjutab organisatsiooni eesmärgistatud protsesse. Autor on omaks võtnud seisukoha, et juhtida saab protsesse.
juhtimine	Üksväärava järgi on juhtimine inimeste tegevuse ja käitumise sihipärane suunamine ning üheks hästi talitlevaks tervikuks sulatamine, selleks et rakendada organisatsiooni varad, saavutada tema eesmärgid ja rahuldada liikmete vajadused (Üksvärav 2008, 47).			

Lisa nr 2.

Tabel 2: Ülevaade organisatsiooniteooria ajaloost. *Allikas: Cunliffe, A. L. (2008). Organization theory. Los Angeles, London: SAGE, p. 9 (Alase (2010) poolt kohandatud).*

	Autorid	Fookus	Peamised printsiibid
Klassikaline ja teaduslik juhtimine (1900)	Smith (1776) Marx (1867) Taylor (1911) Fayol (1949) Weber (1947)	Organisatsioonide roll ühiskonnas, nende mõju tööle ja töötajatele (sotsioloogiline). Kõige tulemuslikum struktuur inimeste ja töö organiseerimisel ja juhtimisel, mis põhineb teaduslikul lähenemisel.	Selge tööjaotus. Formaliseeritus. Jäik juhtimishierarhia. Standardiseeritus. Ainuõige organisatsiooniline vorm.
Süsteemi ja võimalikkuse teooriad (modernism) (1950)	Parsons (1951) Gouldner (1954) Boulding (1956) March ja Simon (1958) Woodward (1965) Trist ja Bamforth (1951) Burns ja Stalker (1966) Lawrence ja Lorsch (1967)	Vaade organisatsioonile kui keerulisele komplekssele süsteemile, mis sisaldab üksteist mõjutavaid allüksusi. Kasutatakse sisend-väljund-mudeleid. Võimalikkuse teooria rõhutab, et ei ole ainuõiget organisatsioonivormi, ja soovitab, et juhtimine ja organisatsiooni tavad sõltuksid iga situatsiooni tunnusoontest.	Kõik organisatsiooni osad peavad sobima selleks, et optimeerida tõhusust. Tasakaalus sisendid ja väljundid. Süsteem peab kohanema muutuva keskkonnaga. Keskkond: stabiilne/ebastabiilne. Struktuur: mehhaaniline/ orgaaniline. Kultuur: kontroll /kohustumus. Tehnoloogia: rutiinne/kompleksne.
Sotsiaal-konstruktivism (1960)	Berger ja Luckmann (1966) Goffman (1959) Boje (1991) Law (1994) Weick (1979)	Organisatsioonilised reaalsused konstrueeritakse sotsiaalses interaktsioonis läbi jagatud tähenduste, tehisesemete, sümbolite, lugude jne. Organisatsioon uuritakse kui sotsiaalseid, ajaloolisi ja lingvistilisi protsesse.	Ühised käitumistavad ja ühtne arusaamine. Organisatsioonid kui kogukonnad. Kasutatav tehnoloogia tuleneb sotsiaalsest keskkonnast (kes ja kuidas).
Postmodernism (1980)	Foucault (1973) Lyotard (1984) Harvey (1990) Cooper ja Burrell (1988) Hassard ja Parker (1993)	Seatakse küsimuse alla tavaarusaamad organisatsioonidest, nende eesmärgist, vormist ja toimimisest. Paljastatakse oletusi selle kohta, mis on õige ja aksepteeritud, paljastatakse ebavõrdsust ja rõhumist.	Organisatsioonid on võimuhete süsteemid, kus ühed grupid rõhuvad teisi. Organisatsioonid on korratuse, konfliktide ja vastuolude areenid.

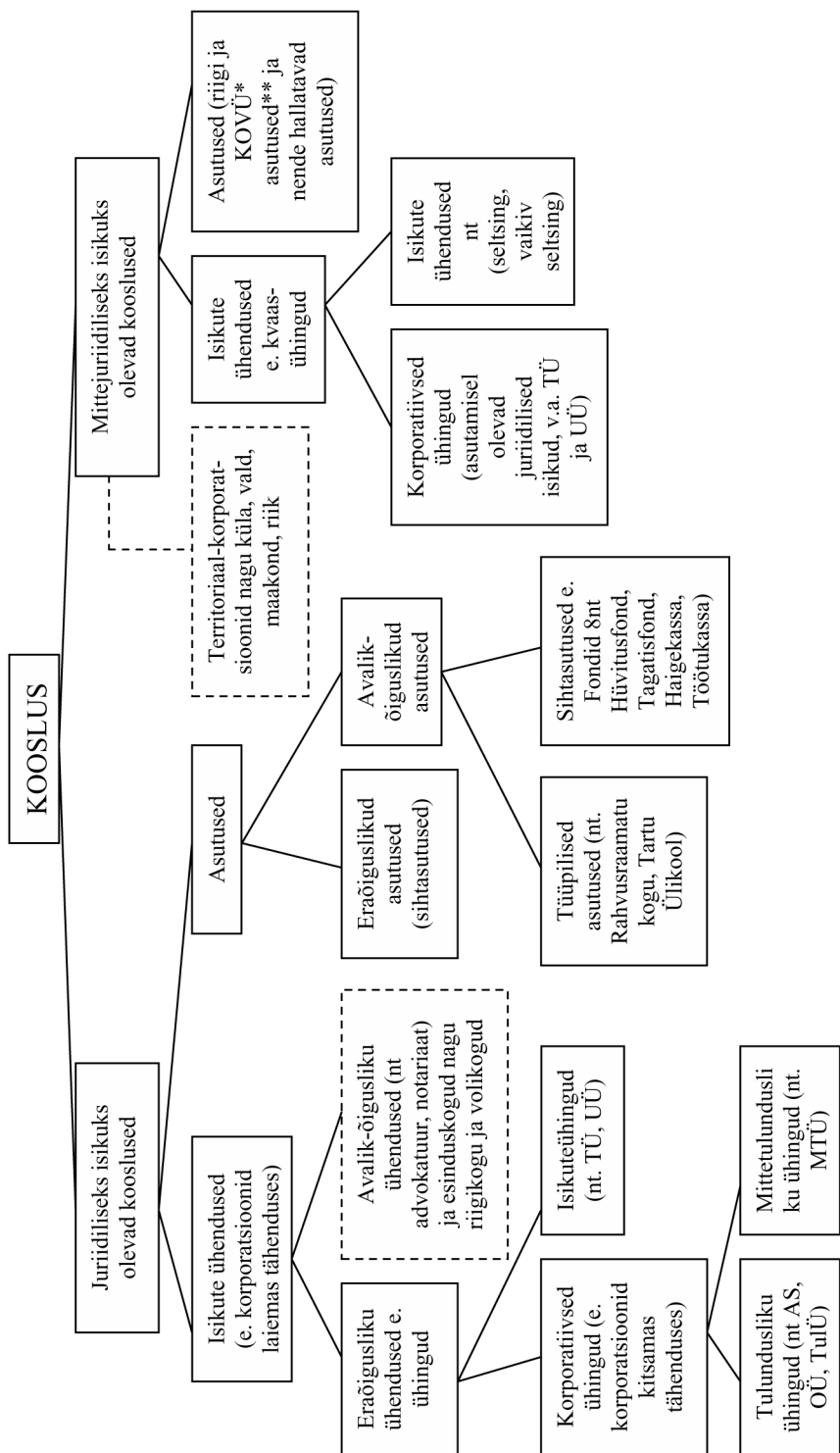
Tabel 3: Ülevaade juhtimisteooria ajaloost. *Autori koostatud.*

	Autorid	Fookus	Peamised printsiibid
20. saj alguse klassikalised teooriad:			
Teaduslik juhtimine (<i>scientific management</i>)	Taylor (1911) Ford Gantt	Organisatsioon ja selle ülesehitus. Ametlik (<i>formal</i>) organisatsioon.	Tööd tuleb teaduslikult uurida, et leida parim meetod ülesande lahendamiseks; töötajaid tuleb valida nende võimete ja oskuste järgi; töötajaid tuleb treenida ja teha nendega koostööd; töötajaid tuleb innustada töö planeerimisel, et nad tunnetaksid osalust ja vastutust. Töökorraldus ja tootmise efektiivsus. Ford lõi konveieri. Gantti kaart (Gantt chart) kui graafiline planeerimine.
Bürokraatia koolkond (<i>bureaucratic organization</i>)	Weber (1947)	Organisatsioon kui masinavärk. Ametlik (<i>formal</i>) organisatsioon.	Selge tööjaotus; selge hierarhiasüsteem; formaalsed reeglid ja protseduurid; reeglite sõltumatus isikust, kes ametikohta täidab; tulemuste hindamise alusel toimiv edutamissüsteem.
Administratiivne koolkond (<i>administrative principles</i>)	Fayol (1949)	Organisatsioonisisestest seostest ja ülesehitusest. Võim, tsentraliseerimine ja distsipliin. Ametlik (<i>formal</i>) organisatsioon.	Tööjaotuspõhimõte (tehnilised, kommerts-, finants-, turvalisuse-, arvestuse- ja juhtimisalased tegevused); võimupõhimõte; distsipliin; käsuliin; isikliku huvi allutamine organisatsiooni huvidele; õiglane hüvitamine; tsentraliseerimine; ahela põhimõte; kord; õigus; stabiilsus; initsiatiiv; kooskõlastatus. Juhi ülesandeks on: <i>planeerida, organiseerida, valitseda, koordineerida ja kontrollida.</i>
1920ndatel aastate neoklassikalised teooriad:			
Inimsuhete teooria (<i>human relations</i>)	Münsterberg (1915) Follett (1924) Mayo (1945)	Inimene. Töötajate mõju töö tulemustele. Tootmise sotsiaalne külg.	Münsterberg lisas teaduslikule juhtimisele psühholoogilise aspekti. Follett esitas eestvedamise kontseptsiooni. Inimsuhte ja läbisaamine. Juhtimine peab tuginema inimeste omadustele ja

				motivatsioonile. Ühtne vaimne ja meeskonnatöö; enesekontrolli võimalus. Mayo töökoha ergonoomika. Hawthorne efekt (tehnoloogilised, sotsiaalsed ja ideoloogilised suhted).
Motivatsiooniteooria, mis viis inimressursi teooriani (human resources)	Maslow (1943) McGregor (1986)			Mayo uurinud viisid motivatsiooniteooriateni. Maslow inimvajaduste hierarhia teooria. McGregori X ja Y teooria järgi inimeste iseloomustamine.
1960ndatest alanud kaasaegsed teooriad (modernism)				
Süsteemiteooria (system theory)	Churchman (1957) Nadler (1989) Cohen (1995)	Organisatsioon kui süsteem ja kui tervik.	Info määramatuse hulk (entroopia); tervik on suurem kui üksikute osade summa (sünergia); sõltuvad süsteemi osised (allüsteemid); avatud ja suletud süsteemid – kõik organisatsioonid on väliskeskonna mõjudele avatud süsteemid.	
Olukorrateooriad (situation theory) Terviklik kvaliteedijuhtimine (Total Quality Management) Eesmärgiline juhtimine Tasakaalustatud mõõtmismudel	Deming (1982) Daft (2006) Drucker Kaplan R Norton D	Kvaliteet ja kliendi rahulolu. Ühine eesmärk Konvergens. Ühendada olemasolevad, mitte luua uut.	TQM - kvaliteet ja kliendi rahulolu. Lõpptulemuse alusel hindamine ja hüvitamine. On palju viise teha tööd hästi. Tegutsemisuuuna määrab keskkond. Mitte järgida kindlaid reegleid, vaid lähtuda konkreetsest olukorrast ning sise- ja välismõjudest. Valda erinevaid juhtimistehnika; hindada organisatsiooni sisemisi ja väliseid seisundeid; keskkonnahinnang on aluseks juhtimismudeli valikule. Mida mõõdad, seda saad.	

