

## ETTEKANNE

Tallinn, 26.03.2014

### **Kohalik omavalitsus haldusülesannete täitmise korraldamise süsteemis**

Ettekanne konverentsil "Linnade ja valdade päevad 2014" 26.03.2014 Tallinnas

**Sander Põllumäe**, Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

Lugupeetud moderaatorid, ettekandjad ja osalised

"Linnade ja valdade päevad" on lisaks koolitusüritusele üks olulisemaid kohaliku omavalitsuse alaseid foorumeid Eestis. Täna õõgrupis oli meil võimalus kuulata ettekandeid riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhetest olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksus pöördub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks kohtu poole riigi keskvalitsuse vastu. Demokraatliku õigusriigi põhimõtte toimivuse seisukohalt on väga hea, et Eesti Vabariigis on täna võimalik kohalikul omavalitsusel kasutada äärmusliku meetmena halduskorralduslike probleemidele tähelepanu juhtimiseks kohtusüsteemi ning õigusmõistmise piire arvestades sellel teel ka lahendusi otsida. Teisalt tuleb tunnistada, et on väga kurb, et vajadus niivõrd äärmuslikeks sammudeks on üldse tekkinud. Ka neli aastat pärast märgilise tähtsusega Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 kohtuotsusest asjas nr 3-4-1-8-09 on teema kohaliku omavalitsuse ülesannetest ja nende täitmise rahastamisest endiselt aktuaalne ja peame küsima "kuidas jõuda kokkuleppele ilma kohtuta?".

Kuigi minu nime juurde on täna märgitud "Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik", **on käesolevas ettekandes avaldatud seisukohad üksnes minu isiklikud seisukohad**. Arvestades, et amet kohustab, piirdun ettekandes halduskorralduse üldiste küsimustega. Teadlikult olen vältinud Siseministeeriumi valitsemisalas olevaid kohaliku omavalitsuse arendamise, regionaalhalduse ja arengu küsimusi ning Rahandusministeeriumi valitsemisalas olevate riigi ja omavalitsuse finantseerimise ja finantsarvestuse küsimusi. [slaid 2] Peatun Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 kohtuotsuse asjas nr 3-4-1-8-09<sup>1</sup> valguses probleemil: "[--] selleks, et eristada omavalitsuslike ja riiklike üles-

---

<sup>1</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 kohtuotsusest asjas nr 3-4-1-8-09: "[--] PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalit-

*annete jaoks ette nähtud raha, kui ka selleks, et hinnata, kui palju raha kulub omavalitsusüksusel omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus, [on] nõutav selgus selles, millised on vaadeldaval ajal kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused ja millised on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded. [--]"* (punkt 73 lõige 1) Olgu meeldetuletuseks mainitud, et juba Riigikohtu üldkogu 19.03.2004 kohtuotsuses asjas nr 3-3-1-46-03 leidis kohus "[PS] § 154 järgimise eelduseks kohalike omavalitsuste rahastamisel on selgus selles, mis sugused riiklikud kohustused on kohalikele omavalitsustele riigi poolt seadusega pandud. Kuid kehtiv õigus jätab selgelt määratlemata, millised on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused. Seetõttu pole ka teada, kui palju on kohalikel omavalitsustel tervikuna ja üksikutel kohaliku omavalitsuse üksustel tarvis raha riiklike kohustuste täitmiseks." (punkt 22) Sellest nähtub, et riigi- ja omahalduse ülesannete määratlemine ja nende täitmise rahastamise korraldamine on riigi (ehk keskvalitsuse) ülesanne, mida riik (ehk keskvalitsus) teostab olulisuse põhimõtte kohaselt Riigikogu üldpädevuse läbi (PS § 3 lõige 1 ja § 65 punkt 16). [slaid 3] Veelgi märkimisväärsem on see, et **Riigikohus asetab kohaliku omavalitsuse nõudeõigusega subjekti seisundisse riigi (ehk küll selle keskvalitsuse) suhtes**. Selles raamistikus püüangi vastata Riigikohtu poolt seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ette tõstatatud küsimusele sellest, **milline on kohaliku omavalitsuse roll, ülesanne või tähendus riigi haldusülesannete täitmise süsteemis**.

