

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

**Uurimistöo „Tallinna juhtimise täiustamine“
KOONDARUANNE**

Tallinn 2004

	2
EESSÕNA	4
LINNA JUHTIMISE ÜLDISEST ARENGUST	7
LINNA DETSENTRALISEERITUD JUHTIMISE TEOREETILISI LÄHTEALUSEID	13
Subsidaarsuse printsiip.....	14
Sotsiaalne ja majanduslik efektiivsus.....	15
Avalike teenuste liigitus ja nende täitmise efektiivsus	16
Detsentraliseerimise mõiste kohaliku omavalitsuse üksuse sisese juhtimise kontekstis	18
Territoriaalne ja funktsionaalne detsentraliseerimine	19
Detsentraliseerimine õiguste, kohustuste ja vastutuse mahu alusel	19
Sisemine ja väline detsentraliseerimine	20
Hallatavad asutused	21
VÄLISRIIKIDE PEALINNADE MUDELID.....	22
Põhjamaade pealinnade kokkuvõte.....	22
1. Linnaosade otstarbekas suurus.....	22
2. Otsustustasandid ja kohalik demokraatia.....	23
3. Ülesanded.....	24
4. Ressursid.....	25
Põhjamaade linnade kokkuvõte	27
Lääne-Euroopa pealinnade juhtimismudelitest	27
TALLINNA JUHTIMISSTRUKTUURI SENINE ARENG	28
Kodanike, ettevõtjate ja MTÜ-de sotsioloogiline uuring.....	28
Ametite juhatajate arvamused.....	29
Linnaosavanemate arvamused	33
Hallatavad asutused	39
Lasteaiad	42
Linna ülesannete õiguslik kaardistamine.....	45
Linna probleemide kaardistamine.....	47
KOMPLEKSPROBLEEMID	49
Linnaosade arv ja suurus	49
Tallinna linnaosad.....	49
Kokkuvõte.....	51
Võimalused otsustusõiguse delegeerimiseks	53
Põhjamaade mudel.....	53
Linnaosa ja ameti õiguslik regulatsioon KOKS-s.....	53
Kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse võimalus delegeerida ülesandeid valla või linna ametiasutustele.....	55
Ameti ja linnaosa ülesannete alused	59
Ameti koht linna juhtimismudelil.....	59
Linnaosa koht linna juhtimismudelil	59

Ametite struktuur.....	63
Arengukavad	64
Arengukavade hetkeseis.....	64
Arengukavade koostamise aluseid.....	65
Linnaosade ülesanded.....	66
Ressursipoliitika	69
Tallinna linnaosade eelarved 1999-2004	69
Tallinna eelarve koostamise alused	72
HALLATAVAD ASUTUSED	73
Kokkuvõte.....	73
LISA 1 KOHALIKU OMAVALITSUSE ROLL JA ÜLESANDED	75
LISA 2 KULTUURIKESKUSED TALLINNA LINNAS	76
LISA 3- SOTSIAALVALDKONNA HALLATAVAD ASUTUSED	77
LISA 4 SPORDIVALDKONNA HALLATAVAD ASUTUSED.....	78
LISA 5 NOORSOO VALDKONNA HALLATAVAD ASUTUSED	79
LISA 6 TALLINNA HALLATAVATE ASUTUSTE REFORM KULTUURI, SPORDI, HUVIHARIDUSE (NOORTEMAJAD) VALDKONNAS.....	79

Eessõna

2003. aasta 14. mail kinnitas Tallinna linnapea E. Savisaar linnaosa temaatika komisjoni koosseisus: esimees – Edgar Savisaar, liikmed – Toivo Ninnas, Toomas Sepp, Marika Lepikult, Arvo Teder, Ahti Kallaste, Andres Pajula, Vahur Keldrima, Ain Valdmann, Hanno Pevkur, Toivo Moorast, Tiina Kitsing, Raimond Kaljulaid ja Kaido Rosin. Komisjoni töös paluti osalema volikogu kõikide fraktsioonide esindajaid ja volikogu õigusnõunik Hele Põld. Komisjoni töö eesmärgiks seati linnaosade arvu ja tsentraliseerimis- või detsentraliseerimispoliitikaga seonduvate küsimuste läbitöötamine

