

Tallinna juhtimise detsentraliseerimine

Mikk Lõhmus (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor, doktorant

Sulev Mäeltsemees (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan, professor

Suurlinnade teke sajand-poolteist tagasi tõi kaasa sotsiaalsed ja majanduslikud probleemid, mille hulgas on tähtsal kohal suurlinna juhtimine, eelkõige selle otstarbekas detsentraliseerimine linnaosade kaudu.

Linnaosi hakati moodustama Londonis 19. sajandi teisel poolel, Berliinis 1920. aastail. Vähe tuntud on fakt, et Venemaa Ajutine Valitsus andis 15. aprillil 1917 välja õigusakti, mis lubas linnades moodustada juhtimisstruktuurina linnaosi. Eestis moodustati Narva-Jõesuu Narva linnaosana 1934. aastal (RT 1934, 27, 226), 1938. aasta linnaseaduses (RT 1938, 43, 404) on linnaosadele pühendatud terve peatükk.

Rahvusvahelises võrdluses on Tallinna puhul suurlinna mõiste kasutamine ilmne liialdus, Eestis muidugi mitte. Riigi kohaliku omavalitsuse korralduse mudeli jaoks on aga oluline, kui palju vallad ja linnad oma suuruselt erinevad. Suured disproportsioonid toovad sageli kaasa vajaduse erinevate õiguslike regulatsioonide järele ja seda mitte ainult suurimate või väikseimate kohaliku omavalitsuse üksuste seisukohalt. Ka äärmuste vahele jäävad vallad ja linnad vajaksid piltlikult öeldes Prokrustese sängist väljapääsu. Kui 1938. aasta linnaseadus eristas rahvaarvust lähtudes neli linna kategooriat, siis tänapäeva õigusruumis on kõigil valdadel ja linnadel põhimõtteliselt võrdsed õigused, kohustused ja vastutus. On ainult kaks erandit. Juba 1993. aastast moodustatakse Tallinna Linnavolikogu valimiseks valimisringkonnad linnaosade kaupa (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus – RT I 2002, 36, 220; 2005, 47, 387) ning 2003. aastast alates on väikesaartel teatud küsimuste otsustamiseks vajalik hääleõiguslike saareelanike üldkogu arvamus (püasustusega väikesaarte seadus – RT I 2003, 23, 141).

Linnarajoonide asemele linnaosad

Tallinna linn oli Nõukogude ajal jagatud rajoonideks põhimõttel, et iga 100 000 elaniku kohta võis moodustada ühe linnarajooni (Mäeltsemees 2004). Ühiskonna demokratiseerudes tõusetus 1980. aastate lõpus Eesti poliitikas üheks oluliseks teemaks pealinna otstarbekas detsentraliseerimine senise nelja kunstliku linnarajooni asemel. Teadlased ja ka poliitikud rõhutasid, et linna jagamisel tuleb arvestada piirkondade ajaloolist arengut, erinevat elulaadi jms iseärasusi. Pärast suuri diskussioone, sealhulgas arvukaid rahvaarutelusid, otsustati 1993. aastal jagada Tallinn kaheksaks linnaosaks. Linnavolikogu moodustas linnavolikogu valimistulemuste alusel igas linnaosas kohalike elanike esinduskoguna halduskogu. Igas linnaosas moodustati ka linnaosavalitsus (sisuliselt linnaosa kantselei), mida juhib linnaosa vanem.

Elanike arvult on linnaosad erinevad (Lasnamäe ja Pirita linnaosa vahe oli ja on enam kui kümnekordne). Piiride kujunemise peamiseks kriteeriumiks sai lahendatavate sotsiaalmajanduslike probleemide sarnasus, mitte linnaosa suurus. Tähtis oli seejuures kohalike elanike arvamus, mida muu hulgas väljendasid kohapeal kujunenud kodanikeühendused (seltsid jms).

Linnaosa õigused vajavad täpsustamist

Paraku jäi 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses üldsõnaliseks linnaosa õiguslik regulatsioon. Seadusandja peaeesmärk oli sätestada arusaadavalt kogu riigi kohaliku omavalitsuse toimimine. Tallinna puhul mõjutasid seda vähemalt kaks asjaolu. 1994. aastal Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 95) artiklis 6 on öeldud: "Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata..." Seega oli Tallinnal endal võimalik sätestada põhimääruses linna juhtimise otstarbekas detsentraliseerimine. Oma mõju oli ka asjaolul, et Tallinnal oli õigusloomeks parim potentsiaal ja linnalt oodati linnaosi puudutavaid ettepanekuid seadustesse.