1. [slaid 4] Eesti Vabariik on unitaarriik, st riiklikult korralduselt ühtne riik. "Unitaarriigi olemuslikuks tunnuseks on [--], et riigivõimu teostamise osas ei ole ühegi keskvalitsuse organi kõrval samu ülesandeid täitvat piirkondlikku organit, mis poleks allutatud riigi keskorganile; unitaarriigil on üks parlament ja ühtne kohtusüsteem."<sup>2</sup> Kuigi PS § 2 lõige 2 lubab sõnaselgelt jagada riigivõimu haldusüksusteks ehk territoriaalselt, ei anna see vastust riigivõimu materiaalse, funktsionaalse või organisatsioonilise jagamise kohta. On avaldatud seisukohta, et "kohalik omavalitsus ei ole aga riigivõimu osa ja seetõttu ei ole kohaliku omavalitsuse detsentralisatsiooni printsibil rajanev korraldus vastuolus unitaarriikluse põhimõttega."<sup>3</sup>

Kohalik omavalitsus ei ole siiski detsentralisatsiooni ainus vorm, vaid selle kõrval seisavad

---

susüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalike ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. [--] Tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse omavalitsusüksuse puhul on see, et selle omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. [--] PS § 154 lg 1 [eeldab] omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. [--] Mõistetavalt on nii selleks, et eristada omavalitsuslike ja riiklike ülesannete jaoks ette nähtud raha, kui ka selleks, et hinnata, kui palju raha kulub omavalitsusüksusel omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus, nõutav selgus selles, millised on vaadeldaval ajal kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused ja millised on olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded. Sellest tulenevalt nõuab PS § 154 lg 1, et seadused, mis näevad ette kohalike omavalitsuste mingi kohustuse, määraks, kas tegemist on omavalitsusliku või riikliku ülesandega. [--]" (punkt 65, punkt 67 lõige 4, punkt 72 lõige 1 ja punkt 73 lõige 1)

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – www.pohiseadus.ee, sub § 2, punkt 5.

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – www.pohiseadus.ee, sub § 2, punkt 4.

teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud (Eesti Pank, Haigekassa jt), eraõiguslikud võimusteostajad (notar, vandetõlk, kohtutäitur jt), riigi asutatud või osalusega äri- ja mittetulundusühingud ja sihtasutused ning ka halduslepinguga haldusülesande täitmiseks volitatud eraõiguslikud isikud. Riigi poolt avalike ülesannete üleandmine mõningatel juhtudel on sobiv ja vajalik, kuid tegemist on ravimiga avaliku võimu ülemäärase sekkumise vastu.

Leian, et **unitaarriigi põhimõtte valguses tuleks riiklike ülesannete delegerimise volitust tõlgendada kitsalt. Kohaliku omavalitsuse ja teiste riigist eraldatud avalik- ja eraõiguslike halduskandjate ülesannete kindlaksmääramine ei või kahjustada riikliku korralduse ühtsust.** Olgu või näiteks nende piiride kompimisest Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 kohtuotsuses asjas nr 3-1-1-86-07<sup>4</sup>, milles kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks kohtuvälise menetleja pädevuse delegerimise eraõiguslikule isikule. Riikliku korralduse ühtsust võib tagada nende vahetu täitmise kõrval ka muude meetmetega (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on hiljuti kavandanud avalike teenuste haldamise infosüsteemi<sup>5</sup>), kuid kutsudes üles mõnda konkreetset ülesannet delegerima kohalikule omavalitsusele või muule halduskandjale õhendab ja killustab riiklike ülesannete korraldust ehk unitaarriigi põhimõtet PS § 2 lõike 1 mõttes.

kokkuvõtteks: **Riiklike ülesannete üleandmine kohalikule omavalitsusele ilma asjakohaste kontrolli- ja taastusmeetmeteta võib kahjustada riikliku korralduse ühtsust määral, mis muudab sellise delegerimise, rahastamise korraldusest sõltumata, unitaarriigi põhimõttega vastuolus olevaks.**

2. [slaid 5] Järgmiseks tuleks küsida, millised ülesanded on omased tänapäevasele kohalikule omavalitsusele. Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 kohtuotsusest asjas nr 3-4-1-8-09 nähtub, et