Kuna varasematel aastatel oli muudatusi linna juhtimises tehtud kas üldse ilma eelneva uurimistöota (st üksnes poliitiliste otsustustena) või küll eelneva analüüsi baasil, aga ainult üksikvaldkondades ja eri aegadel, siis otsustati seekord teha võimalikult terviklik ning üheaegne (2003/2004. aasta juhtimise seisundit ja selle probleeme käsitlev) analüüs. Tallinna kui pealinna ja riigi suurima linna juhtimise probleemid on õigupoolest üldistavalt jagatavad kolme gruppi:

1. Suhted riigi kesktasandiga (selles valdkonnas on Tallinn ilmutanud juba kümme aastat omapoolset initsiatiivi, et seadustes reguleerida pealinna staatusest tulenevad õiguslikud ja majanduslikud probleemid).
2. Suhted horisontaaltasandil eelkõige Harju maakonna teiste valdadega ja linnadega, aga ka laiemalt regionaalne koostöö Tallinna ja tema sotsiaalmajandusliku tagamaa vahel (see probleem teravdus näiteks järsult 2004. aasta algul seonduvalt Tallinna ühistranspordiga).
3. Linnasisesed suhted, sest Tallinnas on 1993. aastast linnaosad, kelle koht linna juhtimises ja seosed eelkõige ametitega on tekitanud sageli vaidlusi ja vastakaid arvamusi.

Kolmest suurest probleemide grupist otsustati seekord keskenduda kolmandale, so valdkonnale, kus Tallinnal on endal kõige suuremad õigused ja võimalused probleemide lahendamiseks. Näeb ju ka Riigikogus 1994. aastal ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 6 ette „*Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.*“ Pole ka tähtsusetu märkida, et vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 123 „*Kui Eesti seadused või muud õigusaktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.*“ Muidugi on ka linnasiseses juhtimises probleeme, mida ei saa lahendada ilma seadustes (eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses) muudatusi tegemata. Siiski võrreldes märgitud kahe esimese probleemide grupiga on siin Tallinna Linnavolikogul ja Tallinna Linnavalitsusel kahtlemata suurimad võimalused kohaliku elu otsustamiseks ja korraldamiseks. Liiatigi oli Tallinna mudel 1990. aastate keskel just selles valdkonnas ka välisriikide pealinnadele huvipakkuv, mida kinnitas Tallinna Linnavalitsuse poolt 1996. aasta veebruaris läbi viidud rahvusvaheline konverents (vt „*Juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas. Rahvusvaheline konverents Tallinn, 9.-10. veebruar 1996. Tallinn 1997, 88 lk.*“). Samas just Tallinna territoriaalselt detsentraliseeritud juhtimise valdkonnas tehti 1990. aastate teisel poolel eelneva analüüsi poliitilisi otsustusi.

Lisaks Tallinna enda juhtimisprobleemide analüüsile leiti, et väga oluline on saada ülevaade, mis on välisriikide pealinnades linnasisese juhtimise valdkonnas viimastel aastatel tehtud ja millised on edasise arengu suundumused.

Tallinna Linnavalitsus otsustas tellida linna juhtimise täiustamise alase uurimistöo Tallinna Tehnikaülikoolilt, kus on viimastel aastatel kujunenud arvestatav uurimissuund kohaliku omavalitsuse ja regionaalse arengu probleemide valdkonnas. Muuhulgas uuritakse neid probleeme praegu kirjutatavas paaris doktoritöös ning mitmes magistritöös.

2003. aastal 25. juunil kirjutasid Tallinna linnapea E. Savisaar ja Tallinna Tehnikaülikooli rektor A. Keevallik alla lepingulisele uurimistöole “Tallinna juhtimise täiustamine”, kus fikseeriti lähteülesandena:

„1. Määratleda kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimise, sh linnaosadeks jagamise teoreetilised lähtealused.

2. Analüüsida kohaliku omavalitsuse pädevust üldse ning tema sisemiste juhtimisstruktuuride pädevust.

3. *Analüüsida ja üldistada Tallinna linnasiseste juhtimisstruktuuride senist arengut alates 1990. aastate algusest.*

4. *Analüüsida ja hinnata Tallinna linnasisest kaasajal kasutatavat juhtimisstruktuuri.*

5. *Kaardistada Tallinna kohaliku omavalitsuse funktsioonide jaotus linna kaasaegses juhtimisstruktuuris: linnavolikogu ja linnavalitsus – linna funktsionaalne ametiasutus – linnaosa (halduskogu, linnaosa valitsus, linnaosa vanem) – linna hallatav asutus.*