Postmodernistlikud teooriad ja teised juhtimise paradigmad			
Õppiv organisatsioon	Senge (1990) Pedler (1998) Argyris (2003)	Organisatsiooni liikmete uute oskuste omandamine, hoiakute ja käitumisviiside muutmine.	Normatiivne ja arenguteooria; võimekusteororia. Töötajad suurendavad jätkuvalt oma võimet saada soovitud tulemusi. Organisatsioon loob õppimist soodustavad tingimused. Õppimisprotsess ja -stiil on eri elutsiklis erinevad. Üksikute liikmete õpitulemused tehakse kättesaadavaks kõigile liikmetele. Süsteemne mõtlemine; isiklik meisterlikkus; mõttemudelid; ühise visiooni loomine; meeskondlik õppimine. Pudelikaelast mahub läbi ainult teatud hulk ja ülejäänu kuhjub pudelikaela ette.
Piirangute teooria	Goldratt (1993) (1994)	„Pudelikaelad”	
Kvantitatiivsed teooriad			
Kvantitatiivne juhtimisteadus (<i>management science</i>)	Simon Russell Ackoff Arnoff Churchmann	Matemaatilised, statistilised ja informatsioonitehnoloogilised meetodid	Esimene eeldab matemaatiliste mudelite ja statistiliste meetodite kasutamist – leiab rakendamist tootmisettevõtetes esma- ja keskastmejuhtimise tasandil, näit laovarude juhtimisel, organisatsiooni finantsmajanduslike näitajate analüüsimisel. Teine on valdkond, mida kasutatakse eelkõige tootmise juhtimisel, näit. laomajanduses, töö planeerimise ja töögraafikute koostamiseks, tootmise planeerimiseks. Kasutatakse spetsiaalseid matemaatilisi meetodeid ja tehakse konkreetsed arvutused. Tegemist on teatud tüüpi rakendusliku otsustusteooriaga.
Infosüsteemidega juhtimine (<i>management information systems</i>)			Kolmanda puhul kasutatakse juhtimisotsuste tegemiseks

			arvuteid, milles süsteemid töötlevad algandmeid ja võimaldavad saada konkreetseid arvulisi hinnanguid organisatsiooni tegevuse jaoks oluliste valdkondade kohta. Süsteemide keerukus või saada probleemiks, sest ei osata andmeid tõlgendada.
--	--	--	---



* kohalik omavalitsusüksus

** sealhulgas Vabariigi Valitsus ja valla- ja linnavalitsused

Joonis 18. Koosluste liigitus Eesti õiguse kohaselt lähtuvalt õiguslikust seisundist, huvi- ja struktuuri kriteeriumist. *Allikas Saare (2004)*, mida autor on *de lege ferenda* täiendanud katkendliku joonega lisatud alljaotustega.

Tabel 4: Eesti 20 aasta (1989–2009) haldusterritoriaalsete reformide ideede võrdlev analüüs. Autori koostatud.

1989. a. reformikava	Minister Aru reformikava	Minister Looduse reformikava	Minister Õunapuu reformikava	Minister Reimaa reformikava	Minister Kiisleri reformikava	ETTEPANEK (sh konvergentsi taotlemine)
Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Ülemnõukogu otsus 1990-1994. a haldusreformi kohta. (1989)	Avaliku halduse arendamise alused (1998).	Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia (2001).	Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt. (2003)	Regionaalhalduse korralduse lähteseisukohad (2007). Regionaalhalduse korraldamise kontseptsiooni põhimõtted (2008).	Halduskorralduse muutmise teesid. September 2008 (2008). Haldus-territoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu 03.03.2009 (2009).	Haldusterritoriaalse korralduse lähteseisukohad (2009).
ENSV Ülemnõukogu Presiidium	Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a korraldusega nr 452-k moodustatud haldusreformi asjatundjate komisjon koosseisus: minister Peep Aru, esimees.	Haldusreformi Komitee nõuandva koguna haldusreformi nõukoda (moodustatud 09.09.1999).	Minister Õunapuu	Minister Reimaa	<i>Eelnõu autorid on Siseministeeriumi ametnikud: Aivo Vaske, Karl Laas, Kaie Masing, Väino Tõemets, Aule Kikas, Ave Viks ja Olivia Taluste.</i>	<i>Kodanikualgatuse korras: Urmas Arumäe, Arno Almann, et al.</i>
Puudus kohaliku demokraatia süsteem	Disproportsioonid avaliku halduse eri tasandite ja valdkondade vahel.		Vaja lähtelust regionaalhalduse reformi strateegia väljatöötamisel. Omavalitsusileste omavalitsuslike ülesannete elluviimiseks regioonidel tasandil puudub praegusel hetkel sobiv täitja.	Eesti regionaalhalduse korraldus on praegu ebaselge ja kohati dubleeritud, mistõttu ei ole tagatud haldustegevuse efektiivsus. Seejuures juhindutakse valitsusliidu programmis heaks kiidetud	Eesti halduskorraldus* on jäänud mõnevõrra maha ühiskonna kui teraviku, majanduse ja poliitika kiirest arengust. See on põhjustanud ühiskonnas rahulolematuse haldussüsteemiga ja soovi	Disproportsioonid avaliku halduse eri tasandite ja valdkondade vahel. Koalitsioonileping toetab riigi ja kohalike omavalitsusliitude partnerlust ning omavalitsusliitude tugevnemist ja

*Eelnõus halduse kohta sätted puuduvad, rõhk on territoriaalsel ümberkorraldusel

			Maakonnad on aastasadu olnud osalised võimu teostamisel ja identiteedi kandmisel, mistõttu on otstarbekas, et regionaalset võimu teostatakse tänase maakonna tasandil.	põhimõttest, et valitsusliit toetab riigi ja kohalike omavalitsusliitude partnerlust ning omavalitsusliitude tugevnemist ja seadustab väikevaldade ning linnade huvide tasakaalu tagava otsustusmehhanismi omavalitsusliitudes.	seada ümber korraldada. Viimase 10-15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärtset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maa- piirkondade vahel. Arengu ja elukvaliteedi erinevused pealinnaregiooni ja Eesti muude piirkondade vahel kasvavad. Eestis on arvestatav osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist. Süsteemi puuduseks on asjaolu, et kõigil omavalitsustel on ühesugused õigused ja kohustused, kuid suutlikkus nende täitmisel on oma-	seadustab väikevaldade ning linnade huvide tasakaalu tagava otsustusmehhanismi omavalitsusliitudes.
--	--	--	---	--	---	--

						valitsuste lõikes väga erinev. Süsteem ei anna võimalust diferentseerida teenuste pakkumise taset vastavalt omavalitsuse haldussuutlikkusele. Kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse tase peaks olema selline, et ta suudaks tagada kõigi esmatasandi omavalitsuslike funktsioonide või riigi poolt temale pandud ülesannete täitmise. Vastavalt Eesti regionaalarengu strateegiale 2005-2015 on Eesti regionaalpoliitika üldeesmärk kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine.	Nõus Aru ja Looduse kavaga
Aastail 1990-1993 läbiviidud reformi põhieesmärgiks oli kohaliku demokraatia	Määratleda valdade, linnade, maakondade ja kogu riigi arengu- võimelisuse ja	Efektiivsuse küsimused. Nii seostubki Eesti omavalitsussüsteemi edasise	Regionaalhalduse reformi eesmärk on kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumine,			Eelnõu eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslik toimetulek ja	

taasloomine ja arendamine	administratiivse suutlikkuse tõstmise ning avaliku halduse moderniseerimise kontseptuaalsed tegevussuunad. Avaliku halduse funktsioonide deentraliseerimine, järgides subsidiaarsusprintsiipi, ning avaliku halduse tasandite vaheliselt funktsioonide jaotusele vastava finantseerimis-süsteemi väljatöötamine. Avaliku halduse funktsioonide täitmise institutsionaalne korraldamine riigi ja regionaalse tasandi siseselt ning vastav organisatsiooniline struktuur. Avaliku halduse funktsioonide võimalik üleandmine erasektorile või kolmandale	väljaarendamise probleematika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega. Üldiseks eesmärgiks on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab: demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine eluühitsate küsimuste lahendamisel; seadusandluse piisav regulatsioonide ja ühetähenduslikkus; omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite hulga ning omavalitsussüste suuruslike ja terviklikkuse parameetrite tasakaal; kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal	regionaalse arengu tõhustamine maakonnas ja demokraatia suurendamine, järgides subsidiaarsusprintsiipi ning Euroopa riikides üldtunnustatud põhimõtteid. Reformi käigus muutub selgemaks funktsioonide jaotus ning kasvab administratiivne suutlikkus. Riigi poolt pakutavad avalikud teenused tehakse kättesaadavaks kõigis suuremates tõmbekeskustes. Seni maavanema pädevuses olnud järelevalve teostamine omavalitsuste üle jääb ka edaspidi riigi ülesandeks.	avalike teenuste ühtlane tase kogu Eesti territooriumil läbi omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise, luues sellega eeldused piirkonna tasakaalustatud arenguks.
---------------------------	---	--	--	--

	sektorile. Avaliku sektori vara haldamine ja võimalik erastamine. Euroopa Liiduga integreerumisest tulenevate põhimõtete järgimine. Haldusterritoriaalne korraldus. Infosüsteemid. Personalipoliitika, sh avalik teenistus. Poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekord. Tulemusjuhtimine ning erasektori efektiivsete juhtimiskogemuste kasutamine.	kahe printsiibi - kogukondliku iseseisvustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel; avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale.				Tuleb arvesse võtta
	Rõhutatakse avaliku halduse organisatsiooni valmisoleku loomist kindlustamaks Eesti Euroopa Liitu integreerumise protsessi. Avaliku halduse arendamise õiguslikul kindlustamisel jälgitakse, et		Järgitakse subsidiaarsusprintsiipi ning Euroopa riikides üldtunnustatud põhimõtteid.		Taani, Soome ja Läti kogemus	

	muudetav avaliku halduse organi- satsioon vastaks põhijoontes Euroopa Liiduga ühinenisest tulene- vatele põhimõtetele, samas oleks võime- line tagama inte- greerumisprotsessi ülesannete täitmise ning kandma tule- vikus Euroopa Liidu liikmesriigi staatu- sest tulenevaid uuenevaid ülesandeid. Järgitakse subsi- diaarsusprintsipi ning Euroopa riikides üldtunnus- tatud põhimõtteid.	Jah, sh KOKS, ATS jt.	Jah, sh KOKS, KOV Liitude seadus jt.			Jah, ETHS	Jah, sh KOKS, ETHS, VLES, ATS.
	Jah, sh KOKS, ATS, ETHS, VLES ettevalmistamine.	Jah, sh KOKS, ATS jt.	Jah, sh KOKS, KOV Liitude seadus jt.				Vabariigi Valitsus
Jah. Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi	Vabariigi Valitsus Ei	Vabariigi Valitsus Ei	Vabariigi Valitsus Ei	Vabariigi Valitsus Ei, koalitsiooni- erakonnad (R, SD) väidetavalt poolt*, IRL ise vastu ja kutsus oma ministri tagasi.	Vabariigi Valitsus Ei, poolt IRL, vastu* koalitsiooni- erakonnad (R, SD)	<i>*teema ei ole suletud, ühiskonnas on alanud</i>	

tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani.					<i>* Aluseks on võetud regionaalhalduse korraldamise arutelul valitsus- koalitsiooni fraktsioonide esindajate vahel 17. detsembril 2007.a Riigikogus kokku lepitud põhi- mõtetega versioon.</i>	<i>diskussioon ja ellu on kutsutud mitu arvestatavat töörühma (näiteks HOLi pealinnaregiooni töörühm; Harju maavanema haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjon)</i>	
	Funktsioonide jaotuse korraldamine.					Vastuvõetava elukeskonna tagamine ja isetoimetuleku võimaldamine igas Eestinaa paigas.	
	Territoriaalse aluse korraldamine.					Haldus- territoriaalse* korralduse muutmine on uue haldusüksuse moodustamine kahe või enama senise haldusüksuse baasil või ühe haldus- üksuse suurendamine kahe või enama hal- dusüksuse liitumise tulemusena. Vabariigi Valitsus lähtub valdade ja linnade liitmisel	

						Eesti territooriumi maakondlikust haldusjaotusest ja elanike arvust. Liitumise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ei või olla väiksem kui 25 000 elanikku. Iseseisva haldusüksusena säilitatakse kehtivates piirides linnad, mille territooriumil elab vähemalt 40 000 elanikku. Liitunud valla, mida ei säilitata iseseisva haldusüksusena, maa-alal moodustatakse osavald. Uued KOVÜd ei või jaguneda nelja aasta jooksul. *Tegelikult siiski territoriaalse.	
						Nii funktsioonide jaotuse kui ka territoriaalse aluse korrastamine.	