Sellekohast initsiatiivi on Tallinn ka ilmutanud. Seda kinnitavad 1995., 1998. ja 2006. aastal Vabariigi Valitsusele Tallinna Linnavolikogu ja 2002. aastal otse Riigikogule (1190 SE) kahe parlamendifraktsiooni poolt esitatud pealinna staatust ja eripära reguleerivad eelnõud. Neis on selget poliitilist tahet, kuid vajaka jääb õiguslikust, majanduslikust ja juhtimisanalüüsist. Ka on eelnõudes keskendutud üksikute (kuigi oluliste!) probleemide lahendamisele – peaasjalikult pealinna ja riigi keskvõimu suhetele, viimasel ajal ka võimalusele delegeerida linnasiseste otsuste tegemine linnaametitele. Linnaosa õigusliku staatuse sisustamine on möödunud tosina aasta jooksul jäänud tagaplaanile.

Esimestel linnaosade moodustamise järgsetel aastatel oli see põhjendatud. Pärast 1993. aasta linnavolikogu valimisi tehti ära suur töö uue juhtimisstruktuuri rakendamisel. Linnaosadele anti kohaliku elu korraldamiseks nimetamisväärsed õigused. Muu hulgas kuulusid siis 17-liikmelisse Tallinna Linnavalitsusse kõigi kaheksa linnaosa vanemad, mis tasakaalustas territoriaalset juhtimist harulise juhtimisega. Kui territoriaalse ja harulise juhtimise juhtide arvamusid linnavalitsuses polariseerusid, otsustas linnapea hääl.

Seadusloome arendamisega seotud temaatika aktiveeris korraaks siis, kui selgus, et linnaosades sõlmitud tuhandet mitteeluruumide rendilepingud on õigustühised, sest linnaosal puudus igasugune õigusakti andmise õigus. 23. novembril 1994 muutis Riigikogu kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I 1994, 84, 1475), selle seaduse § 57 lõike 5 kohaselt sai linnaosa vanem üksikaktina korralduse andmise õiguse. Paralleelselt oli ka siis päevakorral linnaosa poliitilise juhtimise (halduskogu) seadustamine, kuid see osutus üle jõu käivaks ülesandeks. Peeti vajalikuks saada rohkem praktikat ja analüüsida välisriikide kogemusi. 1996. aastal korraldati Tallinnas Eesti Haldusjuhtimise Instituudis esimene esinduslik rahvusvaheline pealinna juhtimise konverents Berliini, Helsingi, Kopenhaageni, Oslo, Riia, Stockholmi ja Vilniuse juhtide osavõtul.

Paraku algas enne teiste kogemuste üldistamist ja seadustesse võimalike ettepanekute tegemist Tallinna juhtimise tsentraliseerimine, mis hoogustus eriti pärast 1999. aasta linnavolikogu valimisi. Selgelt üritati tugineda erasektori juhtimiskogemustele. Ignoreeriti asjaolu, et avalik sektor on palju keerulisem ning et linna (riigi, maakonna, valla) juhtimisel saab ainult kohati erasektori juhtimismeetodeid rakendada. Mitmesuguseid avaliku halduse müüte (tsentraliseerimine andvat iseenesest kokkuhoidu jms) on hästi selgitatud Riigikogu Toimetistes ilmunud artiklites (nt Randma, Annus 2000).

Tallinnas alanud tsentraliseerimine jätkus järgmistel aastatel, mil vaheldusid linnapead, abilinnapead ja poliitiliste ametnikena ka linnaosavanemad. Harukondlikku juhtimist teostavate ametite juhid olid tähtajatu teenistussuhtega ametnikud, kes suutsid poliitilist ebastabiilsust oma positsioonide kindlustamiseks edukalt ära kasutada. Aastail 1999–2000 koondati kolmandiku võrra linnaosavalitsuste koosseise, kärbiti nende kujunemisyrgus olnud õigusi linna eelarve protsessis ja vähendati ülesandeid, seejuures alus- ja üldhariduse, vaba aja ning heakorra valdkonnas.

Et välistada varasemate aastate pelgalt poliitilistele emotsioonidele tuginenud muudatusi linna juhtimises, otsustas Tallinna Linnavalitsus 2003. aastal tellida võimalikult tervikliku ning üheaegset juhtimise seisundit ja selle probleeme käsitleva analüüsi Tallinna Tehnikaülikoolilt. Kuigi linna juhtimisprobleemid olid tellijale üldjoontes teada, olid need üldistamata ja kaardistamata, puudusid poliitiliste valikute teoreetilised põhjendused. Ka oli vaja analüüsida teistes Euroopa riikide linnades (eelkõige pealinnades) kasutatavaid juhtimismudeleid ja nende perspektiive.

Demokraatia ja subsidiaarsus

Kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni tegevus lähtub ühiskonna demokraatlikest väärtustest, erinevad juhtimisinstrumendid on üksnes vahendid nende tagamiseks. Rahvusvaheliselt ja üldtunnustatud väärtused on kohalik autonoomia ja subsidiaarsusprintsip. Neil põhimõtetel baseerub ka 1985. aastal Euroopa Nõukogus allkirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille on 2006. aastaks ratifitseerinud 43 riiki. Kui autonoomiat saab käsitleda üksnes riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse suhestatuse alusena, siis demokraatia ja subsidiaarsus on otseselt kohaldatavad ka linnasisesele juhtimisele. Subsidiaarsusprintsip seob seejuures majandusliku ja sotsiaalse efektiivsuse.