Eelkõige kaardistada ja analüüsida funktsioone järgmiste ametite haldusalas:

Ettevõtlusamet

Haridusamet

Kommunaalamet

Kultuuriväärtuste Amet

Sotsiaal- ja Tervishoiuamet

Spordi- ja Noorsooamet

Säästva Arengu ja Planeerimise Amet

6. *Viia läbi sotsioloogilised uuringud, selgitamaks kellele, mis valdkondades ja milliste konkreetsete sotsiaalmajanduslike või administratiivsete teenuste osutamiseks on vajalik linna juhtimise tsentraliseerimine või detsentraliseerimine. Sotsioloogiliste küsitlustega uurida funktsioonide tsentraliseerimise või detsentraliseerimise otstarbekust elanike, mittetulundusühingute, äri sektori esindajate ning linna hallatavate asutuste seisukohalt.*

7. *Analüüsida kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise efektiivsust, sh sotsiaalset ja majanduslikku efektiivsust tsentraliseeritud või detsentraliseeritud juhtimismudeli puhul.*

8. *Iseloomustada mõningates teistes Euroopa pealinnades kasutatavaid juhtimisstruktuure Tallinnas rakendatavuse seisukohalt.*

9. *Uurimistöö viiakse läbi regulaarses koostöös Tallinna Linnavalitsuse ja tema ametiasutustega, millega tagatakse uurimistöö seos väljatöötatavate linna strateegilise arengu kavadega ning linna finantsjuhtimise mudeliga. Vähemalt üks kord kuus informeeritakse Tellija esindajat uurimistöö teostamise käigust ja tulemustest.*

10. *Uurimistöö lõppedes esitada aruanne ning konkreetset ettepanekud Tallinna juhtimise arendamiseks, sh Tallinna põhimääruse jm õigusaktide muutmiseks ja uute õigusaktide vastuvõtmiseks koos juhtimisalaste ümberkorralduste rakenduskavaga.“*

Ülikooli poolt vaadatuna oli taolise lepingu sõlmimine kõrget tähelepanu vääriv fakt ja mitte ainult seetõttu, et meie teadustegevuse riigieelarvest finantseerimine on tagasihoidlik ja järjest enam kõlab soovitusi rakendusuringute läbiviimiseks lepingulise uurimistööna. Olgu siinkohal märgitud, et 16. märtsil 2004. aastal andis peaminister Riigikogus ülevaate teadus- ja arendustegevuse olukorrast, kus muuhulgas märkis, selleks et viia teadus- ja arendustegevuse kogukulude osatähtsus SKT-s 2006. aastaks 1,5%ni ja 2014. aastaks 3,0%ni on rahastamisprioriteetide määramisel oluline toetada just rakendusliku suunitlusega uuringuid jne (vt Riigikogu 16. märtsi 2004. aasta stenogramm). Teiseks uuring sisustab 30. aprillil 2002. aastal Tallinna linna ja Tallinna Tehnikaülikooli vahel sõlmitud koostöölepingut. Ja kolmandaks, põhimõttelise tähtsusega asjaoluks on, et meie järjest keerulisemaks muutuvast avaliku halduse süsteemis, kus viimased kaheksa aastat (nn kolme ministri ettepanekust alates) on (ka meedias) n.ö sinusoidaalse aktiivsusega käsitletud haldusreformi märksõna. Paraku sellest perioodist peaaegu puuduvad Eesti avaliku halduse olukorda ja tema (radikaalse) ümberkujundamise vajadust põhjendavad vms uurimistööd. Seejuures Tallinna juhtimist oli sisuliselt viimati püütud terviklikult uurida 1995. aastal, kui valmis prof J. Leimanni ja SIAR- Bossardi uuring „Linna juhtimine ja organisatsioon (Tallinna linna näitel)“. See töö ei puudutanud aga näiteks linna juhtimise õiguslikke aluseid ega välisriikides kasutatavaid mudeleid.

