

Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise võimalustest

Valdade ja linnade päevad, 17. augustil 2021 Tallinnas

Kersten Kattai

avaliku halduse lektor

ühiskonnateaduste instituut

Tallinna Ülikool

Taust

- KOKSi protsessi ekspertarvamus „Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused“, autorid **Georg Sootla, Toomas Sepp ja Kersten Kattai**
- KOKSi muudatuste üks eesmärke KOVide suurem enesekorraldusõigus. See puudutab ka sisemise juhtimisstruktuuri kujundamist ennekõike volikogu ja valitsuse ning administratsiooni rollijaotuses ja suhetes.
- Järjepidevad debatilid:
 - mittepoliitilisest KOV tegevjuhist
 - Volikogu rollist ja pädevusest
 - Poliitilise juhtimise jaotusest
 - jne

Võrdluseks

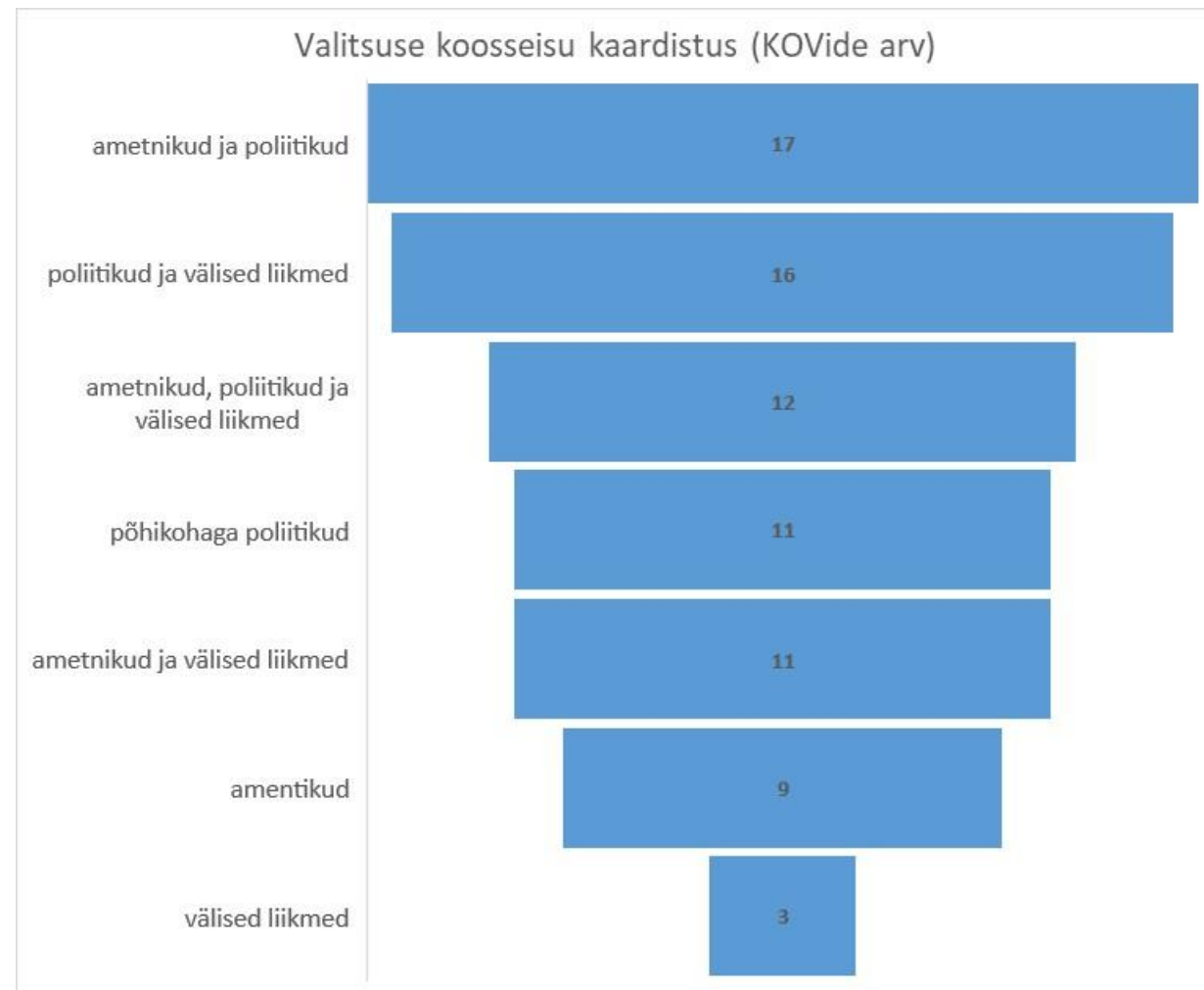
- KOV juhtimismudeli ideaaltüüpilised variatsioonid
 - **Kabinetimudel** – kopeerib kesktasandi mudelit. **Volikogu poolt nimetatud poliitiline kabinet** (valitsus). **Kaks poliitilist juhti** (volikogul ja valitsusel), **valitsusel ka administratiivülesanded**.
 - **Linnapeamudel** – **otsevalitud** linnapea/ vallavanem, kes **juhib nii volikogu kui administratsiooni**. Hästi **liidrikeskne** mudel, nii administratiiv- kui poliitiline võim on koondunud poliitilise liidri kätte.
 - **Komiteemudel** – **volikoguliikmetest koosnev täitevkomisjon** (*executive committee*) ja **volikogu poolt ametisse nimetatud tegevjuht** (CEO, valla-/linnadirektor). **Poliitilised ja administratiivülesanded jaotunud**.