Kõneldes subsidiaarsusest – mis tähendab kodanikulähedust (vt Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu III jaotise artiklit 9 või Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõiget 3) –, tuleb märkida, et avaliku halduse ülesannete delegeerimine linnavolikogu või –valitsuse poolt harukondlikku juhtimist teostavale ametiasutusele ei ole subsidiaarsusprintsipi kohaldamine. Paraku on just selliselt tõlgendatud subsidiaarsusprintsipi 2006. aastal (Tallinna Linnavalikogu otsus nr 89, 23.03.2006) ja veelgi selgemalt 2002. aastal esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ettepanekute seletuskirjas (1190 SE).

Suurtes linnades kasvab sotsiaalne anonüümsus ning väheneb üksiku linnaelaniku võimalus linna toimimist mõjutada. Kogu meie avaliku halduse ja sealhulgas kohaliku omavalitsuse

suuremaid probleeme on vähene kodanikuaktiivsus. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2004. aastast on muide detsentraliseerimist märgitud elanike aktiivsuse tõstmise vahendina: "Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist."

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on pakkuda elanike ootustele vastavat avalikku teenust, tagada teenuse kvaliteedi kontroll ning reageerida paindlikult ja kiirelt elanike vajadustele. Erilist tähelepanu vajavad valdkonnad, mis eeldavad teenuse osutamist vahetult sihtrühma või ülesande lähedal: sotsiaalhoolekanne, vaba aeg, heakord. Lahendusena kasutataksegi suuremates linnades laialdaselt territoriaalset detsentraliseerimist (Norton 1994; Bäck 2002). Linna territoriaalse detsentraliseerimise ja linnaosa juhtimisvahendina rakendamise eesmärgid võib kokku võtta järgmiselt (Norton 1994; Barlow 1993):

1. tagada kohalik demokraatia, luua kaasärääkimise ja osalemise võimalused;
2. arvestada kohalikke prioriteete, reageerida komplekssetele ning mitut valdkonda haaravatele probleemidele kiirelt ja paindlikult;
3. teenindada elanikke võimalikult elukoha lähedal.

Linna juhtimise detsentraliseerimise õiguslik alus

Õiguslikult võib suurlinna territoriaalsel detsentraliseerimisel kasutada kolme mudelit (Barlow 1994).

1. Linn, kus üksikute linnaosade õigused on võrreldavad iseseisvate kohaliku omavalitsuse üksustega. Selline oli näiteks Londoni juhtimisstruktuur aastail 1986–2000¹ (Röber *et al.* 2002).
2. Linn kui kahetasandiline kohalik omavalitsus, kus linnaosad moodustavad esimese tasandi ja linn tervikuna teise tasandi. Säärane mudel võinuks Tallinnas olla aastail 1989–1993, kui Eestis oli kahetasandiline kohalik omavalitsus, aga paraku polnud sel ajal Tallinnas veel linnaosi. Niisugust ülesehitust kasutab näiteks Budapest (Horvath 2000). Seda ei tohi segi ajada mudeliga, kus unitaarse juhtimisstruktuuriga linn täidab ühel ajal esimese ja teise tasandi funktsioone.
3. Linn kui unitaarüksus, kus linn on tervik, mille üks juhtimisvahendeid võivad olla linnaosad. Kohati on seadustega ette nähtud isegi kohustuslik linnaosade moodustamine (Mäeltsemees 2005). Näiteks Põhja-Rein-Vestfaali liidumaal tuleb rohkem kui 20 000 elanikuga linnades moodustada linnaosad.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab VIII peatükis linnaosa ja osavalla õiguslikud alused, kuid nende moodustamine on üksnes võimalus. Linnaosa toimimise õiguslikud alused on selle seaduse §-de 56 ja 57 kohaselt jäetud volikogu poolt kinnitatava linnaosa põhimääruse sätestada. Linnaosa valitsuse juht on linnavalitsuse poolt ametisse nimetatav linnaosa vanem, kes allub vahetult linnapeale ja kelle volituste aeg ei tohi nimetatud seaduse § 57 lõike 2 punkti 3 kohaselt ületada volikogu volituste perioodi. Linnaosa vanema ametisse nimetamisel on Tallinnas kasutatud mitmesuguseid lahendusi, kuid selge on suundumus täidesaatva organi mõju suurenemisele. Tallinna Linnavolikogu poolt 17. juunil 1993 kinnitatud linna põhimääruse kohaselt kinnitas linnaosavanemad

linnavolikogu ja nad kuulusid kõik *ex officio* linnavalitsuse koosseisu. 1996. aastast alates on linnaosavanemad linnapea ettepanekul kinnitanud Tallinna Linnavalitsus, pooled neist kuulusid linnavalitsuse koosseisu. 1999. aasta linnavolikogu valimistest alates ei ole linnaosade vanemad Tallinnas enam linnavalitsusse kuulunud.