<sup>4</sup> Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 kohtuotsuses asjas nr 3-1-1-86-07 leidis kohtus: "[--] seadusereservatsiooni nõuet ei saa lugeda täidetuks pelgalt seaduse olemasoluga, ilma seadusest lähtuvatele põhiõiguste riivamise tegelikele võimustele tähelepanu pööramata. [--] Seadusereservatsiooni nõue ei välista absoluutselt riigivõimu teatud volituste delegerimist. Kuid üldkogu arvates ei võimalda põhiseadus delegerida kõiki riigivõimu volitusi, samuti peab delegerimise viis olema kooskõlas põhiseadusega. Juba ainuüksi lepingu nimetusest tulenevalt on halduslepinguga põhimõtteliselt lubatav delegerida eranditult vaid täitevvõimu sfääri kuuluvaid haldusülesandeid. Karistusvõimu ning sealhulgas süüteomenetlust oma tervikkuses – koos võimaliku kohtumenetlusega – ei saa aga käsitada (tavalise) haldusülesannete täitmisena. Seetõttu ei saa üldkogu arvates VTMS § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 ning ÜTS § 5411 lg-s 3 sätestatud osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegerida riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule, lugeda seadusereservatsiooni nõudega täielikus kooskõlas olevaks. [--] Üldkogu leiab, et karistusvõimu delegerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus ka PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja PS §-st 10 tuleneva nõudega, et riigivõimu tuleb teostada üksnes põhiseaduse alusel. [--] neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegerida eraõiguslikule juriidilisele isikule. Üldkogu on seisukohal, et riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim [--]" (punktid 20 ja 21) ning põhjendab järgnevalt oma otsust.

<sup>5</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 25.03.2014 uudise "Riik hakkab avalikke teenuseid haldama ühtse „portfellina“" kohaselt hakatakse tulevikus kõiki Eesti avalikke teenuseid hindama ja arendama ühtse meetodika järgi; kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/>

"Avalikud ülesanded, mida omavalitsusüksused on seatud oma elanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud "kohaliku elu küsimused") ja riiklikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses." (punkt 52) ning "Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. [--] Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusüksuste ülesanneteks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud."

[slaid 6] Olgu näiteks toodud, et 1937. a Vallaseaduse (RT 1937, 32, 310) § 10 punktide 3, 5 ja 17 kohaselt "Vallaomavalitsus seadustega määratud alustel ja korras eriti: [--] 3) hoolitseb valla elanike toitlustamise ja korteriolude eest, korraldab valla elanike varustamist kütetainetega ja teostab töövahetalitust; [--] 5) korraldab tule- ja looduslike õnnetuste vastu võitlemist ning hoolitseb varade õnnetuste vastu kindlustamise edendamise eest; [--] 17) ehitab ja peab korras ruume vahistatute ajutiseks kinnihoidmiseks, valvab vahistatuid ja saadab neid edasi; [--]" Seevastu 1938. a Linnaseaduse (RT 1938, 43, 404) § 11 punktide 11, 15, 20 ja 28 kohaselt "seadusega määratud alustel ja korras kuulub linnaomavalitsuse võimkonda eriti: 11) nakkushaiguste ja laste surevuse vastu võitlemine; 15) elukalliduse vastu võitlemine; [--]20) töötaolu vastu võitlemine ja töövahenduse teostamine; [--]28) juuriidilise abi korraldamine; [--]" Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 vastuvõtmise ajal puudus enamuse neid ülesandeid reguleerivatest seadustest – kas jäätmekäitlus, ehitusjärelevalve vms ülesanne on täna kohaliku omavalitsuse üksuste korraldada või täidavad viimased üksnes spetsiifilisi kohustusi keskkonnakaitse kui riikliku ülesande raames?

Kui kohaliku omavalitsuse üksused või muud delegeeritud halduskandjad ei suuda süstemaatiliselt neile täitmiseks üleantud haldusülesannet täita, siis on riigi kohustus see ülesanne tagasi võtta (nt oli 1990-datel seaduse järgi päästetööde korraldamine kohaliku omavalitsuse ülesanne, mis 2000-date alguses tsentraliseeriti ja 2000-date lõpus kontsentreeriti Päästametiks, sest kohaliku omavalitsuse üksused ei suutnud seda ülesannet täita või vajalikku valmidust tagada). Eesti riigi väiksust, ülesannete üha kasvavat tehnilist keerukust ja ressursimahukust ning ülesannete ühetaolise korraldamise vajadust arvestades võib see ka teistes valdkondades vajalikuks osutuda. Üldpädevusega kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks võivad mõned tänapäevased haldusülesanded osutuda ka tehniliselt nii keeruliseks, et omavalitsuse tasemel puudub vastav oskusteave või muu vastav ressurss.

[slaid 7] kokkuvõte: Nii avaliku võimu ülesannete kuuluvuse määramisel omavalitsuslikeks või riiklikeks ülesanneteks, aga ka nende ülesannete täitmise korraldamisel tuleb arvestada muutunud oludega. Ülesanne võib olla kasvanud omavalitsuslikust riiklikuks niisamuti, kui varem riiklikult täidetud ülesanne võib täna olla jõukohane kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avalik- või eraõiguslikule halduskandjale.