Mida Eesti kabineti mudel eeldab?

- See on volikogu enamuse (koalitsiooni) toetusel baseeruv täitevvõimu juhtimismudel. Kabinet (valitsus) peab siduma volikogus esindatud nimekirjad (koalitsiooni) ja tagama kompromissid (poliitilised valikud) volikogus. Kõige halvem kui volikogu ja valitsus on „sõjajalal“.
 - Ei sobi hästi kui:
 - puudub koalitsioon (ühe nimekirja võim); so majoritaarne mudel, omane linnapeapõhisele juhtimismudelile;
 - valitsus koosneb (suures osas) ametnikest, kes ei tunneta volikogu poliitikat. Avaliku teenistuse aluspõhimõte on poliitiline neutraalsus.
- Volikogul suhteliselt pisike poliitika kujundamise roll: parandab valitsuse saadetud eelnõudes piasjasju. Sisuline osalemine (poliitilised valikud) otsustes toimub enne ametlikku menetlust koalitsioonis või ametkonnas.

Kabineti koosseis? Valitsuse ja liikmete rollikonflikt?

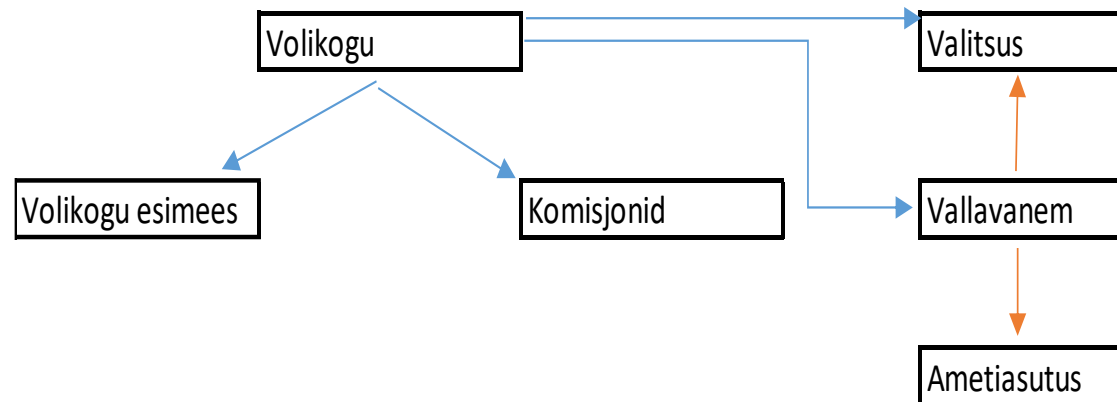
- Valitsuste koosseisu kaardistus (RaM):
 - 49 KOVi valitsuse koosseisus on ametnikke
 - 11 KOVi valitsused koosnev põhikohaga poliitikutest
- Super administreerimine, jooksvate haldusotsuste tegemine (kui domineerivad ametnikud ja/ või vallavanem on manager). Poliitika kujundamise rollid tagaplaanil?
- Super poliitiline kui domineerivad poliitikud, jooksva halduse ülesanded jäävad tahaplaanile. Poliitiliselt tugev, aga haldustasandil halvast juhitud vald/ linn?
- Kumbki äärmus ei ole hea, sest tekib rollikonflikt: valitsuse poliitiline funktsioon vs ametnikest liikmed või valitsuse administratiivne funktsioon vs poliitikud.
- Tulemuseks, et ametnikud politiseeruvad ja poliitikud bürokratiseeruvad.