Linnaosa halduskogu

Tallinna Linnavolikogu on kõikide linnaosade halduskogusid moodustanud juba 1993. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest alates.

Õigupoolest loodi esimesed halduskogud (Nõmmel, Pirital ja Haaberstis) juba enne neid valimisi (Mäeltsemees 2004). Halduskogu on oma olemuselt demokraatlik institutsioon. Tema moodustamise nüansid on muutunud, kuid säilinud on mõned olulised põhimõtted, mis muu hulgas eristavad teda linnavolikogu komisjonist. Nimelt peab halduskogu liige olema kandideerinud kohalikel valimistel ja olema sama linnaosa rahvastikuregistris. Seega ei ole päris korrektne käsitleda linnaosa halduskogu õiguslikku staatust kui linnavolikogu territoriaalset komisjoni. Igal halduskogu liikmel on linnaosa elanike mandaat, aga linnavolikogu funktsionaalsesse (eelarve vms) komisjoni võivad kuuluda ka valimistel mittekandideerinud või edutult osalenud elanikud. Iga linnaosa halduskogu koosseis peegeldab seega antud linnaosa valijate poliitilist tahet. Seda asjaolu võib muidugi kritiseerida, kuid igal juhul erineb see järgnevalt põgusalt käsitletavatest Põhjamaade linnade juhtimismudelitest.

Linnaosa halduskogu mainitakse üksnes korrupsioonivastases seaduses (RT I 1999, 16, 276; 2004, 71, 504) ja alaealiste mõjutusvahendite seaduses (RT I 1998, 17, 264; 2006, 7, 42). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kahjuks isegi ei maini halduskogu, peaaegu ilma õiguste, kohustuste ja vastutusega on nende roll linna juhtimisel marginaalne. Võib veel märkida, et Viinis on 23 linnaosa ja linnaosad võivad moodustada ühise administratiivorgani, kuid igas linnaosas peab tingimata olema elanike esinduskoguna halduskogu (Mäeltsemees, Kukk 1999).

Naaberriikide kogemus

Eesti kohaliku omavalitsuse toimimise õiguslikud alused on suhteliselt samasugused kui Põhjamaades, seetõttu on otstarbekas analüüsida sealsete linnade juhtimist. Göteborgis on 21, Malmös 10, Oslos 15 ja Stockholmis 18 linnaosa. Meil sageli Helsingi detsentraliseerituse näitena märgitud Espoo, Kauniainen ja Vantaa moodustavad 1974. aastast alates koos Helsingiga koostööpiirkonna, mille toimimist reguleerib eriseadus (YTV-laki). Samasugune seadus võeti 1999. aastal vastu ka Kopenhaageni piirkonna kohta (Lov om Hovedstadens Udviklingsråd).

Põhjamaades hakati suurlinnade juhtimise detsentraliseerimist laiemalt rakendama alles 1980.–1990. aastail, kui selgus, et varasemad harukondlikul printsiiбил põhinevad juhtimisstruktuurid ei suuda heaoluriigi ülesandeid küllalt efektiivselt täita. Põhjamaade kogemus näitab, et detsentraliseerimine on otstarbekas eelkõige siis, kui linnas on üksteisest erinevad sotsiaal-majandusliku struktuuri ja identiteediga linnaosad.

Norra ja Rootsi linnade analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused:

1. linnaosal kui juhtimisvahendil on kaks põhieesmärki: a) arendada kohalikku demokraatiat ning siduda elanikke ja kohalikku omavalitsust; b) osutada avalikke teenuseid efektiivsemalt ja arvestada kohalike olusid (Montin 1992; Bäck *et al.*2001; Bäck 2002);
2. linnaosas teeb poliitilisi otsuseid meie mõistes halduskogu. Halduskogude liikmed nimetab linnavolikogu linnaosa elanike hulgast, sageli linnavolikogu poliitilist struktuuri järgides. Oslos on eksperimendi korras ka neli otsevalitud halduskogu (Bäck 2002);
3. linnaosad osutavad suure osa heoluriigi avalikest teenustest, peamiselt sotsiaalhoolekande, vaba aja, hariduse ja heakorra valdkonnas (Hegelsen *et al.*2001);
4. rakendatakse ulatuslikku fiskaalset detsentraliseerimist. 50–75% linna eelarvest kasutavad linnaosad osutatavate teenuste finantseerimiseks (Tallinnas alla 10%). Põhjamaades eraldatakse linnaosadele objektiivsetele ja mõõdetavatele kriteeriumidele põhineva eelarvevalemi alusel teatud rahasumma, mille raames nad saavad ise määrata oma prioriteedid ja raha jaotuse. Linn määrab kindlaks üksnes teenuste üldised standardid (Löhmus 2005; Byradets... 2003).