Ent peatugem veel korra, enne kui hakkame ülesandeid kindlaks määrama...

3. [slaid 8] Võimalik, et tuleks kaaluda ka linnaomavalitsuse ja vallaomavalitsuse eristamist. PS § 155 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad ning lõike 2 kohaselt võib moodustada muid kohaliku omavalitsuse üksusi. Kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse garantii (sh nimetuste linn või vald kasutamine omavalitsusüksuse nimes ja vastava seisund kui ajalooline identiteet) annab põhiseadus institutsiooni garantii raames ka tagatise "linna" institutsiooni ja "valla" institutsiooni loomisele ja säilimisele kehtivas õiguskorras.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmisel 02.06.1993 seda põhiseaduslikku tagatist eirati. Ka hilisemas õiguslikus arutluses on räägitud valla või linna nimetusest kui sisutühjast artefaktist – viis, kuidas minu arvates põhiseaduse sätet sisustada ei tohiks – või seostatud seda pelgalt elanike arvuga<sup>6</sup>. Kas vald ja linn on tõepoolest tänapäeval nii ühetaheliseks muutnud, et neid ei ole sisuliselt võimalik või põhjendatud eristada? Kas osa tänastest kohaliku omavalitsuse ülesannete määratlemisega seotud probleemidest võib tuleneda selle eristuse puudumisest?

Ajaloolises arengus erineb linnaline omahaldus oluliselt vallalisest omahaldusest. Nüüdisajal on need kaks vormi üksteisele oluliselt lähenenud ja sageli segunenud ning iseenesest võib olla õigustatud küsimus linna ja valla eristamise vajalikkusest (vrd maa- ja linnakohtu instituutide eristamisega PS § 148). Seega oleks seadusandja ülesanne riigihaldusülesannete ja omahaldusülesannete jagamisel eristada olemuselt linnalisi omahaldusülesandeid ning olemuselt vallalisi omahaldusülesandeid.

<sup>6</sup> Regionaalministri poolt 2013.a algatatud omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu § 9 lõike 1 kohaselt võib linna staatuses kohaliku omavalitsuse üksus, mille elanike arv on vähemalt 5000, säilitada ühinemise tulemusel moodustatavas kohaliku omavalitsuse üksuses linna staatuse, kui linna elanike arv moodustab vähemalt ½ linnaga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste elanike koguarvust. Sama paragrahvi lõike 2 sätestati: "Enne 2017. aastat ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused, mis enne ühinemist olid linna staatuses ning mille elanike arv on vähemalt 5000, võivad taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist käigus linna staatuse taastamist." Sama eelnõu seletuskirjas kirjutatakse: "Põhiseadus määrab kindlaks kaks KOV-i üksuste liiki, kuid kriteeriumid, mille alusel KOV-i üksused on liigitatavad vallaks või linnaks, puuduvad nii PS-is, kui ka õigusaktides. Kõnesolevas seaduseelnõu §-ga 9 luuakse üks eristamise kriteerium. Oluline on märkida, et see kriteerium kehtib vaid kõnesoleva seadusega reguleeritud reformi raames toimunud ühinemistele."

Samuti ei tohi eirata PS § 155 lõikes 2 antud juhust kaaluda ka muud liiki omavalitsusüksusi. Siseministeriumis välja töötatud "Omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsus" arvestas ühe reformi lahendusena olemasolevale korraldusele maakonna või kihelkonna lisamist, kuid ei analüüsitud erinevate teenuste erinevaid teeninduspiirkondi ja sellest tulenevat olemuslikult teistsuguste enesekorralduse vormide vajadust.

[slaid 9] kokkuvõtteks: **Seadusega peab määrama kindlaks, millised ülesanded korraldada omakorralduslikult, millised linna- ja vallaomavalitsustest ning milliste ülesannete korraldamiseks on vajalikud uut laadi spetsialiseeritud omavalitsuse üksused.**

[slaid 10] Eelneva vahekokkuvõtteks võib sõnastada ettekande teesid:

1. Kohaliku omavalitsuse ülesannete määramisel tuleb arvestada, et iga riigist erinevale halduskandjale üle antud ülesanne riivab unitaariigi põhimõtet.
2. Kohaliku omavalitsuse ülesannete kindlaksmääramisel tuleb kriitiliselt hinnata, kas ajalooliselt omavalitsuste teha olnud ülesandeid omavalitsused ka tänapäeval täita saavad.
3. Ülesannete jaotamisel tuleks hinnata linna- ja vallaomavalitsuse instituudi eristamise vajadust, arvestades kohaliku elu tingimuste olulist erinevust linnas ja maal.