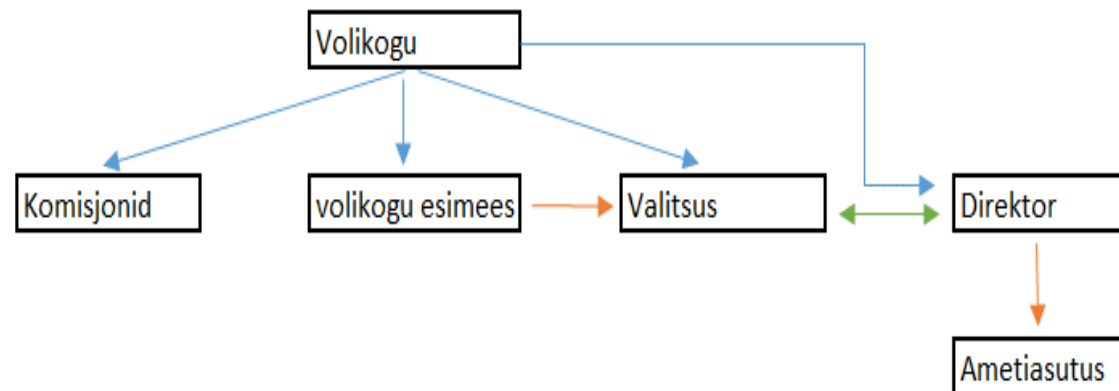
Täiendava juhtimismudeli kontuurid

Muutuja	Täiendav mudel
Valla-, linnavalitsuse koosseis	a) koosneb volikogu liikmetest (volikogu juhid, komisjonide juhid, opositsiooni esindajad), b) võimalus maksta palka (nn põhitöökoht) c) ettepanek kasutada teist sõna: nt täitevkoogu
Vallavanem/ linnapea ja volikogu esimees	Samas isikus ennekõike poliitilistes rollides (st ei juhi ametiasutust), kes juhib nii täitevkoogu kui volikogu
Valla/ linna direktor	a) ametiasutuse (valla-linnavalitsus) ja administratiivjuht; b) konkursiga ametnik; c) valimistest erinev rütm; d) ametisse nimetab volikogu
Organite ülesanded	a) volikogu ainupädevused piiritleda kitsalt. b) KOÜ pädevusse antud küsimused otsustab täitevkoogu, kuni volikogu ei otsusta neid küsimusi võtta enda pädevusse. c) piiritleda direktori pädevused ja temale delegeerimise võimalused.