Põhjamaades on üsna tavalised linna juhtimise detsentraliseerimise reformid ja eksperimendid. Oslos näiteks vähendati 2004. aastal linnaosade arvu kolmandiku võrra, kuid samal ajal anti linnaosadele täiendavaid ülesandeid nii heakorra kui ka sotsiaalhoolekande valdkonnas.

Territoriaalsed juhtimisstruktuurid on moodustatud ka Riias ja Vilniuses. Erinevalt Põhjamaadest kasutatakse nendes linnades administratiivset detsentraliseerimist ning halduskogu puudub üldse või on üksnes nõuandev organ (Löhmus, Tõnisson 2006).

Linnaosa peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega

Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöös raames küsitleti Tallinna kohaliku omavalitsuse toimimises nii teenuste tarbijatena (linnaelanikke, ettevõtjaid) kui ka teenuste osutajatena (ametite ja linnaosade juhid, hallatavate asutuste juhid) osalejaid. Üldistavalt võib väita, et linna juhtimises vajavad lahendamist need probleemid, mis tulenevad elust enesest ja on võimalikult objektiivsed, s.t tulenevad rohkem kui ühe vastaja (paratamatult subjektiivseks jäävatest) seisukohtadest. Küsitlused andsid kinnituse, et osa avalike teenuste (eriti noorsootöö ja sotsiaalhoolekande) puhul ei ole linnaosad ametitega asendatavad.

Linnaelanike uuringu käigus küsitleti linnavalitsuse infosaali ja linnaosavalitsustesse pöördunud linlasi. Just neilt võis oodata kindlaid seisukohti selle kohta, kuidas tajutakse omavalitsuslikke väärtusi ja hinnatakse erinevaid juhtimisviise. Küsitlustulemused näitasid, et linnaelanikud ei saa enamasti aru linna juhtimisest ja vastutajatest. Linnaosavalitsuse kui kõige elaniku- ja kodulähedasema asutuse olemasolu pidasid vajalikuks nii infosaalis kui ka kõigis linnaosades küsitletud. Linnaosavalitsuse ülesannete kohta arvati valdavalt, et linnaosavalitsus peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega (heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine). Elanike soov on lahendada probleem(id) ühes

kohas ja kui konkreetset täitjat ei teata, siis pöörduakse esimese kättesaadava linna asutuse poole. Viimaseks on üldjuhul elukohajärgne linnaosavalitsus. Rahulolematu funktsionaalsete ametite osutatavate teenuste kvaliteediga transformeeritakse üldjuhul samuti linnaosa tegematajätmiseks. Ameteid ei teata ja neid külastavad seetõttu teadlikumad või otseselt linnaosa või kaaskodanike suunatud linnaelanikud. Tallinna Tehnikaülikooli uuringu tulemusi kinnitasid hiljem (2004. aastal) Tallinna Linnavalitsuse tellitud avaliku arvamuse tulemused. Nende kohaselt oli küsitletuist linnaosavalitsuste tegevusega väga rahul 6%, pigem rahul 44%, pigem ei olnud rahul 19%, üldse ei olnud rahul 6% ja 24% ei omanud seisukohta (OÜ Ariko Marketing 2004, 35, 39–46).

Teenuste osutajate küsitluses töid nii ametite juhatajad kui ka linnaosade vanemad olulisemate probleemidena välja tsentraliseerituse ja linnasisese ülesannete jaotuse. Harukondlike üksuste juhid mõistsid tsentraliseerituse all eelkõige seda, et linnavolikogu ja –valitsus ei saa delegeerida neile õigusaktide andmise õigust. Linnaosavanemad nägid probleemi nii otsustusõiguse liigses koondumises linnavolikogule ja –valitsusele kui ka avalike teenuste koondumises ametite pädevusse linnaosa arvel. Vastanute hinnangul ei selgu linna õigusaktidest üheselt, missuguseid ülesandeid peaks täitma amet ja missuguseid linnaosa. Ka ametite endi ülesannete jaotus ei ole selge, eeskätt komplekssete, mitut valdkonda hõlmavate probleemide puhul (vaba aja sisustamine, noorsootöö, arenguküsimused, liiklus). Tulemuseks on ülesannete täitmisel teatud valdkondades dubleerimine või veel halvemal juhul – teenuste osutamata jätmine.

Kui valupunktide puhul ametite ja linnaosade juhtide arvamused sageli kattusid, siis võimalike lahenduste suhtes seisukohad erinesid. Lahkhelid olid põhimõttelist laadi, tuginesid erinevale ettekujutusele kohaliku omavalitsuse üldisest toimimisest ja detsentraliseerimisest. Ametite juhid eelistasid harukondlikku juhtimist ja juhtimisvahendina ameteid. Linnaosasid peeti vajalikuks, kuid mitte kui avalike teenuste tagajaid, vaid linna ja elanike vahendajaid, kui info kogujat sotsiaalhoolekande, heakorra, eluaseme vms valdkonnas. Linnaosavanemad seevastu pidasid subsidiaarsuspriinibist tulenevatele argumentidele tuginedes õigustatuks linnaosade võimupiiride suurendamist.