	Omamaiste lahenduste leidmine, tuginedes meie ajaloolistele traditsioonidele, aga ka teiste riikide kogemustele.				Taani, Soome ja Läti	
	Maksimaalselt lahutatakse avaliku võimu teostamine ning avalike teenuste osutamine. Tugevdatakse poliitilist juhtimist ministereeriumides ning valdades ja linnades. Selgelt lahutatakse poliitiline (strateegiline) juhtimine avaliku halduse administratiivsest (operatiivsest) juhtimisest. Luuakse täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamiseks ja nende teenisussuhete reguleerimiseks.	Lähtuvalt kohaliku osalusdemokraatia põhimõttest tugevdada valla ja linna poliitilist juhtimist ja vastutust . Lahutada valla ja linna juhtimise täiustamiseks poliitiline (strateegiline) juhtimine igapäevasest administratiivsest (operatiivsest) juhtimisest. Tagada poliitiliste otsuste läbipaistvus.				Lahutada valla ja linna juhtimise täiustamiseks poliitiline (strateegiline) juhtimine igapäevasest administratiivsest (operatiivsest) juhtimisest. Tagada poliitiliste otsuste läbipaistvus.
	Kodanikuläheduse saavutamiseks detsentraliseeri-				Liitmise tulemusel moodustunud kohaliku	Kodanikuläheduse saavutamiseks detsentraliseeri-

	takse avalike teenuste osutamine elanikule võimalikult lähedasele avaliku halduse tasandile. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitmisel kavandatakse abinõud, mis kindlustavad avalike teenuste territoriaalse kättesaadavuse. Määratakse kindlaks valla või linna poolt osutatavate teenuste miinimumstandardid ja tagatakse nende rakendamine				omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel , mis oli enne kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne kohaliku omavalitsuse üksuste liitmist paiknesid valla- või linnavalitsused.	takse avalike teenuste osutamine elanikule võimalikult lähedasele avaliku halduse tasandile. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitmisel kavandatakse abinõud, mis kindlustavad elanikele avalike teenuste territoriaalse kättesaadavuse ja teenuse kvaliteedi tõusu. Määratakse kindlaks valla või linna poolt osutatavate teenuste miinimumstandardid ja tagatakse nende rakendamine.
	Avalike teenuste osutamisel suurendatakse era- ja kolmanda sektori osatähtsust, kusjuures avalikule haldusele jäetakse need teenused, mida põhimõtteliselt võib määratleda kui: a) strateegilisi				Avalike teenuste osutamisel suurendatakse era- ja kolmanda sektori osatähtsust. PPP projektide kasutamine tehakse võimalikuks. Lahendatakse erasektori juhi vastutus seoses	

	teenuseid; b) kriitilisi teenuseid; c) muid teenuseid, juhul kui turu hindamine on raske või on monopolise olukorra tekkimise risk või ei soovi erasektor vastavaid teenuseid osutada.					avaliku teenuse osutamiseks.
	Funktsioonid jaotatakse otstarbekalt avaliku halduse eri tasandite vahel subsidiaarsus-printsipi alusel , lähtudes Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetest ning teistest Euroopa Nõukogu, samuti Euroopa Liidu regulatsioonidest. Süsteematiseeritakse kohalikele omavalitsusele seadusega pandud ülesanded, hinnatakse nende maksumust ja otstarbekust. Täpsustatakse	Ministriteeriumide omavahelises koostöös määratakse kindlaks: erinevate funktsioonide lõikes ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja keskvõimu vahel pikaajalises perspektiivis; uued täiendavad ülesanded koos vastavate ajagraafikute, rahastamis- ja ülemineku-mehhanismidega. Maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid				Funktsioonide tasakaalustatud jaotus avaliku halduse eri tasandite vahel subsidiaarsus-printsipi alusel Kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine vastavalt valla või linna funktsioonide täitmise ulatusele, st et funktsioonid ja ülesanded ei ole universaalsed.

	ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel. Kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine vastavalt valla või linna funktsioonide täitmise ulatusele.	kuuluvad selles lõikes omavalitsusfunktsioonide hulka. Printsiibid: Kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja ülesanded on universaalsed. Võimalikult paljude isikustatud teenuste osutamine peaks toimuma kohaliku omavalitsuse poolt.			Võimalikult paljude isikustatud teenuste osutamine peaks toimuma kohaliku omavalitsuse poolt. Maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid kuuluvad selles lõikes omavalitsusfunktsioonide hulka.
	Avaliku halduse ülesannete kvaliteetseks täitmiseks optimeeritakse valdade arv ja valitsusasutuste struktuur ning avaliku halduse süsteemi üllalpidamiskulud.				Avaliku halduse ülesannete kvaliteetseks täitmiseks optimeeritakse valdade arv ja valitsusasutuste struktuur ning avaliku halduse süsteemi üllalpidamiskulud. Eesmärgiks ei saa olla inimeste arv, ruutkilomeetrid, kaugus keskest vms suht- ja keskmised arvud.
	Vabariigi Valitsus lähtub valdade ja linnade liitmisel Eesti territooriumi maakondlikust haldusjaotusest ja elanike arvust. Liitumise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ei või olla väiksem kui 25 000 elaniku. Iseseisva haldusüksusena säilitatakse kehtivates piirides linnad, mille territooriumil elab vähemalt				

					40 000 elaniku. Litunud valla, mida ei säilitata iseseisva haldustüksusena, maa-alal moodustatakse osavald. Uued KOVÜd ei või jaguneda nelja.	Riigile mittevajalik maa antakse KOVÜ ja/või maakondliku liidu omandisse.
	Korrastatakse riigi-, linna- ja vallavara arvestus, analüüsitakse selle riigi- või munitsipaalomandisse jätmise ning ka kindlustamise otstarbekust.	Munitsipaalvara ümberhindamine ja inventariseerimine turuhinna alusel.				
	Avaliku halduse personalipoliitika kujundatakse vastavaks väikeriigi võimalustele ja vajadustele. Tõhusa ja selge organisatoorse struktuuri kõrval nõuab avaliku halduse ülesannete täitmine professionaalset ja efektiivselt töötavat personali, mille moodustamisel rakendatakse staabiise ametnikkonna	Depolitiseerida kohaliku omavalitsuse ametnikkond. Luua täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamisel ja nende teenistussuhete reguleerimisel.				Avaliku halduse personalipoliitika kujundatakse vastavaks väikeriigi võimalustele ja vajadustele. Avaliku haldustüesande täitmine eeldab professionaalset ja efektiivselt töötavat personali. Ametnikud depolitiseeritakse.

	loomist (avalik teenistus) ja ajutiste töötajate kaasamist. Avalikus halduses tasakaalustatakse ametnike õigused, kohustused ja vastutus. Töötatakse välja valla- ja linnavoli- kogu liikmete ja otsustusi tegevate ametnike isikliku vastutuse alused. Palga lähenda- misega erasektoris makstavale palgale ja muude stimulee- rivate abinõudega tagatakse avaliku halduse konkurent- sivõime tööjõuturul. Stimuleeritakse ametnike kvalifikat- siooni tõstmist. Kohaliku omavalit- suse ametnikkond (administratsioon) depoliitiseeritakse.								
	Kohaliku oma- valitsuse huve riigi tasandil esindab (esindavad) üle- riigiliselt moo-								

	dustatud kohaliku omavalitsuse üksuste liit (liidud), kes on Vabariigi Valitsusele läbi-rääkimistel partner (-id) riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vaheliste (eelkõige eelarve) küsimuste lahendamisel.				dustatud kohaliku omavalitsuse üksuste liit (liidud), kes on Vabariigi Valitsusele läbi-rääkimistel partner (-id) riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vaheliste (eelkõige eelarve) küsimuste lahendamisel.
	Regionaalne haldamine toimub kahel territooriaalsel alusel – maakonnas ja ringkonnas. Harukondliku juhtimise efektiivistamiseks moodustatakse mitut maakonda hõlmavaid ringkondi, kus toimivad riigi kohalaldustüksused (ministereiumi, ameti või inspektisiooni kohapealsed asutused) ja järelevalve KOVÜde ja nende liitude üle. Ringkond ei ole territooriaalse juhtimise tasand. Maavalitsuste (maavanemate kantse-				Moodustatakse regionaalsel alusel mitut maakonda hõlmavad 4 ringkonda, kus toimivad riigi kohalaldustüksused (ministereiumi, ameti või inspektisiooni kohapealsed asutused) ja järelevalve KOVÜde ja nende liitude üle. Ringkond ei ole territooriaalse juhtimise tasand.

	juhtimise huvides iseseisvad maakondlikud kohahaldusüksused, eriti kui neist ei sõltu harukondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaalustamine.		optimeerimise eesmärgil näha kse ette riikliku regionaalhalduse kehtestamine. Riigi kohahaldusorganid koondatakse territoriaalsetesse keskustesse. Nendes keskustes asuvad riigiasutused, mida pole kõikidesse maakondadesse otstarbekas viia.	kontroll omavalitsustüksuste üksik-aktide üle ja kodanike kaebõiguse rahuldamine; järelvalve omavalitsusliitude tegevuse seaduslikkuse üle; KOVÜ teenuste kvaliteedi kontrolli; tänase maavalitsuse poolt täidetavad muud riikliku iseloomuga ülesanded, mida ei anta üle KOVÜle, maa- ja valitsusliidule ega asjaomastele riiklikele institutsioonidele.		
	Euroopa regionaalse omavalitsuse harta eelnõust tuleneva võimalusena jäävad regionaalse omavalitsuse ülesanded maakonna valdade ja linnade liidu kanda. Liidu ülesandeks on valdade ja linnade ühiste huvide esindamine, sh suhetes riigi-		Käesolevas konseptsioonis leiab käsitlemist delegeritud demokraatia kaudu ellu kutsutud esinduskogu mudel koos selle juurde kuuluva täitevaparadi, konkreetsete funktsioonide ja nende funktsioonide	Maakond on kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) koostööpiirkond, mille tegevust korraldatakse läbi maakondlike omavalitsusliitude. Kohalike omavalitsuste liit on omavalitsusüksused (mitut KOVÜ	Maakonna suuruste valdade puhul maakondlik koostöö lõppeb	Tugevad KOVde maakondlikud avalik-õiguslikud liidud kui KOVÜde koostööpiirkonnad, mis moodustatakse delegeeritud demokraatia kaudu. Maakondlikul omavalitsusliidul peab olema kas üldakti ja üldkorralduse

	organitega ning omavahelise koostöö edendamine. Seadusega antakse maakonna valdade ja linnade liidule üle seni maavanema pädevusse kuulunud omavalitsuslikud ülesanded, sh valdade ja linnade esindamine, maakonna arengukava ja maakonnaplaneeringu koostamine, maakondlike ühistürite korraldamine. Mandaat maakonna valdade ja linnade esindamiseks on ainult ühel kohaliku omavalitsuse üksuste liidul, millega on liitunud vähemalt kaks kolmandikku maakonna valdadest ja linnadest		täitmiseks vajaliku tulubaasiga. Mainitud täitevparaadi formeerimisel on otstarbekas kasutada olemasolevat maavalitsuse ja omavalitsusliitude aparati, kust võetakse üle parimad oma ala spetsialistid.	hõlmavaid) omavalitsuslikke ülesandeid seaduse ning lepingu alusel täitva maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit (edaspidi maakondlik omavalitsusliit). Moodustatava uue pädevusega institutsiooni õiguslik staatus on avalik-õiguslik maakondlik omavalitsusliit, mille tegevust reguleerib seadus. Maakondlikul omavalitsusliidul peab olema kas üldakti või üldkorralduse andmise õigus. Üldkorralduse mõiste tuleneb.	andmise õigus.	
	Eestis on ühetasandiline kohalik omavalitsus.	UA kommentaar: Otseselt ei mainita, aga eeldada saab, et tegemist on ühe tasandiga.	Delegeeritud demokraatia kaudu ellu kutsutud esinduskogu mudel (UA kommentaar: saab järeltada, et	UA kommentaar: Otseselt ei mainita, aga eeldada saab, et tegemist on ühe tasandiga.	UA kommentaar: Osavaldade institutsioon üleriigilise lahendusega vajab veel läbitöötamist	Eestis on ühetasandiline kohalik omavalitsus.

		<i>see ei too kaasa II tasandit)</i>				Tulenevalt KOVÜ eripärast lubada rakendada valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse täitevorgani moodustamise erinevat korda ja erinevaid juhtimismudeleid sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suuruselt ja muust eripärast. Lahutada valla ja linna juhtimise täiustamiseks poliitiline (strateegiline) juhtimine igapäevasest administratiivsest (operatiivsest) juhtimisest. Töötatakse välja ja rakendatakse pealinnaregiooni toimemudel.
	Valla või linna juhtimise täiustamiseks lahutatakse poliitiline, strateegiline juhtimine igapäevasest administratiivsest, operatiivsest juhtimisest ning soodustatakse igati vahetu demokraatia rakendamist. Seadusega lubatakse rakendada valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse täitevorgani moodustamise erinevat korda sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suuruselt. Valla- või linnavolikogu liikmetel lubatakse kuuluda sama valla- või linnavalitsuse koosseisu. Väiksemates kohaliku	Kohaliku omavalitsuse õigused tuleb ellu viia demokraatlikult moodustatud võimude poolt. Tugevdada valla ja linna volikogu poliitilise juhtimise ja kontrolli funktsiooni. Tõsta valla ja linna volikogu liikmete poliitilist vastutust. Pikendada valla ja linna volikogu volituste perioodi 4 aastani. Valla ja linna volikogu valimised toimuvad kevadel vaheldumisi Riigikogu valimistega 2 aastase intervalliga. Lähtuvalt kohaliku osalusdemokraatia põhimõttest tugevdada valla ja linna poliitilist juhtimist ja vastutust. Lahutada valla ja linna juhtimise				

	volikogus. Kohaliku omavalitsuse ametnikkond (administratsioon) depolitiseeritakse. Seadusega keelatakse valla- ja linnavolikogu liikme töötamine sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametistajana. Kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine vastavalt valla või linna funktsioonide täitmise ulatusele, et seda rakendada pärast kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse jaotuse korramist. Seadusega reguleeritakse	datuse tagamiseks seadustada erakon- dade poolt moodus- tatud kohaliku oma- valitsuse volikogu fraktsioonid. Töötada välja voli- kogu fraktsioonide töökorraldus, lähtu- des Riigikogu frakt- sioonide töökorral- duse põhimõtetest. Töötada välja voli- kogu komisjonide moodustamise kord (põhimõttel, et ko- misjonid moodus- takse vastavalt fraktsioonide esin- datusele volikogus). Reglementeerida seaduses kohus- tuslike komisjonide moodustamine, sh võimalus moodus- tada volikogu terri- toriaalkomisjone. Viia sisse volikogu liikme alalise asendusliikme institutsioon. Töötada välja valla- ja linnavolikogu liikmete ja otsustusi			
--	--	---	--	--	--

	kohaliku demokraatia arendamise huvides ja ka kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamiseks linnaosa, osavalla ja külvandema (vallasisesse linna-, alevi- ja alevikuvandema) staatus, laiendatakse nende õigusi, kohustusi ja vastutust. Töötatakse välja Tallinna kohaliku omavalitsuse korralduse regulatsioon. Töötatakse välja valla- ja linnavolikogu liikmete ja otsustusi tegevate ametnike isikliku vastutuse alused. Valla- ja linnavolikogu tulemuslikumaks tegutsemiseks töötatakse välja uus volikogu	tegevate ametnike isikliku vastutuse alused. Ametnikud, kes on seotud kohaliku omavalitsuse poliitikat teostavate organite tööga (poliitilised nõunikud), nimetatakse ametisse nende organite volituste ajaks. Korraldada ümber valla- ja linnavalitsuse õiguslik seisund, põhimõttel, et valitsus moodustatakse volikogu poolt vallavanema-/linnapea ettepanekul volikogu liikmetest proportsionaalselt erakondade ja parteide esindatusele volikogus. (Sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suurusest võib valla- või linnavalitsuse moodustamise kord olla erinev.)			
--	--	---	--	--	--