Viimaseks tuleb küsida ka selle kohta, millisel kohaliku omavalitsuse teoreetilisel alusel tänane kohaliku omavalitsuse ülesannete kindlaksmääramise ja rahastamise arutelu tugineb?

4. [slaid 11] 1920. a Eesti Vabariigi põhiseaduse § 75 sätestatakse: "Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrt seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi." 1933. a Eesti Vabariigi põhiseaduse § 75 sätestatakse: "Linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrt seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi." 1937. a Eesti Vabariigi põhiseaduse § 122 sätestatakse: "Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu."

1992. a Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõikes 1 sätestatakse: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt." Riigikohus on leidnud, et *põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu* (Riigikohtu üldkogu 19.04.2005 kohtuotsus asjas nr 3-4-1-1-05, punkt 35). Kohalikel omavalitsustel puudub seadusandlik üldpädevus ja tegu on riigist madalama võimutasandiga (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19.06. 2009 kohtuotsus asjas nr 3-4-1-2-09, punkt

33).

Mulle näib, et meil on endiselt alusteooria määratlemisel vastamata mitmetele põhiküsimustele [slaid 12, vt küsimused slaidilt] Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 kohtuotsuses asjas nr 3-4-1-8-09 esitab kohus vastandlikke väiteid. Rõhutades seadusandja ja täidesaatva riigivõimu suurt rolli kohaliku omavalitsuse hulka kuuluvate ülesannete, nende täitmise rahastamise ja ülesannetele esitatavate nõuete kindlaksmääramisel lähtub Riigikohus teooriast, mida tuntakse riikliku omavalitsuse teooriana. Kõrvuti sellega rõhutatakse ka kohaliku omavalitsuse üksuste ulatuslikku õigust iseseisvalt määrata kindlaks nende ülesannete täitmise tingimused, raha kulutamise tingimused jms korralduslikud küsimused, lähtub Riigikohus vastupidi teooriast, mida tuntakse kogukondliku omavalitsuse teooriana.

[slaid 13] Riikliku ja kogukondliku omavalitsuse teooriad on vastandlikud ja üksteist välisavad. Vastandliku teooria paralleelne rõhutamine tekitab pigem segadust ja möödarääkimist. Mul on kahtlus, et meil endiselt puudub kokkulepe omavalitsuse alusteoorias. Sellepärast lõpetaksingi oma ettekande viitega allikale, mis pärineb Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse lätetelt – on see ammu unustatud vana mõtte uueks tõukeks omavalitsuse institutsiooni väljaarendamisele uuemal ajal [slaid 14]:

*"Omavalitsuse kujusid on juba kaugel minevikus märgata, kuid nende tekkimise põhjuseks siis olid teised tingimused kui uuemal ajal: arusaamine riiklikust mõttest oli siis veel nii madalal järjel, et riik tervet rida ühiskondlikke tarvidusi oma ülesandeks ei lugenud; nende täitmine jäi rahva erategevuse hooleks ja nõnda tõusid korraldused elusse, millel omavalitsuse põhjusjooned olid; minevikus oli riikluse mõtte kehv väljaarenemine omavalitsuse loojaks. [--] Seevastu on praegusel ajal omavalitsuse sünnitajaks riikliku arusaamise küpsus, äranägemine, et riigivalitsuse ülemäärane eestkostmine ühiskonna üle jõuetu on aatelist riiklikku head korda ja rahva rahulolekut kätte saama, ja ühtlasi äratundmine, et riigivalitsemises kahte liiki talitusi olemas on: ühed, mida paremini bürokraatlikud organid täita suudavad, teised, mida otsustarbekohasem ja tagajärjekam seltskonna omavalitsuslike korralduste hoolde anda on. [...]"*  
(Maim, Nikolai (1913) Liivimaa kohalik omavalitsus. – Kristin Strauss, koostaja "Nikolai Maim "Mundoloogia"" Ilmamaa: Tartu, 2008, lk 57)

Täna tähelepanu eest ja soovin head jätkuvat diskussiooni kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni sisustamisel ja ellu rakendamisel! Täna korraldajaid võimaluse eest siin auditoriumis Teie ees mõtteid vahetada! Täna kuulamast! [slaid 14]

Joonis: Omavalitsuse ülesannete liigitamine