Õigused, kohustused ja vastutus on tasakaalust väljas

Tallinna eelarve analüüs võimaldas hinnata juhtimise institutsioonide õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaalu. Analüüs kinnitas Tallinna juhtimises tsentraliseerimise tendentsi. Kui 1999. aasta eelarves oli linnaosade kulude osatähtsus kogu linna tegevuskuludest 52,5%, siis 2004. aasta eelarve tegevuskuludes oli linnaosade eelarvete osatähtsus langenud 9,7%-ni, sealhulgas ilma üldvalitsemiskuludeta kõigest 6,8%-ni.

2004. aasta eelarves moodustasid linnaosade kuludest 30% üldvalitsemiskulud, 26% sotsiaalhoolekanne, 20% heakord, 9% elamumajandus, 4% kultuur, 3% sport, 2% noorsooüritused ning 6% muud kulud (Lõhmus 2005). Linnaosadele eraldatavad eelarvevahendid ei baseeru mõõdikute alusel koostatud valemitel. Vahendite suurus sõltub kas juba 1990. aastate alguses kujunenud ja raskesti põhjendatavatest proportsioonidest või poliitilistest kokkulepetest või kompromissidest. Linnaosadele eraldatud raha analüüs põhiliste kuluartiklite (üldvalitsemine, sotsiaalhoolekanne ja heakord) lõi ning elanike

arvule ja pindalale tuginedes näitas, et finantseerimise alused ei ole põhjendatavad üheski valdkonnas (Lõhmus 2005).

Uuringu käigus kaardistati seadustega linnale pandud ülesanded ning nende ülesannete täitmine juhtimismudelil: linnavolikogu → linnavalitsus koos ametitega → linnaosad → hallatavad asutused. Õigusaktide kaardistamine kinnitas küsitluste põhjal tehtud järeldust, et õiguste, kohustuste ja vastutuse jaotus linna juhtimisstruktuuris ei ole selge. Enim on probleeme sotsiaalhoolekande, heakorra, vaba aja sisustamise ja kultuuri valdkonnas, ka elamumajanduses.

Ebaselge õigusliku regulatsiooni näitena võib välja tuua heakorra. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1 sätestab linna ühe kohustusliku ülesandena heakorra tagamise. Seaduslik regulatsioon selle ülesande puhul peaaegu puudub, seetõttu kuulub küsimus linna kaalutusõiguse valdkonda. Uuringu ajal pärines linna kaevetööde eeskiri 1980. aastast, puudusid tänavavalgustuse ja mänguväljakute hooldamise normatiivid. Neist viimane on 2006. aastani kehtestamata. 5. septembril 2001 kehtestatud haljastute klassifikatsiooni ja hoolduse normatiivide täitmine nõudnuks 2004. aastal kordi rohkem raha, kui linna eelarves eraldati.

Tallinna juhtimismudeli täiustamine

Tallinna linnaosades on tosin aastat pärast linnaosade moodustamist õiguslikud ja rahalised võimalused kohalike ülesannete täitmisel muudetud peaaegu olematuks. Samal ajal erinevad linnaosad paljude sotsiaalsete tunnuste osas. Seetõttu nõuavad langetatavad otsustused kohalike olude head tundmist. Harulise juhtimise ameteil puudub võimalus vajalikul määral kontrollida ja juhtida linnaosas paiknevate linna hallatavate asutuste tegevust.

Linnaosa valitsuse muutmine üksnes piirkondlikuks teeninduspunktiks on põhjendamatu peamiselt kolmel põhjusel:

1. ei ole tagatud kohaliku demokraatia areng;
2. mitmete probleemide lahendamisel on vaja kiiresti ja paindlikult reageerida ning sisseostetud teenuse kvaliteeti kontrollida, mis linnaosa tasandil on kõige otstarbekam;
3. infotehnoloogia arenguga on teeninduspunkt oma klassikalises tähenduses tähtsust minetamas.