					Valla ja linna administratsiooni juhhib valla või linna direktor, kelle tööperiood ei ole sõltuvuses volikogu valitud perioodist. Valla või linna direktor nimetatakse ametisse valla vanema/linnapea ettepanekul volikogu poolt tähtajaliselt 5 - 7 aastaks vastavalt valla/linna põhimäärusele. Valla või linna direktor vabastatakse ametist volikogu koosseisu 2/3 hääletamusega. Administratsiooni struktuur kinnitatakse valla/linnavalitsuse poolt. Valla või linna direktor võtab tööle administratsiooni ametnikud ning asedirektorid ja osakonnajuhatajad; Valla või linna direktor vormistab		
--	--	--	--	--	--	--	--

					vallavanema/linna- pea või volikogu komisjonide ja fraktsioonide ette- panekul tööle voli- kogu teemindami- seks vajalikud ametnikud. Lähtuvalt kohaliku demokraatia print- siibist kindlustada elanikele võimalus osaleda kohaliku omavalitsuse teos- tamises ning avaliku halduse teenuse kättesaadavus. Arendada välja efektiivne detsent- raliseeritud admi- nistratiivne ja poliit- iline juhtimisstruk- tuur. Piiritleda seaduses täpselt osaval- dade ja linnaosade, külanemate ning volikogu territo- riaalkomisjonide moodustamise alu- sed ja kord ning täpsustada nende pädevus ja ülesan- ded.
--	--	--	--	--	--

		Erinevate detsentraliseerimise vormide rakendamist ei pea automaatselt siiduma praeguste omavalitsustsüsteemide piiridega. Reguleerida kohaliku demokraatia arendamise huvides linnaosa ja osavalla vanema staatus ja koht kohaliku omavalitsuse teostamisel, laien- dades tema õigusi, kohustusi ja vastutust.			
	Tulenevalt asustus- süsteemi loogikast, eelkõige tõmbe- keskuste paikne- misest ning valdade ja linnade sotsiaal- majandusliku ter- viklikkuse huvidest vähendatakse olu- liselt kohaliku oma- valitsuse üksuste arvu, millega tugev- datakse nende ük- suste sotsiaalmajan- duslike funktsioo- nide täitmise ja				Regionaalhalduse areng tugineb tugevatele valdadele ja linnadele, milleks on eelkõige vajalik toetada tugeva kohaliku omavalitsuse poliitikat ning kohalike omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist. Tagamaks KOVÜ funktsioonide täitmist ja avaliku
				Regionaalhalduse areng tugineb tugevatele valdadele ja linnadele, milleks on eelkõige vajalik toetada tugeva kohaliku omavalitsuse poliitikat ning kohalike omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist.	Maakonna-suurused vallad ja linnad 15+5 printsibil. Osavallad. Regionaalhalduse areng tugineb tugevatele valdadele ja linnadele, milleks on eelkõige vajalik toetada tugeva kohaliku omavalitsuse poliitikat ning kohalike omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist. Tagamaks KOVÜ funktsioonide täitmist ja avaliku

	avalike teenuste osutamise võimet. Ajaliselt toimub kohaliku omavalitsuse haldusterritooriaalse jaotuse ümberkorraldamine kahes etapis. Vabatahtlike ümberkorralduste periood on kuni 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimisteni. Haldusterritooriaalse jaotuse ümberkorraldamise teine etapp toimub Vabariigi Valitsuse initsiatiivil. Juba enne teise etapi algust võidakse Vabariigi Valitsuse initsiatiivil algatada haldusterritooriaalseid ümberkorraldusi mõnede kohaliku omavalitsuse üksuste osas, kuni nende väiksus või heterogeensus on otseseks takistuseks kohaliku omavalit-					teenuse taset ja kättesaadavust ning tulenevalt asustussüsteemi loogikast, eelkõige tõmbekeskuste paiknemisest ning valdade ja linnade sotsiaal-majandusliku terviklikkuse huvidest luua miinimum-standardid ja tingimused ning anda tähtaeg liitumiseks. Kes tingimusi ei täida, lüüdetakse. KOVÜde arvu vähendamine ei saa olla eesmärk omaette.
--	---	--	--	--	--	--

	suse funktsioonide täitmisel.			Kindlustada	Suurema eelarvemahuga kohaliku omavalitsuse üksused vastavad Euroopa Liidu struktuurifondide pikaajaliste programme finantseerimise nõuetele.	Adekvaatne finantsmudel avaliku halduse funktsioonide finantseerimiseks. Maavarade kaevandamise tasu arvatakse välja KOVÜ tulubaasist. Dividentidelt jt erakorralistelt tuludelt laekub maks 100% KOVÜ eelarvesse. Riigi poolt üle antavad funktsioonid peavad olema kaetud riigi poolt piisavate vahenditega
	Selgelt määratletakse avaliku halduse funktsioonide finantseerimine ja täitjad avaliku halduse erinevatel tasanditel. Piirkondade majandusliku arengu objektivseid erinevusi arvestades rakendatakse valdade ja linnade tulubaasi ühtlustamiseks eelkõige pikaajalisi, sihipäraseid meetmeid. Olulise eesmärgina nähakse valdade ja linnade huvi tõusu oma tulubaasi suurendamiseks järgmiselt: reguleeritakse valla- ja linnaelarve tulubaasi moodustamise aluseid; täiustatakse valdade ja linnade	Munitsipaalinvesteeringute ja nende toetamise mehhanismi osas on vaja läbi viia põhimõteline reform, mis võimaldaks: tulevikus Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite võimalikult maksimaalset ärakasutamist; investeeeringute pikaajalist planeerimist; erinevate investee- rimiskanalite paindlikku integreerimist; erinevate riigielarveliste ja välis- vahendite omavahe- list seostatust; Uued täiendavad ülesanded koos vastavate ajagraafikute, rahastamis- ja üleminekumehhanismidega. Kohalike eelarvete pikaajaliselt ette planeeritud võima-		KOVÜde tulubaas, mis tagab nendele seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajalikud tulud. KOVÜde tulubaasi pikaajalise planeerimise teema viia „Riigi eelarve- strateegiasse”. Selleks suurendada vähemalt paarikümne protsendi võrra KOVÜde eelarvesse laekuvat üksikisiku tulumaksu osa. See võimaldab KOVÜde eraldistele tuginedes luua eelarve ka omavalitsus- liitudele. Riigi poolt üle antavad funktsioonid peavad olema kaetud riigi poolt piisavate vahenditega, sh administreerimis- kulude osas. Riiklikud		

	valdade ja linnade riigieelarvest toetamise metoodikat ja antakse valdadele ja linnadele riigieelarvest antava toetuse säilimise mitmeaastane garantii. Vaadatakse läbi kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate summade struktuur, töötatakse välja ja seadustatakse uus kohalike maksude regulatsioon. Üksikisiku tulumaks jagatakse riigi ning kohalike omavalitsuste maksuks. Volikogul võimaldatakse diferentseerida valla või linna eelarvesse laekuva üksikisiku tulumaksu määra seadusega kehtestatud vahemikus.	likult stabiilse tulubaasi kujundamine, mis ühtlasi tagaks omavalitsüksuste senisest suurema huvitatuse eelarvesse laekuvate omatulude (maksud, maksed) suurendamisest suhtes riigieelarveliste toetustega. Kohaliku tulumaksu (kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks) kehtestamine kehtiva füüsilise isiku tulumaksu kohaliku eelarvesse laekuva osa baasil. Kohaliku tulumaksu konkreetne määr määratakse kindlaks lähtuvalt kohaliku omavalitsuse kavandatavatest funktsioonidest ja nende maksumuse arvestusest. Ühtse üleriigilise isikumaksu kehtestamine kohaliku	soodustused, mis vähendavad KOVÜde tulubaasi, kuuluvad kompenseerimisele riigi poolt.	
--	---	---	--	--

		deid investeringuteks projektiprintsiibilil, lepingulisel alusel ja kogu ehituse valmimise perioodiks.	Valdade ja linnade vabatahtliku koostöö edendamiseks nähakse ette valdade ja linnade vahelise ühistegevuse laienemine ja süvenemine, mille eesmärk on ka haldus-territoriaalsete ümberkorralduste kohapealne ettevalmistamine. Maakonnasisesel ning maakondadevahelisel piirkondlikul tasandil peaksid moodustuma kohaliku omavalitsuse ülesannete efektiivsemaks täitmiseks ning valdade ja linnade		Käesolevas kontseptsioonis leiab käsitlemist delegeeritud demokraatia kaudu ellu kutsutud esinduskogu mudel koos selle juurde kuuluva täitevaparaadi, konkreetsete funktsioonide ja nende funktsioonide täitmiseks vajaliku tulubaasiga. Mainitud täitevaparaadi formeerimisel on otstarbekas kasutada olemasolevat maavalitsuse ja omavalitsusliitude aparati, kust võetakse üle parimad oma ala spetsialistid. Maakogu on avalik-	Maakond on kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) koostööpiirkond, mille tegevust korraldatakse läbi maakondlike omavalitsusliitude. Kohalike omavalitsuste liit on omavalitsusüksus (mitut KOVÜ hõlmavaid) omavalitsuslikke ülesandeid seaduse ning lepingu alusel täitva maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit (edaspidi maakondlik omavalitsusliit). Maakondliku omavalitsusliidu peamiseks ülesandeks on maakonna territoriaalse ühtsuse tagamine omavalitsusliitude vahel.	Seoses 15+5 kavaga on võimalik vaid üleriigiline koostöö.	Tugevad KOVde maakondlikud avalik-õiguslikud liidud kui KOVÜde koostööpiirkonnad, mis moodustatakse delegeeritud demokraatia kaudu. Maakondlikul omavalitsusliidul peab olema ka üldakti ja üldkorralduse andmise õigus.
--	--	--	---	--	--	--	--	---

	vahelise koostöö edendamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikud liidud või ühendused või äriühingud. Peetakse otstarbekaks valdade ja linnade ühist vastava ala asjatundjate (konsultantide) palkamist ja muud lepingulist ühistegevust.		õiguslik juriidiline isik, mis täidab maakonna tasandi esinduskogu ülesandeid. Maakogu moodustamise eesmärgiks on ühe omavalitsuse piire ületavate omavalitsuslike ülesannete parem täitmine ja kvaliteetse avaliku teenuse tagamine maakonna tasandil. Maakogu juhindub oma tegevustes maakonna vajadustest ja arengulistest eeldustest ning tagab maakonna kui terviku tasakaalustatud arengu. Maakogu võtab vastu otsustusi kõigi maakondlike omavalitsuslike ülesannete üle, mille loetelu sätestatakse seadusega.	valitsuste koostöö kaudu ning haru- poliitikate sidus- tamine regionaalsel tasandil maakonna arengukava abil. Arengukava omab õiguslikku staatust ning on siduv nii erinevatele minis- teeriumidele kui ka KOV arengukava- dele ja strateegia- tele. Maakondliku oma- valitsusliidu funk- sioonid jagunevad seadusega pandud kohustuslikeks (edaspidi seadus- järgseteks) ning vabatahtlikeks (vt kommentaar 1). Maakondliku oma- valitsusliidu esin- duskogu liikmeks saab olla valimis- perioodil (alates 2009. aasta KOV volikogu valimis- test) volikogu poolt vabalt valitud esin- daja, alates aga 2013. aasta KOV	
--	--	--	--	--	--