Tänane mudel



Tugeva volikogu ja direktori mudel



Täiendava juhtimismudeli eesmärgid

- **Eraldada** volikogu/ valitsuse nn „suurte-teemade-**poliitika**“ nn **igapäevahaldusest**
- **Volikogu strateegilise** juhtimise **rolli** muutus:
 - **poliitilised sisendid** poliitikakujundamise protsessi *alguses*, s.t. **volikogus** (mitte ametnike-valitsuses)
 - strateegiaprotsessi loogika muutus: kõigepealt **strateegia volikogus ja sellest** administratsiooni **tegevuskava**
 - **volikogu komisjonide rolli suurenemine** strateegia ja seire tasandil. **Komisjoni juht** kui põhikohaga täitevkoogu liige!
- Professionaalne **ametnikust juht (valla-/linnadirektor)** saab keskenduda juhtimiskvaliteedi parendamisele (sh kaitse poliitiliste tõmbetuulte eest), suureneb administratsiooni (halduse) professionaalsus tervikuna. Võimalik seada kvalifikatsiooninõuded
- **Poliitiliste ja administratiivsete ülesannete tasakaalustumine**
- **Opositsiooni rolli** sisuline aktiveerimine **poliitika kujundamises**
- Võimaldab valitsusel (täitevkoogul) keskenduda tõhusamale (konsulterivale, osundavale) **järelevalvele administratsiooni üle**, suureneb hindamise ja tagasiside roll
- KOV **poliitika ja koostöövõimekus enam väljapoole** siseküsimustega tegelemise asemel („vallavanem joob kohvi olulistes võrgustikes“ mitte ei tegele halduse pisiasjadega)

Tänase juhtimismudeli kohatised nõrkused, mida täiendav mudel või maandada

Tänane volikogu-valitsus mudel	Täiendav volikogu-keskse-valitsuse-mudel
Valitsuse erinevad koosseisud (ametnikest, välistest poliitikutest, põhikohaga poliitilise juhtidena), mis võivad dikteerida ka valitsuse tegevuse fookuse ja prioriteetidid	Valitsusel poliitiline, volikoguga seotud mandaat ja selles tulenevalt nn suurte-teemade-poliitikad
Poliitilisel valitsusel on palju administratiivseid ülesandeid. Ei ole hea kui domineerivad admin. ega kui domineerivad poliitilised rollid. Vallavanemal/ linnapeal palju tehnilisemat laadi ametiasutuse juhtimise ja administratiivfunktsioone	Strateegilised ja administratiivfunktsioonid jaotuvad paremini: a) strateegilised/ poliitika kujundamise ülesanded täitevkoogule (valitsusele), vallavanem strateegia-poliitikajuht b) administratiivülesanded ja ametiasutuste juhtimine valla-, linnadirektorile
Opositsioon täitevfunktsioonidest ära lõigatud	Opositsioon osaleb valitsuse (täitevkoogu) töös
Administratiivjuhil (vallavanem) puuduvad pädevus- ja kogemusnõuded (kuigi on tippjuht)	Direktor konkursi korras ametnikuna, kellele saab esitada ka pädevus- ja kogemusnõudeid
Poliitiliste juhtide/ koalitsioonide vahetumisel uued valdkonnajuhid (nt põhikohaga ja osakonna juhtidena poliitilised valitsuse liikmed), administratiivse järjepidevuse puudumine	Suurem administratiivne järjepidevus koalitsioonide vahetumisel; admin.juhtkond jääb paigale ning poliitika jääb volikokku
Võib domineerida suurepärase administratiivkorralduse ja teenustekeskne tegevus	Jaotuvad strateegilised-poliitika kujundamise funktsioonid (volikogus, täitevkoogus) ja teenuste osutamise/ korraldamise funktsioonid ametiasutuses

Ettepanek täiendava mudeli kujundamiseks

- Luua **täiendava** juhtimismudeli kasutamise **võimalus, mitte asendada** olemasolevat volikogu-valitsuse suhtemudelil põhinevat juhtimismudelit
 - Juhtimismudeli valik on enesekorralduse küsimus, mida toetab nii KOV harta kui riigikohtu otsused
- seda **esma** katseprojektide käigus **piloteerida** ja selle kogemuse pinnalt koostada nn põhiregulatsioon (parandused) KOKSis (kui see end õigustab)
 - Vajalik paika loksutada **õigusliku regulatsiooni, juhendamise ja juhtimispraktika** küsimused
- Uue **juhtimismudeli katsetamise** tarbeks **KOKSis luua vastav regulatsioon**, mis on otstarbekas sisustada KOKSi eelnõu koostamise käigus
- Samal ajal **sõlmida kokkulepped KOVidega**, kes soovivad uut juhtimismudelit rakendada

Tänu tähelepanu eest!

Ekspertarvamuse täisversioon:

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/KOV_juhtimine_ekspertarvamus_final_24.01.2021.pdf

kontakt:

kersten@tlu.ee