Linnavolikogu peaülesanne peaks olema strateegiliste ja linna üldise arengu küsimuste lahendamine. Paraku kinnitab iga linnavolikogu istungi päevakord, et rohkesti tuleb tegelda üksikküsimustega. Nende lahendamine tuleks seaduses lubatud piires delegeerida linnavalitsusele, linnaosale või selgelt harulises küsimuses linna ametile. Linnavolikogu oluline roll peaks olema kodanikuühiskonna tugevdamine. Tema juurde tuleks moodustada rohkem mittetulundusühingute, ettevõtjate, noorte, eakate ja vajadusel teiste huvirühmade ümarlaudu ning kaasata nende esindajad linnavolikogu komisjonide töösse. Sama on otstarbekas teha linnaosade halduskogudes. Täpsustamist vajab linnavolikogu komisjonide staatus. Linnavolikogu komisjonide struktuur tuleks ühitada funktsionaalset juhtimist

teostavate ametite haldusalaga. Linnavolikogu komisjonidele tuleks anda kaasotsustamise õigus ja näha ette valdkonnad, kus täidesaatva võimu otsustuse tegemine eeldab linnavolikogu komisjoni eelnevat kooskõlastust. Eelkõige on see vajalik valdkondades, kus linna juhtimise üldise tulemuslikkuse huvides ei ole linnavolikogu otsus alati vajalik.

Linnavalitsus kui täidesaatev organ juhib linna ametite ja linnaosavalitsuste kaudu. Linna ametite põhifunktsioon on edaspidigi poliitilise organi tellimusele ja olukorrale tuginedes õigusaktide väljatöötamine. Avalikke teenuseid tagavad ametid üksnes valdkondades, kus ülelinnaline tsentraliseeritud juhtimine annab paremaid tulemusi või mis on olemuslikult ülelinnalsed või haaravad koguni laiemat regiooni (arenguküsimused, ülelinnalsed kultuuri- ja spordiüritused, linnaplaneerimine, ühistransport, magistraaltänavad jms). Linnaosade täidetavate avalike teenuste jaoks töötavad ametid arengukavadest, sotsiaalsest tundlikkusest ja poliitilise tasandi ülesannetest lähtudes välja teenuste miinimumstandardid ja kriteeriumid.

Ametite struktuuri kohta tehti uurimistöös ettepanek moodustada linna keskkonnaamet, koondada arenguküsimustega tegelev üksus linnakantseleisse, ühendada kommunaalameti liiklusteenistus transpordiametiga ning luua noorsootöö töhustamiseks ühtne vaba aja amet. Kolm esimest ettepanekut realiseeriti juba 2004. aastal.

Mitut linnaosa Tallinn vajab?

Poliitikud on linnaosade arvu suhtes eri arvamusel. Nii mõnigi kord võib kuulda, et linnaosi peaks olema vähem. Analüüs, sealhulgas elanike küsitlused jms, kinnitas, et linnaosade arvu ei ole (praegu) otstarbekas muuta. Lasnamäe ja Pirita linnaosa suuruse erinevust ja eripära arvestades ei ole võimalik leida mudelit, mis rahuldaks ühelt poolt linnaosadeks jagamise sisulisi (kogukondliku omavalitsuse toimimisest tulenevaid) põhimõtteid ja teisalt seda, et uued linnaosad oleksid võimalikult ühesuguse suuruse ja pindalaga. Seetõttu ei ole mingil juhul põhjendatud linnaosade mehaaniline liitmine, sest nii tekiksid kunstlikud moodustised ja oletatav majanduslik efekt ei kompenseeriks eripalgeliste kogukondade lõhkumist.

Linnaosavalitsuse kui juhtimisvahendi ülesanne on eelkõige kindlustada demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõtted: pakkuda elanikele vahetu osalemise ja kaasarääkimise võimalusi ning tagada kohalikud teenused ülelinnalistest standarditest ja kohalikest prioriteetidest lähtudes. Linnaosadele tuleb ette näha erinev otsustusõiguse ulatus. Ülelinnalselt prioriteetsetes või sotsiaalselt tundlikes valdkondades peab linnaosa kaalutusõigus olema väiksem.

Linnaosa juhtimisstruktuur peab toetama kohalike omavalitsuste põhiväärtuste tagamist. Halduskogu roll linnaosa juhtimisel peab kasvama ning poliitilised otsustused linnaosa tasandil peab tegema halduskogu. Seni kui halduskogu ei saa anda haldusakti, tuleb ette näha valdkonnad, kus linnaosavanem ei saa teha otsustust halduskogu kooskõlastuseta.

Linnaosade finantseerimiseks on vaja välja töötada objektiivne ja mõõdetavatel kriteeriumidel põhinev eelarvevalem. Sobiva eeskjuju võib leida Rootsist ja Norras kasutusel

olevaist mudeleist (Bäck 2002; Löhmus 2005). Raha võiks eraldada viie valdkonna summana: üldvalitsemine, heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine ja reservfond.

Pealinna tõhusaks juhtimiseks on vaja terviklikke lahendusi

Üldistavalt peame vajalikuks linna efektiivset juhtimist, mis peab aga haakuma demokraatia tagamise ja arendamisega. Ka linnasiseses juhtimises tuleb lähtuda Euroopa Liidu avaliku halduse põhimõtetest – subsidiaarsus ja hea valitsemine (*good governance*) –, mis eeldavad kodanikulähedust. Mitmes sotsiaalmajanduslikus valdkonnas tagavad linna kui terviku kiire ja efektiivse arengu just linnaosad neile antud õigustega, muidugi koos raha, kohustuste ja vastutusega.