			Maakogu võib täita ka teatud riiklike ülesandeid vastavalt kokkulepetele, seadusele ja riigipoolse finantseeringu olemasolule. Maakogul on üksik- ja üldaktide andmise õigus vastavalt seadusele. (Uuel) maavanemal on üksikaktide, teatud juhtudel ka üldkorralduste andmise õigus. Maakogu valib enda liikmete hulgast Maakogu esimehe (juhataja), kes juhatab Maakogu istungeid, samuti juhataja asetäitja. Juhataja ja juhataja asetäitja valitakse üheks aastaks (sarnaselt Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise korrale). Maakogu	volikogu valimistest üksnes valija mandaadiga esindaja (valitud volikokku, kuid ei pruugi olla hetkel enam volikogu liige). Juhtorganite moodustamise alused ja kord sätestatakse seaduses, juhitudes põhimõttest, et igal KOV'ül on maakondliku omavalitsusliidu esinduskogus kas üks või kaks esin-dajat. Maakondliku oma-valitsusliidu organi-satsiooniaeline mudel (3 tasandit): STRATEEGI-LINE Maakonna arengu-kava ja strateegi-lised otsused võtab vastu Maakogu, mis koosneb maakonna kõikide omavalit-suste volikogude liikmetest. Maakogu koguneb kaks korda aastas, vajadusel ka		
--	--	--	---	---	--	--

			täitevorganiks on Maakogu poolt valitud maavanem ja maavanema juhitud maavanema kantselei. Regionaalhalduse ümberkorraldamisel lähtutakse kehtivast maakondade halduskorraldusest.	erandkordadel. TAKTILINE Omaavalitsusliidu juhtorganiks valimiste vahelisel ajal on omaavalitsusliidu volikogu, mis koosatakse samadel alustel nagu praegu. Volikogu juhib ja jälgib arengukava ja muude strateegiliste otsuste täitmist, annab ülesandeid omaavalitsusliidu juhatusele. OPERATIIVNE Omaavalitsusliidu igapäevast tööd korraldab omaavalitsusliidu juhatus ja büroo. Operatiivtasandi ülesanne on muuhulgas ka materjalide ettevalmistamine taktikalisele ja strateegilisele tasandile. Juhatuse liikmed ja büroo töötajad on lepingulised töötajad. Juhatuse liikmed võetakse tööle juhatuse liikme lepin-	
--	--	--	--	--	--

SUMMARY

The author has conducted a theoretical study, the results of which are assembled in this doctoral dissertation, entitled “Territorial Communities and the Legal Organization of their Management” (hereinafter, the dissertation). This summary is a concise overview of the progress of the author’s research work, the problems that were analyzed and the main results.

The rationale for choosing the topic and the goal of the research

When choosing the topic for the dissertation, the author recognized that a fundamental treatment of territorial communities was practically missing from Estonian studies and publications that deal with management and legal theory, and that the generally accepted interpretations equate territorial communities with traditional organizations. The treatment of the legal organization of territorial community management is also based on this assumption, which unfortunately does not take into account the altered needs of societal development. The author based the objective of the dissertation on the above.

The objective of this dissertation is to fill the gap in the treatment of territorial communities and the legal organization of their management and to establish a theoretically ordered basis for this. Therefore, the author’s ambition is to create a new theoretical basis, which is based on the systematic analysis of various theoretical sources, and bring about a comparison of the obtained results with empiric data and corresponding regulatory legislation in this field of activity. The author proceeds from the assumption that ordering and improving the theoretical bases of the legal organization of territorial community management will mean that the democratic bases of the society will also be improved.

The aforementioned has also established the framework for the given approach to the topic that is concretized by the research questions specified below.

One can take the position that the topic being treated by the author has not received any attention because there have apparently been more important issues that required theoretical discussion during the re-independent country’s almost twenty years of development. At the same time, the author has concluded that issues related to the foundations of the country should have been placed at the top of the agenda, as the authors Uluots, Schneider and Almann have pointed out in their works.

To fill this gap in theoretical knowledge, the author poses questions and offers conceptual theoretical solutions that are based on the community-based theory of local government. The author also offers solutions for changing the outdated legal organization of local government units as territorial communities, by working out a theoretical model for the legal organization of territorial community

management and a concept for its implementation. Thereby, preconditions are created for a better level of public service for the population and its uniform availability throughout the country is guaranteed, which should in turn lead to an improvement in the everyday organization of life. The longer-term objective of this dissertation is to provide solutions and functional models based on Estonia's experiences for other countries that have chosen the democratic path of development, in order to give substance to the conceptual bases of the reforms that are being carried out in the legal organization of territorial community management, which are not related to the distinctive national or historical features of the particular country.

Object of research

The object of research of the dissertation is the established legal organization of territorial community management in Estonia.

The European Charter of Local Self-Government, which was concluded on 15 October 1985 in Strasbourg, and which was ratified by the Riigikogu with the ratification act of 28 September 1994, defines local self-government as follows: the **right** and **ability** of local bodies of power to organize and manage most aspects of the community life, which is part of their area of responsibility, within the limits provided by law and in the interests of the local population. The administrative reform that was started in 1989 already set the goal of giving substance to the local government model in Estonia based on the ideas of the Charter, whereas this construction was already introduced into the Constitution. It must be admitted that this "ability" has been significantly restricted based on outdated laws, the strengthening of state-centered attitudes and activities that intrude on the autonomy of local governments.

Research questions

Three central research questions are posed in the dissertation:

"Is the treatment of territorial communities as organizations justified or should the representative bodies of the territorial communities be treated as organizations?"; "Can territorial communities be treated as processes that are influenced and directed by paradigms?"; and "Should the legal organization of the management of territorial communities be changed?" Sub-questions are also posed in the chapters that concretize the aforementioned research questions. The author has answered all these questions. The reader of the summary will find short answers in the sections below that introduce the corresponding chapters.

The architecture and main positions of the dissertation

The architecture of the dissertation is based on a completed research plan. The following overview will help the reader to orientate in the dissertation and provides a relevant overview of the various sections of the dissertation.

Theoretical bases

In preparing the dissertation, the author has primarily analyzed the works of such internationally recognized thinkers and theorists (in alphabetical order) like Drucker, Handy, Kuhn, Maceina and Popper. The theoretical legal and management positions of authors (again in alphabetical order) such as Alas, Almann, Hatch, Hughes, Kelsen, Kliemann, Maurer, Merusk, Mintzberg, Pollitt, Rainey, Schneider, Scott, Senge, Uluots, Varul and Üksvääv have also been taken into consideration. References to all their works have been included in the corresponding context⁷⁹. Below, the author brings forth the most important theoretical positions on which he has relied in the dissertation and which form the theoretical foundation for this dissertation.

Thus, the author is guided by Peter Ferdinand Drucker's position in which he convincingly rejects the concept of a so-called "right organization" and emphasizes that instead of looking for the right organization, one should learn to search for, develop and experiment with organizations that suit the given assignment.

The author shares Charles Handy's position that a manager is made into a leader by expertise and firm values, as well as the ability to make assessments and difficult decisions. Handy treats the paradoxes related to change. He writes that it is possible to create preconditions for broader opportunities by accepting contradictions.

The author's treatment of communities is based on Thomas Samuel Kuhn's concept of the philosophy of science, based on which a paradigm is as a method of conducting science that is acquired by example. In general usage, the word is defined as a framework of thought or way of doing things in some field of activity. Based on Kuhn's definition, the paradigms of a scientific community should be interpreted as general theoretical assumptions and laws, as well as their means of implementation, that are used by the members of the corresponding scientific community, which shape and develop the paradigm with its activities. The author used Kuhn's treatment of paradigms as the basis for interpreting territorial communities as processes and the issues related to their management. From a technical point of view, Kuhn's idea has been transferred to the topic being treated by the author.

Antanas Maceina's treatment of communities provided the author with a strong philosophical impulse to differentiate communities and societies, as well as communities and organizations. Speaking more narrowly about territorial communities, the author accepted Maceina's position that communities lack any objectives outside of themselves. They only have an idea that they realize with their own existence.

Karl Raimund Popper's criticism of Kuhn's treatment of the scientific community helped the author to better understand both Kuhn's scientific philosophy as well as

⁷⁹ COMMENT: The author does not make separate references in this summary, the corresponding references are included in the main text.

his interpretation of scientific communities and paradigms. Alfred North Whitehead's treatment of processes provided the author with a theoretical basis for interpreting processes.

Here the author must also mention the workshop organized by Vernon Trafford and Shosh Leshem in the first days of February of 2010, as well as the guidelines provided by their book, *Stepping Stones to Achieving Your Doctorate*, which helped the author order the structure of his dissertation and audit it before presenting it for the dissertation defense.

An important role in the development of the dissertation's goals has been played by a question posed by Heinrich Schneider in the *Eesti Päevaleht* in 1992, "Will the foundation hold?" In the article, Schneider dealt with theoretical questions related to the Constitution and, as the result of an analysis of the conceptual aspects of the draft Constitution, arrived at the conclusion that the theoretical foundation of the Constitution is not strong, and therefore, "...many specific solutions will remain doubtful and questionable". Schneider emphasized a very important point in the author's opinion, which is based on the community model:

"the local government is a direct association of the population, which pursuant to the law, acts on its settlement territory based on the right of self-organization. This means that the power of the local self-government must be acknowledged as the primal or proto-source – as primary – since the sum total of local government units covers the entire nation. Thus, the actual path to the power of people – not to ostensibly governing in the name of the people, but actually doing so – can only occur through local self-government. [...] one needs not look for the foundations of the Constitution in the public relations of the central powers – this is expressed in the structure of human and civil rights, and of the authorized powers of the people and local governments. [...] One should aspire to a situation where the center of gravity of power shifts from the top of the state superstructure of the society to its foundations, whereby the governance of the state and the state's management of society would acquire a strong self-governmental basis."

Eighteen years have passed since the aforementioned statement was published, however nothing has changed in the treatment of the theoretical basis of the state's foundation, if we don't take into account the regrettable tendency for state-centered attitudes to become stronger and the fact that intrusions into local government autonomy have become the rule rather than the exception.

Schneider is a role model for Arno Almann, who, with the analyses and conclusions in his doctoral dissertation and scientific articles, has provided the author with a uniform conceptual basis and well-ordered theoretical foundation for understanding the theoretical bases and legal organization of Estonian local government, which the author has developed further in this dissertation in the context of the legal organization of territorial community management.

An important place among the author's scientific role models is occupied by Jüri Uluots, who has evoked the role of self-government in the development of Estonian statehood and written the following in the 1930s: "There is no legal principle that can compete with the idea of self-government in Estonia; based on age, continuity and educational value, Estonian self-government has been one of the cornerstones upon which the current period is based."

In principle, the same idea has been affirmed by Wolfgang Drechsler, only 70 years later in 2003, "The Estonian state has developed from local self-government and Estonian have lived in community-based self-organizations as a structure of communal life for centuries longer than almost any other European nation."

Therefore, territorial communities, one of the sub-types of which is the local government unit, are the foundation of statehood and the underlying structure of the society, the strengthening and development of which would create the preconditions for the strengthening and development of the Estonian state – not the opposite. If we want to improve and update societal models we have to start from the foundation not the roof.

Methodology

The methodology used by the author in the dissertation includes induction that should result in a new substantiated theory, along with surveying and modeling.

Disciplines such as sociology, organizational theory, cultural anthropology, legal anthropology, legal sociology, human geography, political and management sciences deal with the study of organizations, as well as territorial communities and their members; but each of these bases its studies on its own objects, and methods based thereon. Thus, we obtain results on territorial communities that are related to political science, legal anthropology or organizational theory. However, this approach does not provide a systematic and complete picture of territorial communities, to which democorpology as a new method, lays claim. However, the detailed treatment of democorpology as a method fell outside the framework of this dissertation, which is why the author left it out in the end. At the same time, the author hopes to further develop democorpology in subsequent studies.

As an ancillary method, the author has also conducted a survey and checked some of these theoretical positions "in the field". The result *inter alia* was fairly unambiguous support for the author's proposal to give the counties the status of public territorial corporate bodies.

In the methodological context, one could ask, what is the conceptual framework of this dissertation, its paradigm? Or in other words, what are the generally recognized scientific achievements as well as the system of concepts and methods on which the author bases his research, and which provides the author with a model for

raising and resolving problems. **The conceptual framework (paradigm) of this dissertation is a research environment and system, which is based on the treatments of communities, processes, management and organization published in scientific works; which takes into consideration established Estonian legal organization as the empiric framework; which employs induction and theoretical modeling as the primary methods; which endeavors to create a substantiated theory; and which is defined by the research questions posed by the author on which this theoretical study is based.**

Architecture of the dissertation

The dissertation entitled *Territorial Communities and the Legal Organization of their Management* comprises 324 pages (204 pages without annexes). The dissertation includes an introduction, three chapters (of which, the first and third comprise three sub-chapters and the second four subchapters), a list of source materials, five annexes and a summary in English.

The research design of the dissertation firstly includes the **theoretical bases of the work**; this is followed by the **empiric part of the work**; and ends with the **conclusions and summary**.