Pealinna funktsioon toob kaasa spetsiifilisi probleeme, mida ei saa ignoreerida. Seda on märgitud ka rahvusvahelistes regulatsioonides. Näiteks 2003. aastal võttis Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongress vastu otsuse, kus muu hulgas on tõdetud: “Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kahesugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms... Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud: 1) eri tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest; 2) huvide konfliktist valitsemistasandite vahel; 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel; 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest.”

Suurlinna, seda enam pealinna juhtimist ei saa otstarbekalt teha üksnes üksikute valdkondade korrastamisega. Vaja on terviklikke lahendusi, mis haaravad lisaks artiklis käsitletud linnasisese juhtimise detsentraliseerimisele veel pealinna suhteid riigi kesktasandiga ning regionaalset koostööd.

Kasutatud kirjandus

Barlow, M. (1993). Large City Reforms. – R. J. Bennett (ed). Local Government in the New Europe. London: Belhaven Press, pp 130–143.

Barlow, M. (1994). Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas. – M. Barlow, P. Dostál, M. Hampl (eds). Development and administration of Prague. Amsterdam: University of Amsterdam.

Bäck, H. et al. (2001). Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport. IKE, Rapport 2001:111.

Bäck, H. (2002). Fragmentation and Consolidation in the Big City. Neighbourhood Decentralisation in Six Scandinavian Cities. Göteborg: Göteborg University. – <http://www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe12/henryb.pdf>

Byradets budsjettforslag for 2004. Dokumentasjon av budsjettgrunlaget for bydelene (2003). Oslo: Oslo Kommune.

Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 20 October 2004.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II 1994, 95.

Euroopa põhiseaduse leping (2005). Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus.

Hegelsen, M., Klausen, J. E., Fimreite, A. L. (2001). Færre og større bydeler. Oslo: Prosjektrapport 2001:17.

Horvath, T. M. (2000). Decentralization. Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Lov om Hovedstadens Udviklingsråd. –

http://www.retsinfo.dk/_GETDOC_/ACCN/A19990035430-REGL

Lõhmus, M. (2005). Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. – XIII majanduspoliitika teaduskonverents: XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH, lk 398–408.

Lõhmus, M., Tõnisson, I. (2006). Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania after Restoring their Independence. – Halduskultuur, Vol 7, pp 50–77.

Montin, S. (1992). Recent Trends in the Relationships between Politics and Administration in Local Government: The Case of Sweden. – R. Batley, A. Campbell (eds). The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government. London: Frank Cass.

Mäeltsemees, S. (2004). Tallinna linna juhtimine. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Mäeltsemees, S. (2005). The Capital City in the Local Self-Government System in Europe. – Capital City Administration. Opportunities and Challenges. Tallinn: Tallinn University of Technology.

Mäeltsemees, S., Kukk, L. (1999). Kohalik omavalitsus Austrias. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Norton, A. (1994). International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar.

О производствѣ выборов гласныхъ Городскихъ Думъ и объ участковыхъ городскихъ управленияхъ. Пост. 15.04.1917 г. Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 г. / составлен Отделением Свода законов Государственной канцелярии Петроград.

OÜ Ariko Marketing. Tallinlaste rahulolu linna elu-oluga. Uuring, juuni 2004. [Kättesaadav Tallinna Linnakantselei teabeosakonnas.]

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

Resolution 158 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on management of capital cities.

Röber, M., Schröter, E., Wollmann, H. (2002). Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.

YTV- laki (Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta). – http://www.ytv.fi/FIN/paatoksenteko/YTV_laki/etusivu.htm

Märkused

1 1986. aastal saadeti peaminister Margaret Thatcheri initsiatiivil laiali Suur-Londoni Linnavolikogu ning 32 linnaosa said iseseisva kohaliku omavalitsuse üksuse õigused. Osa ülelinnalisi ülesandeid (teedevõrgu, ühistranspordi) võtsid üle ministeeriumid. Osa linnaosa ületavate ülesannete täitmiseks moodustati ühiskomisjonid (nt *London Fire and Civil Defence Authority, London Planning Advisory Committee* jt), mis toimisid sihtliidu taoliselt. 1990. aastal moodustati *Association of London Authorities*. Kuid paljude ülelinnaliste strateegiliste probleemide lahendamise takerdus. Vahepeal taheti teha isegi Londoni Ministeeriumi, pärast peaministri vahetumist moodustas John Majori valitsus 1994. aastal Londoni Asjade Ameti (*Government Office for London*). 1997. aastal ametisse astunud Tony Blairi valitsus seda valdkonda kohe ei muutnud, ainult vastutavaks sai *Minister for London*. Alles 2000. aastal taastati uuesti Londoni Linnavolikogu valimine (Röber *et al.* 2002).