The introduction provides the research framework. This is comprised of a treatment of the historical development of territorial communities. Thereafter, the significance and originality of the topic of the dissertation is substantiated, along with the practical application of the research results. An explanation of the goal and objective of the research follows and the research questions are formulated. The summary of the dissertation describes the processes and methods of the research.

The first chapter, entitled “The Theoretical Bases for the Dissertation”, provides the theoretical bases of the dissertation and a summary of the relevant theoretical positions of various authors. In this chapter, the treatment of the basic theoretical materials is divided into two sub-chapters: 1.1 “The theoretical treatment of territorial community organizations and their management” and 1.2. “The important principles related to territorial communities in the European Charter of Local Self-Government and the Constitution of the Republic of Estonia”.

The second chapter, entitled “The Legal Organization of Territorial communities and their Management”, provides an overview of important institutions from the standpoint of the topic, the situation related to the established legal order, and the research that has been conducted. This chapter also includes a treatment of issues related to the organization and management of territorial communities. The chapter is divided into the following sub-chapters: 2.1. “Territorial communities and their organizational regulation *de lege lata*”; 2.2. “The legal regulation of the management of territorial communities *de lege lata*”; 2.3. “Administrative-territorial reorganization of the paradigms of change management”; and 2.4. “Completed empiric research”.

The third chapter, entitled “Research Results, Conclusions and Summary”, includes the empiric results of the research and provides conclusions. The chapter concludes with a summary that also *inter alia* includes the research limitations and suggestions for future research. The chapter comprises the following sub-chapters: 3.1. “Research results”; 3.2. “Conclusions and suggestions *de lege ferenda*”; and 3.3. “Summary”.

In the context of this dissertation, *territory* is defined as an area of land, sea and/or air that is controlled, managed and/or used by an institution, person, collective of people, or living being. Currently, territory is a land area that is subordinated to the jurisdiction of a definite governmental power.

In respect to the definition of *community*, the author has concluded that the concept of community signifies a natural association of people that evolves (is not created or established) based on an internal impetus that is intrinsic to the particular association, based on unique internal relations. Communities lack objectives outside themselves – there is only an idea of a community that is realized by its existence. A community is defined only by its own existence. In this connection, the fact that the goals of the community members (including the wish to achieve something through the community) cannot be treated as the objectives of the community needs to be concretized.

In defining *territorial communities*, the author has arrived at the conclusion based on analysis, that a territorial community is a human association that defines itself based on the principle of territory. A territorial community is not an organization in the traditional sense, which Üksvärav defines as an association of people formed and fully organized to achieve the common goals of a definite group of people. From a theoretical standpoint, a territorial community can be treated as a human association at both the village and state level. In the Estonian context, a human association that identifies itself based on a county could also be treated a territorial community, alongside those that are based on a village or local government unit. However, giving substance to and interpreting territorial corporate bodies at the national level as territorial communities may create contradictions and theoretical conflicts with the concept of the people as the bearer or source of the highest power in the state. Therefore, the author believes that the interpretation that territorial communities exist at the rural municipality, city and county level is justified.

The author treats a territorial community as constant and developing process that has no objectives outside itself.

A territorial community can be compared to a religious community, for instance, or with Kuhn’s scientific community. In his famous essay, *The Structure of Scientific Revolutions*, Kuhn has called the structures of scientific inquiry *paradigms*. By this he means generally recognized scientific achievements that provide examples for communities of experts in identifying and resolving problems for a certain period of time. In this dissertation, the author searches for support in Kuhn’s paradigms for the philosophical interpretation and epistemological description of the functional mechanisms

of territorial communities, and seeks to see whether Kuhn's treatment of paradigms can be expanded, in principle, to include territorial communities. All the more since Kuhn himself draws parallels between changes in political and scientific paradigms. Thus, the author has treated the following as structures or paradigms of territorial communities: the important objects that the communities deal with; the relevant problems and/or issues that are established; and the methods (incl. practices and customs) that are used to resolve problems and/or issues. This treatment by the author is necessary in order to explain how processes function in territorial communities. Previous studies have not treated territorial communities as processes nor explained the changes that occur in territorial communities through the prism of paradigms.

The research questions posed by the author – “*Can territorial communities be treated as processes?*” and “*Do paradigms direct territorial communities?*” – can be answered in the positive based on the analysis in this dissertation.

The management of territorial communities as processes by paradigms can be compared to the treatment of the value-based management of traditional organizations. At the same time, this comparison is not problem-free, since value-based management at the organizational level means management with the help of value orientations that the management considers important. In the case of paradigms that manage territorial communities, one cannot speak of values that the “management considers important”, since a territorial community is an evolutionary system of collective attitudes, beliefs and customs of the community members.

According to the author, society is the territorial community at the national level, although the concept of “community” signifies a natural association of people that evolves (is not created or established) and the concept of “society” signifies an artificial association of people that has been created upon mutual agreement for the achievement of external objectives. “Society” as a general concept also includes the concept of “community”. Jean Jacques Rousseau has already treated the theory of social contract, thereby confirming that the national level represents an artificial association. However, the treatment of the theory of the state and the national level fall outside the purview of this dissertation.

The author defines a *territorial corporate body*, as the legal form of a territorial community. In established legal theory, territorial corporate bodies are usually used to designate local government units. The author has concluded that, on the same theoretical basis, the state and all smaller territorial units (villages, rural municipalities) that are its territorial components are also territorial corporate bodies. In the dissertation, the author makes a suggestion for an amendment to the law that would include counties among public territorial corporate bodies. The author also suggests *inter alia* a model for the legal organization of management at the village level.

Territorial communities and the legal organization of their management are provided by law. This was established for territorial corporate bodies such as rural municipali-

ties and cities in 1993. Real life has repeatedly confirmed that the established legal organization is outdated and needs serious updating. An example is the inflexible regulation regarding the management model for local government units, which pursuant to law must accommodate both small rural municipalities and the nation's capital. Another problem of legal organization is the fact that, since the county-level associations of local government units are private nonprofit organizations, the members cannot delegate the fulfillment of public functions to these associations. The political and administrative management of local government units continues to be inseparable. As mentioned above, the institution of the county as a public territorial corporate body has not been legally organized. There are other examples of outdated legal organization, which the author also treats in the dissertation.

It is important to emphasize that the Estonian state has accepted considerable obligations before the European Union (and its own people) in the report on the situation of local democracy in Estonia that was presented to the 7th Session of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe in Strasbourg on 23-25 May 2000, which were also fixed in the corresponding explanatory memorandum of the same congress and in the recommendations made to Estonia. It must be acknowledged that to date Estonia has not taken the given recommendations in account.

The sub-question is *“Why doesn't the legal organization of territorial community management correspond to the needs of Estonian society today and how can this situation be improved?”* As the result of analysis, the author arrives at the conclusion that one of the reasons is the superficiality caused by the rushing that was typical of the period when the re-independent country was being rebuilt. Everything needed to be decided and all at once – there was no time for analysis. The issues that seemed most important at first glance were resolved and those that did not “interfere with life” were postponed.

Unfortunately, this also applied to the theoretical question related to the local government system that is based on territorial communities. There was no time for this – it was enough that the local government system existed and functioned, and based thereon it was possible to establish the re-independent state for the second time in history. At the same time, it is quite natural that almost twenty years of societal development, including accession to the European Union, has led to a new situation and new demands, which the legal organization that was established at the beginning of the 1990s can no longer satisfy. There is only one solution – through legislative drafting, the outdated legal organization must be brought into conformity with the established situation, and future developments must be taken into consideration.

Territorial community as an organization

Based on analysis, the answer to the research question, *“Is a territorial community an organization or is the organization the representative body of the community?”* is that **the representative body elected by the members of the**

territorial community is the organization of a territorial community as a process.

The right and ability of the members of the territorial community to legitimize the representative body is one of the cornerstones of the legal organization of territorial community management. What is primary is the legal organization on which the organizational order can be established.

Since the author does not consider it feasible to treat territorial communities as organizations in their classical or traditional sense, and considers it possible only to speak of organizations in the context of the representative bodies of territorial communities, he does not consider it possible to treat territorial communities as legal persons, but rather considers the given representative bodies to be the legal persons. The aforementioned interpretation results in a different (non-traditional) approach to the theoretical problems related to territorial community management. The management-related problems of territorial communities are related through legal organization, which is the pervasive axis of this dissertation.

Treatment of legal persons

As the basis for this dissertation, the author used the *theory of nation-personality* of French legal scholars that has been passed on by Uluots, which provides that the highest political power is vested in and executed by the people, which exercise this power through their representatives, by forming the representative bodies of territorial communities (Riigikogu, councils, village committees) as legal persons, which in turn form executive bodies of these state or local governments as public territorial corporate bodies (the Government of the Republic, rural municipality governments, and also village elders, which in Estonia's established legal order are the only ones to be elected directly by their constituents).

One of the most important achievements in jurisprudence in the history of law to date is considered to be the development of the institution of the legal person, and the introduction of its regulation in the legal order. This has become a desirable objective for legal dogma and it is difficult to find a school of thought in law that has not taken a position regarding the legal person concept. According to a strictly formal interpretation, a legal person is the only subject with passive legal capacity besides the physical person, yet little attention has been paid to the institution of the legal person, and especially the legal person governed by public law, in Estonian legal literature.

According to the author, a legal person is **an organization created/formed by people that is recognized by the legal order, which participates in legal utilization as a subject possessing total passive legal capacity.**

People create and form organizations not legal persons. A legal person as a common subject of law is based on the law and is achieved upon the registration of the organization according to the procedure provided by law.

Hans Kelsen has written that the construction of the legal person is not covered by the law. Kelsen defines the legal person as the carrier of subjective law. He found that the concept of a person is an artificial auxiliary concept that signifies a collection of rights and obligations. Kelsen finds that the opinion that a legal person is something other than a person, i.e. a supra-individual, social organism comprised of individuals, is naïve. According to Kelsen, therefore, the rights and obligations of legal persons are the rights and obligations of individuals, since they affect the rights and obligations of persons. The acts of legal persons are the acts of people that have been assigned to legal persons as fictional subjects. Kelsen defined a legal person as partial order (*die Teilordnung*).

A summary of the position of author of this dissertation is that **a legal person is an institute of private law and possesses meaning only in connection with a legal relationship that is subordinated to legal persons governed by private law.**

The author is of the opinion that that *inter alia* the units of local government must also possess capacities equal to other persons to be legally independent subjects with passive legal capacity in private legal relations with other persons. Although, unlike the currently valid law, a possible interpretation is that the legal person is not the territorial community but its representative body. Thus, the author treats the representative body of the territorial community (and not the community itself) as the legal person.

The power in a democratic country is delegated to the corresponding representative bodies that exercise this power, but this power belongs to the people. However, can such a doctrine of democratic power be combined with the perception of the state as a legal person, because it seems obvious that one and the same power cannot simultaneously belong to the state and the people?

The power belongs to the people; the people choose their *representative bodies* (the Riigikogu at the national level; councils at the local government level), which according to the author are legal persons. Here it should be stressed that the Riigikogu or rural municipality councils do not represent the state or the specific local government unit, but the Estonian people and the residents of the specific local government unit – these are representations of the community or of the people.

In summary, the author repeats that he has concluded that a **territorial community is a human association connected to a territory, the legal form of which is the territorial corporate body, and the legal person of which is a representative body. According to the author, a legal person is an organization created/formed by people and recognized by the legal order, which, in order to fulfill its objectives, participates in legal utilization as a subject possessing total passive legal capacity.**

The author has concluded that the legal regulation of the institution of the legal person in established law does not correspond to the needs of legal utilization or the generally recognized principles of justice in the context of a territorial community.

The community's right of self-organization

Here, in the transition from the treatment of the legal regulation of organizations to the treatment of the legal organization of management, the nature of the territorial community's right of self-organization should be stressed.

As the basis for a territorial community's right of self-organization, the first section of § 154 of the Constitution provides that **all questions related to local life shall be decided and organized by local self-governments that act independently pursuant to the law.** The wording of the given provision of the Constitution alludes to the fact that at least the regulation of this question is based on the theory of community-based self-government.

According to the final report of the expert constitutional commission, the preamble to the European Charter of Local Self-Government stresses the role of local self-government as a guarantor of democratic management and the need to provide extensive autonomy to local government. In the context of a possibly close consolidation of Europe, the development of a community-based mentality is apparently promoted since strong self-government (especially if it is treated as the original public authority) weakens the role of nation-states.

Article 4-3 of the Charter establishes the principle of subsidiarity for the first time at the international level, the content of which is that the performance of societal functions shall be assigned to the jurisdiction of larger societal units only when smaller units are not able to perform these functions or it is impractical. In the context of determining the status of local government, this means that the state performs only those assignments that are not feasible for local government units or cooperative bodies of local government units.

The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court has repeatedly interpreted and explained the nature of the right of self-organization of local government units. The Supreme Court's position is that the basic content of the right of self-organization is the discretionary authority of local governments to make decisions and choices in the resolution of questions related to local life.

Based on substantive criteria, questions related to local life are those that arise from the local community and are related thereto, and based on formal criteria, have not been appropriated or constitutionally granted to some other governmental body.

Legal organization of the management of territorial community bodies

The author's position is that the legal organization of territorial community management is determined by the following: 1) **how is the representative body (management body) of the territorial community legitimized;** 2) **what is the organizational architecture of the representative body of the territorial community and the executive body formed by it;** 3) **what are the assignments, competences and authorized powers of the bodies of the territorial communities;** and 4) **how are the competences and authorized powers of the bodies realized in the governance and administrative process.** This is a comprehensive system based on established law.

If positions related to organizational and management science create a general understanding of organizations and management, the legal order provides a specific legal organization of management that is inherent to each country (the legal order of that country), the basis of which is the right of self-organization of territorial communities. If based on theory, the legal form of a territorial community is a territorial corporate body, legal organization gives the bodies of local government units the status of legal persons and regulates the procedure for legitimizing the management body or bodies and the principles of activity. The dissertation includes an analysis and assessment of the legal form of territorial communities and of the theoretical bases on which legal organization is based, and presents proposals for improving both valid rights as well as theoretical bases.

One must generally agree that the concept of organization is indivisibly connected to the concept of management, which has a multiplicity of definitions that result from the existence of various management theories and viewpoints. The basic idea, which dominates in many of these definitions, is that management is the conscious and purposeful direction of human activities and behavior in order to achieve the organization's objectives and to satisfy the needs of its members.

In the context of this dissertation, the author feels it necessary to define management as a general concept, as the author understands it and as he treats it in this dissertation. The following sub-question is also dealt with, *"Why is the management model for local government units inflexible based on established law in Estonia and how can it be changed?"*

Based on empiric material, the author has arrived at the conclusion that the reason for the inflexible management model established by the law is the lack of corresponding theoretical interpretations. It is not clear from the established legal order or theoretical interpretations why the management of Estonia's capital and the smallest local government unit should both function on the same legal basis, on a single model. As the result of analysis, the author arrives at the conclusion that at least three models are needed: for the management of small, medium and large local government units (see Figures 12-14)

In the dissertation, the author provides his own definition for the concept of management, as follows: **management is a mode of human activity that, by planning, organizing, leading, developing and supervising, directs and influences the targeted processes of the organization.**

From the author's point of view, two alternatives are possible (in addition to the established order) for interpreting territorial community management: 1) territorial community management as a process; 2) the management of the bodies of territorial communities as organizations and the processes related thereto. Moreover, the question arises – to what degree is a territorial community manageable at all?

In case of territorial community bodies, one can speak of *political and legal factors* that affect the status of the system and cause various changes. In the dissertation, the author has concluded that, nevertheless, the effect of the given factors on the nature, development and even stability of the territorial community are modest. This is also a **basic difference in comparison with traditional organizations, in which management decisions result in immediate and rapid changes in the organizations.** However, the nature, development and stability of a territorial community could be impacted by a drastic reduction in the population, natural disaster, military activity, pandemic, etc.

Based on the author's definition, *public administration* is the activity of a state or local government unit's executive official or body related to the implementation of the administrative policies of the state or local government unit.

Based on the author's definition *governance* is the activity of the legislative or statutory power of the state or local government unit in establishing the objectives of the state or local government unit, the development of appropriate administrative policies for the achievement of these objectives, and the supervision of their execution.

These definitions of public administration and governance on the part of the author are intentional, in order to differentiate between governing by the legislative or statutory power and administration by executive officials. This in turn is accompanied by the need to analyze whether and how to differentiate between the management of these two powers – how to separate political and administrative management.

The author has concluded that at the executive level of local government units (but also the state) one has reason to speak of so-called “classical” or everyday transactional management within the framework that public administration establishes for classical management. However, at the legislative and statutory power level (local government unit's council, Riigikogu), one has reason to speak of transforming management.

Public sector *administration* is the *management activity* of the top management and responsible officials of local government units (also the state) in the execution

of administrative policy, particularly the provision of public services. Leadership in the public sector is defined as follows: the establishment of objectives, development of administrative policy for the achievement of these objectives and organization of the supervision of their execution in the local government unit by the top managers of the statutory (in the case of the state legislative) power of the local government unit and *governance activities* by the people authorized to do so.

Territorial communities as processes cannot be managed by the members of the elected representative bodies or the members of the executive bodies appointed by them. Actually, the members of the territorial community do not choose leaders, but representatives – they hire, servants/employees and organizers not leaders.

According to the author's interpretation, **territorial communities are managed by paradigms through (common) values, direct examples as well as unwritten and written rules that cause changes in the community.**

Therefore, in answer to the question of whether and by whom a territorial community can be managed, the author has concluded that territorial communities are processes that are managed (influenced) by the particular community's paradigms, which are constantly changing. Changes in the paradigms do occur and this has been demonstrated by the author with a diagram (see below).

It is also appropriate to introduce parallels with religious communities or political parties, where the community is also managed (influenced) by paradigms, not by bishops or party secretaries – without disparaging the role of the latter.

If we were to ask how territorial, scientific, or religious communities differ, then without descending into an in-depth analysis, the author can state that the main difference is in the paradigms and direction of its objectives (inwards or outwards) – territorial communities are also differentiated by territorial principles and circumstances (a proposition that the author arrived at in the course of his research) and territorial communities are not organizations (in the case of scientific communities, it is also not always, if at all, possible to speak of uniform organizations). The differences in departures from various communities should also be pointed out: if a member of the community leaves a territorial community (for instance moves elsewhere), he or she is no longer a member of that community; if a scientist leaves a scientific community or a believer a religious community, they must abandon the corresponding paradigms. Scientific, political and religious communities differ, but are significantly closer to each other than territorial communities are to either of them. *Ad hoc* conclusion – **various types of communities are substantively different.**

If we ask how the paradigms of territorial, scientific or religious communities differ, then too without descending into an in-depth analysis, the author can conclude that paradigms as the way of doing something, which are acquired based on example in any field of activity, or as a framework of thought or general theoretical assump-

tions and laws (including practices), are formally characteristic of every community. The substantive differences between paradigms result from differences between the communities. *Ad hoc* conclusion – **the paradigms of various types of communities are substantively similar.**

Of course, all the members of a community do not always agree about everything. This would be unreasonable. Even more, one must take the position that a community has various paradigms; whereas smaller “partial paradigms” may exist inside the paradigms. As Kuhn writes about scientific communities, one may get the impression that a community is a single monolithic and unified undertaking that must survive or collapse along with any of its paradigms, or with all of them together. But a community is apparently seldom or never like this.

It is also relevant to ask whether the management by paradigms of territorial communities as processes can be compared to the interpretations of the value-based management of traditional organizations. Yet, such a comparison is not problem-free, since value-based management at the organizational level means management with the help of those value orientations that the management feels are important. However, in the paradigms that manage territorial communities as processes, one cannot speak of values that the “management feels are important” since the values in questions are the values of the community members that have evolved historically, i.e. collective systems of attitudes, convictions, role models and customs. If in the context of the value-based management of organizations, the chain of changes starts from needs that are shaped by the external objectives of the organization and subsequent activities for the achievement of these objectives, in the case of territorial communities, it is the community member’s value orientations that change with time that are the impetus for paradigms that generate change and manage these changes. This does not cause a change in external objectives, because territorial communities do not have external objectives. Therefore, compared to traditional organizations, territorial communities cannot undertake any activities for the achievement of external objectives.

Changes in administrative organization in the paradigms of change management

In the course of the research, the question arose of whether and how paradigms function in territorial communities and how the internal factors that influence territorial communities are interrelated – and whether they be can differentiated. The author’s viewpoint is that the internal factors of territorial communities are included in the paradigms of territorial communities.

A separate topic is related to the external influences that change territorial communities, i.e. potential reorganizations that are usually called reforms. The author has provided the corresponding interpretation in the context of change management, and recognized that the only constant in this world is change. Habakuk has stressed that frequent and drastic changes are impossible in large organizations, and therefore, one must manage longer with decisions that have already been made. How-

ever, management decision-making must be constantly refined in order to converge the decision-making model of the managers with optimal decision-making models and to introduce objective-based management. Let's reiterate, **in this dissertation, the author defines reform** (Latin: *reformāre* to re-form) **as the national reorganization process that is based on changes in the political paradigm.** Viewed from the position of local governments, the local government unit's members, rural municipality and city leaders are lacking the role that could be expected from a leader in the context of change management. The only thing that remains is adapting to change and organizing the adaptation of change in the organization. With the aforementioned, the author is not taking a position regarding the role of personality in history, which would require separate research related to the state's administrative-territorial reform and the management of local government units.

According to Alas, organizational change may be broadly defined as a planned or unplanned answer to pressure by some force that may be inside or outside the organization. From the external environment, influence is exerted by changes in legislation and policies, changes in government and budgetary cuts. Internal factors may be changes in the objectives of the workers, the nature of the job, the structure of the organization, culture of the organization and objectives of the organization.

One can totally agree with this definition, but the author wants to stress that there can be two kinds of influences from the external environment, such as amendments to the law or political decisions (which have actual meaning only if they are expressed in the law or amendments thereto): some create new opportunities and are dispositive, while others are obligatory and imperative. In the latter case – and reforms are an obvious example – one cannot speak about anything more at the level of rural municipality and city leaders than uniformly adapting the changes (carried out by the state) and executing the necessary changes inside the organizations throughout the country. It is this implementation throughout the country that the author believes is an important trait of reform.

Therefore, the author has concluded that regardless of the sector, the management of change is precluded in the case of (revolutionary) reform that is prescribed by imperative and uniform rules regarding deadlines and the manner of executing reforms, the objectives to be achieved, etc. – the addressees have nothing more to do but adapt to the changes. Change management is possible in the public sector, but compared to the private sector, the execution of changes is limited by the inflexible public framework provided by the law. It is necessary to create a flexible, dispositive legal framework in the public sector, in order to bring organizations and management into conformity with contemporary requirements.

Territorial communities as processes cannot be managed. As a result of long-term (apparently longer than during 3-4-year periods of governance) and purposeful endeavor some changes in the evolutionary development process of the community may be generated, but not substantial ones. It is also questionable whether it can be

said that any change is the result of a ruler's purposeful change management, since the actual reason may lie elsewhere, and the change may have been enacted, not thanks to the ruler's management activities, but despite them. The situation differs at the level of the bodies of local government units.

An organization of public power can efficiently guarantee the functioning the state and local governments and comprehensively protect the citizens' interests, if it develops dynamically and is open to change. Change does not necessarily occur through "revolutionary" reform. According to the author, change must be based on the evolutionary development of the territorial communities, by developing legal organization and management along with the corresponding models, in the course of a process that progresses in time and space. The author has concluded that one cannot get ahead of one's time or lag behind it – this would create a conflict between the sub-structure (foundation) and superstructure of society in either case.

According to Almann, reforms that seek to reform public administration must be have a uniform conceptual basis, be founded on a well-ordered theoretical foundation and integrate the critically evaluated experiences of European democracy. In this dissertation, the interpretation of this question related to the legal organization of territorial community management is directed at administrative-territorial reorganization, i.e. the creation of a uniform conceptual basis and well-ordered theoretical foundation for development models, and thereby an output to be put into practice.

Generally, one must take the position that one period of revolutionary reform has occurred in the administrative organization of Estonia's public sector. It started with the resolution of the Estonian SSR Supreme Soviet, entitled "Execution of Administrative Reform in the Estonian SSR" on 8 August 1989 and ended with the passage of the Local Government Organization Act in 1993, which as been followed by strictly cosmetic and political discussions about various reform plans. However, in respect to most of these reforms, it should be stated that it is very good that they did not succeed.

The decisions of the elite occupy a central position. The task of the elite is to formulate the questions, "what is desirable?" and "what is achievable?" It must be acknowledged that after the reforms carried in 1990–1994, Estonia's elite has only been able to twice formulate a desirable and achievable plan for reform and to prepare an adequate package. However, the influences of the political system, which were mostly based on the different opinions of the political parties and the lack of a consensus among the parties, prevented the reform plans from being implemented. Events, or more exactly favorable circumstances, were a significant factor in the decisions made by the elite in carrying out the reforms of 1990–1994. In Estonia, scandals and catastrophes have not played a role in affecting reforms. In 2008–2010, the increased importance of global economic forces and socio-demographic changes based thereon has been felt in Estonia and elsewhere. Since the ruling coalition has not drawn the corresponding conclusions and not offered socioeconomic policies that are acceptable to the majority

of the population, there is perceivable pressure from the population for executing administrative reform. However, party politicians are impeded by one election after another, and what's worse – the lack of ideas.

The main research results and the further development of the theoretical bases related to the object of research

With this dissertation, the author has created a new theoretical cognition that **territorial communities are self-organizing human associations related to territory, which have a sequence of temporal states that can be called a process.** According to the author, **territorial communities are not formed; they originate in the course of evolutionary development.** Based on current interpretation, a territorial community is an organizational form of human collective that was created/formed for the implementation of various ideas or performance of undertakings and assignments. This generalized interpretation does not satisfy the author.

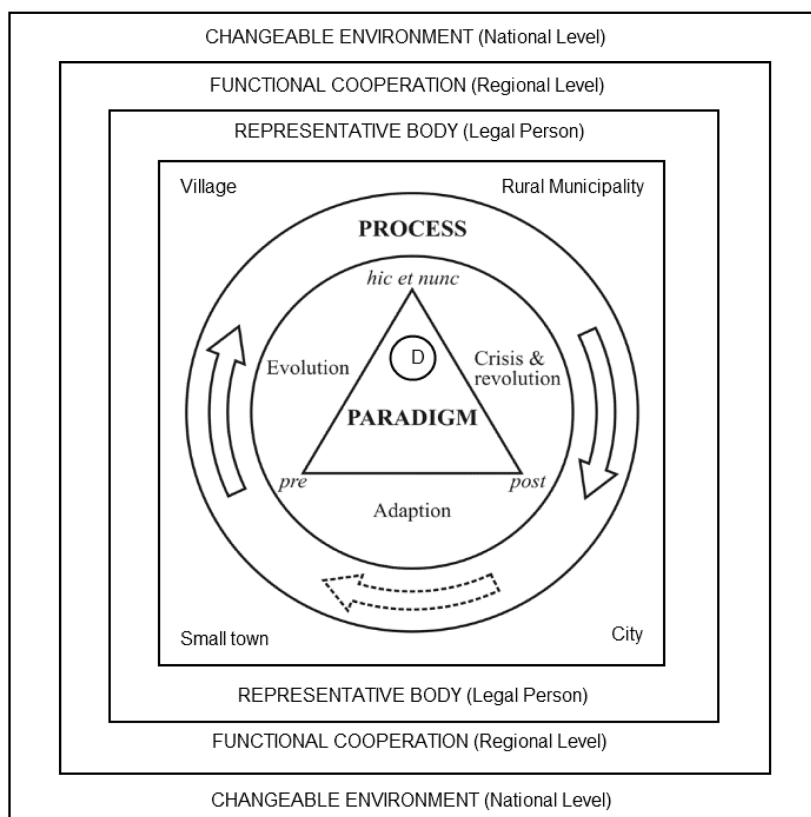
According to the author, **territorial communities lack any objective outside themselves – they just have an idea which they realize with their own existence.** Therefore, the objectives of territorial communities are directed inward and in this sense are existential, while the objectives of local government units are always **immanent and never transcendental.** As mentioned above, current interpretation holds that territorial communities (including local government units) were created by someone for the achievement of some objectives. This interpretation is contradicted by reality and the logic of evolutionary development and the author cannot agree with it.

The author's theoretical position is that **territorial communities are not organizations but processes. The legal form of a territorial community is a territorial corporate body. The organization of a territorial community and its legal person is its representative body,** which forms an executive body at its discretion. **The state, counties, local government units (rural municipalities, cities), as well as villages, are types of territorial corporate bodies.** According to the current interpretation of persons governed by public law, both the state and local governments units are legal persons, which in turn, is the basis for the usual interpretation that both the state and the local government units are organizations like any other. The established theoretical interpretation recognizes the concept of the territorial corporate body, but does not designate it as a legal form of territorial community. The current theory explains that Estonian legal order recognizes three types of persons governed by public law, of which one is corporate bodies governed by public law, and specifies that local government units are usually deemed to be corporate bodies governed by public law. The author does not agree with such a superficial and rather formal interpretation.

The author's theory is that **territorial communities cannot be managed in the classical sense of organizational management. Changes in territorial**

communities occur through changes in paradigms. The author admits that in the long term, a territorial community can be influenced by a changing external environment, especially by such factors as military occupation and peacetime reforms, but these do not change the nature of the territorial community. Territorial community management by paradigms is a new theoretical approach on the part of the author. According to the author, management as such occurs at the level of the representative body of the territorial community and the executive body that it forms. The current interpretation assigns the status of traditional organizations to territorial communities, and based thereon, is related to a simplified interpretation of organizational management, which is not in keeping with the author's theoretical positions.

The author's aforementioned theoretical positions and models, which were formed in the course of inductive research upon the critical analysis of empiric materials and current theoretical positions, are the author's theoretical contribution to the science of this field and the theoretical foundation of territorial communities.



The model of a territorial community in a changing environment .

NOTE: The “D” in the center of the diagram stands for *dēmos* or the people.

Empiric contribution

Based on the theoretical interpretation of this dissertation, several questions can be highlighted that expand into empiricist philosophy and require implementation in practice.

Reforms and reorganizations

The first round of questions is related to so-called “reforms”. As the author’s analysis in this dissertation concludes there is no theoretical or practical reason for calling territorial changes reforms. In the case of so-called “territorial reforms” we are dealing with changes in the legal form of a territorial community, which is a territorial corporate body – one trait of which is its borders. Borders can be changed administratively, but in the long term, the corresponding territorial community may not develop. The author has concluded that **territorial changes can only be productive as a voluntary and evolutionary process, or as an accession or merging procedure.**

The author has concluded that, in principle, the concept of “administrative reform” can be defined in the law as the national changes in organizational and management systems enacted by law, if one so chooses. So-called **“administrative reform” is comprised of making changes in the legal organization of territorial community management.**

However, it is not practically or substantively correct to use the concept “administrative-territorial reform”, which would assume reorganization on the part of the state in both territorial and administrative questions. The author recommends that the designation of **“administrative-territorial reorganization”** be used, which on the one hand includes legislative drafting through changes in the organizational and management system, and on the other hand, the accession and merger process of local government units, whereas the state can motivate the development of the latter (by changing external conditions). Therefore, the author has concluded that **a democratic country can induce territorial changes by establishing minimum standards and favorable conditions and creating motivation, but should avoid attempts to force these changes to be carried out involuntary.**

Changes in the legal regulations of persons

The round of questions that have been theoretically processed by the author and that expands into empiric philosophy includes everything that is related to the need for ordering the interpretation of persons, including legal person, in the established law.

As the author analyzes in his dissertation, the theory includes counties, as well as villages and small towns, as territorial corporate bodies among persons governed by public law. However, the only (legal) persons governed by public law recognized by valid law are the state and local government units, and other (legal) persons (such as agencies and foundations) that are created in the public interest and based on the

law that applies to these persons. **Based on this analysis, the author makes a proposal to the Government of the Republic that an amendment be made to the law to include all territorial corporate bodies among persons governed by public law.**

The question of legal persons also needs to be put in order in the valid law. Based on the author's analysis, a territorial community is a process and its legal form is the territorial corporate body. In the context of the legal organization of management, the author finds that **the representative body of the territorial corporate body, which is also the legal person of the community, is the organization of the territorial corporate body.** Accordingly, the Government of the Republic should prepare an amendment to the law, **by providing the general principles for defining persons governed by private law and persons governed by public law, as well as legal persons in the General Part of the Civil Code Act. In private law (in the given case in the Commercial Code and Local Government Organisation Act) who or what is a legal person in specific cases (such as a company, and a rural municipality or city council) should be concretized.**

Since, in principle, established law prescribes only one possible and inflexible management model for both tiny rural municipalities and large cities, the author has very practical proposals **for the Government of the Republic to amend the Local Government Organisation Act so that the management model that best suits a particular local government unit can be flexibly implemented.** *Questions that require further study*

The research that was conducted revealed that there is a need for a choice of exploratory methods with the corresponding rationale, which should consider the features of the phenomenon or object being examined. The interpretation of territorial communities presented by the author in the dissertation does not coincide with the classical interpretation of organizations, and therefore, territorial communities as objects cannot be examined using the same methods that are used in organizational theory, for example, in the examination of classical organizations. In regard to such an object of research, the choice of a method is justified that systematically envelops the object under examination and takes into account the interdisciplinary particularity of the object. It is also justified in cases where the implementation of various methods separately and independently does not produce the desired results.

This dissertation introduces *democorpology* as an interdisciplinary method that allows for the systematic examination of territorial communities. The given method needs to be theoretically expanded in future studies, and an analysis of its implementation possibilities and evaluation of its efficiency needs to be made.

Topics to be examined in the future could include the structures, bodies and informal organizations of territorial communities. The internal and external factors that affect territorial communities also need to be studied.

In the context of territorial communities, the author also recognizes the existence of rural municipality districts and city districts, but research on this topic will also have to be postponed.

This dissertation also does not cover the interpretation of change management in the context of territorial communities, which requires a separate and thorough treatment. However, confirmation of the need for this study is provided by the fact that many accession and merger plans for local government units have failed due to the unprofessional implementation of the process (inept change management).

As a result of this research, the author arrived at the conclusion that territorial communities are processes. At the same time, the question of the bodies or organizations of territorial corporate bodies as processes was not treated and requires further study.

Critique

The scope of the topic under examination does not allow for the treatment of the various facets of the object of research with equal thoroughness, which creates the opportunity for new studies in various fields related to the legal organization of territorial community management. The author also assumes that in subsequent studies, democorpology, as a research method that was developed and used by the author, will be further developed and its efficiency evaluated.

ELULOOKIRJELDUS

(Curriculum Vitae)

Urmas Arumäe LLM, MBA, LLM

Sünniaeg ja -koht	01.01.1957, Pärnu maakond, Tootsi
Kodakondsus	Eesti
Aadress ja kontaktandmed	Teigari tee 30, Tammneeme küla, Viimsi vald, 74017 Harjumaa. Tel. +3725265554, e-post: urmas.arumae@ebs.ee
Haridus	1972 Pärnu 1. Keskkooli 8 klassi 1975 Tallinna 12. Kutsekeskkool 1988 Tartu Riikliku Ülikooli õigusteaduskond 1992 Estonian Business School – San Francisco Ülikool 1998 Stockholmi Ülikooli õigusteaduskond – <i>cum laude</i> 2001 Estonian Business Schooli doktoriõppe programmi läbimine (doktoritöö jäi tööülesannete tõttu lõpuni kirjutamata) 2008 Estonian Business Schooli doktoriõpe
Omandatud eriala, kraad	Mööblitööstuse Tallinna 12. Kutsekeskkool; Kraadid: õigusteaduste magistrikraadile vastav kraad (LLM) Tartu Ülikool; Rahvusvahelise ärijuhtimise magister (MBA) EBS – San Francisco Ülikool; Õigusteaduste magister Euroopa Liidu õiguses (LLM) Stockholmi Ülikool – <i>cum laude</i>
Teenistuslik käik	1977 – 1987 ajalehe Õhtuleht vastutava sekretäri asetäitja 1987 – 1988 Pirgu Arenduskeskuse jurist 1988 – 1990 jurist erinevates äriühingutes 1990 – 1994 õigusbüroo AS Concordia omanik, juhataja ja jurist 1994 – 1994 Eesti Vabariigi justiitsminister 1995 – 1999 OÜ Advokaadibüroo Concordia omanik, juhataja ja vandeadvokaat 2000 – 2001 OÜ Advokaadibüroo Landwell omanik, juhataja ja vandeadvokaat, PricewaterhouseCoopers'i partner 2001 – 2005 OÜ Advokaadibüroo Concordia taasasutaja ja omanik 1997 – 1999 Concordia Rahvusvahelise Ülikooli Eestis õigusteaduskonna professor (lepinguõigus) 1992 – tänaseni Estonian Business School'i kaasprofessor, hetkel lektor (õigus ja avalik haldus)

Positsioon
erialatühingutes
Eestis ja välismaal
Ühiskondlikud
ametid

Teadustegevus

2005 – tänaseni Viimsi vallavolikogu liige
2005 – 2008 Viimsi Vallavalitsus – vallavanem
2007 – 2010 Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimees
Eesti Advokatuuri liige
Rahvusvahelise Advokaatide Assotsiatsiooni (IBA) liige
Eesti Juristide Liidu liige ja kauaaegne president
Eesti Võrkpalli Föderatsiooni president (1993 – 1996)
EELK Tallinna Jaani koguduse nõukogu ja juhatuse liige
EELK XXVIII Kirikukogu liige ja kirikukogu abijuhataja,
EELK õiguskomisjoni esimees Magistrite Klubi president
Eesti Kõrghariduse Kvaliteediagentuuri hindamis-
komisjoni ärinduse ja halduse õppekavagrupi asendusliige
ja õiguse õppekavagrupi põhiliige
Estonian Business School'i teadusnõukogu liige
Estonian Business School'i nõukoja liige
Artiklid:
Arumäe, U., Almann, A. (2009). *Omavalitsus-
süsteem kui demokraatliku riigikorra alus*. Riigikogu
Toimetised nr 20/2009.
Arumäe, U. (2010). *A Territorial Community as a
Paradigm?* Business: Theory and Practice, 11(1).
Arumäe, U., Almann, A. (2010). *Particularities of the
Organization and Management of Rural
Municipalities and Cities as Territorial Public
Corporate Bodies (The Case of Estonia)*. Problems
and Perspectives in Management, 8(1).
Arumäe, U., Murumägi, M. 2010. *Territorial
Communities and the Institute of the Legal Person
(The Case of Estonia)*. EBS Review, VÕI Conference
27.