Haldusreformi ette valmistamist ja võimalikku läbiviimist saavad kahetsusväärset mitmesugused müüdid, millest käesoleva uurimistööga väärivad eriti esiletõstmist sellised nagu tsentraliseerimine tähendavat kokkuhoidu, mida vähem avalikku sektorit (riiki ja kohalikku omavalitsust) seda parem, erasektori juhtimist

tulevat üle kanda ametiasutustesse, olevat universaalsed ja teistest riikidest ülevõetavad lahendused ja üldse – lahendused olevat lihtsad. Eriti viimase väite osas on otstarbekas meenutada, mida ütles prof Edgar Kant (hilisem Tartu Ülikooli rektor) juba 1937. aastal: „Kogukondlike omavalitsuste reformimine on olnud alati ja kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal.“

Muuhulgas ilmnes välisriikide linnade analüüsimisel, et viimastel aastatel on mitmes pealinnas (Berliinis, Stockholmis, Oslos) otsustatud vähendada linnaosade arvu. Uurimistöö autorite arvates oleks aga ülimalt lihtsustatud lähenemine, kui ka meie linnaosade arvu suhtes teha järeldusi välislinnade juhtimise selle tendentsi põhjal. Liites näiteks Tallinnas elanike arvult suurima ja väikseima linnaosa (Lasnamäe ja Pirita), võib küll saavutada mõningast kokkuhoidu halduskuludes, kuid tekitatakse korvamatut kahju nende eripalgeliste sotsiaalmajanduslike probleemidega kogukondade toimimisele.

Lisaks välisriikide kogemuste analüüsile pandi uurimistöös oluline rõhk linna juhtimises osalevate erinevate subjektide (linna ametite juhid, linnaosa vanemad) arvamuse selgitamisele. Samavõrd tähtsaks peeti linna hallatavate asutuste juhtide, ettevõtjate ja linnaelanike seisukohtade sotsioloogilist uurimist. Võib ju üldistavalt väita, et linna juhtimises vajavad lahendusi need probleemid, mis tulenevad elust enesest ja on võimalikult objektiivsed, st tulenevad rohkem kui ühe vastaja (paratamatult subjektiivseks jäävatest) seisukohtadest, niisamuti nagu vastupidi – kui ikka ükski linna juhtimises osalev või selle omavalitsuslikus keskkonnas elav füüsiline isik või tegutsev juriidiline isik probleeme kohaliku omavalitsuse toimimises ei näe, siis neid ka (peaaegu) pole.

Uurimistöö oli ette nähtud läbi viia kahes etapis. 2003. aasta detsembri lõpus anti üle I etapi aruanne ja selle arutelul linnaosa temaatika komisjonis 14. jaanuaril 2004 tehti ettepanekuid lähteülesande täiendamiseks. Lepingu lähteülesannet täiendati nii, et punkti 1 ametite loetellu lisati Elamumajandusamet ning Transpordi- ja Keskkonnaameti keskkonnateenistus. Samuti täpsustati töö lõppeesmärki, mille kohaselt tuli välja töötada Tallinna Linnavalikogude otsuse eelnõu „Tallinna juhtimise täiustamise alused“, sest alles pärast mitmete poliitiliste otsustuste langetamist on võimalik konkreetses valdkonnades välja töötada linna juhtimist puudutavate õigusaktide eelnõusid. Lisaks peeti linnaosa temaatika komisjonis otstarbekaks välislinnadest I etapil käsitlemata jäänud Riia ja Vilniuse juhtimise analüüsi ja muidki aspekte, mida järelejäänud lühikese aja (kahe kuu) jooksul püüti ka arvestada. Muuhulgas analüüsiti põhjalikumalt juhtimise detsentraliseerimisega kaasnenud ja kaasnevaid linna eelarve probleeme.

Lisaks lähteülesandes ettenähtule osutus otstarbekaks analüüsida seadusi, et leida neid seadusega pandud ülesandeid, mida seni ei täideta. Selle õigusliku analüüsi vajalikkus ilmnes juba esimestest intervjuudest ja kohtumistest linna ametite juhtidega ja linnaosavanematega, kes märkisid, et osa ülesandeid linnas dubleeritakse, aga osasid ülesandeid ei täida mitte keegi, viidati veel puudulikele regulatsioonidele, seaduselünkadele jms. Uurimistöö autorite eesmärk oligi need aspektid konkretiseerida.

Uurimistöö vastutav täitja oli prof Sulev Mäeltsemees. Kande osa uurimistöös oli TTÜ haldusjuhtimise doktorandil Mikk Lõhmusel, kes kirjutab doktoritööd kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimisest ning selles osalesid suuremas mahus veel doktorant Illar Tõnisson, magistrandid Janek Laidvee ja Helena Laaser. Väiksemas mahus osalesid veel mitmed haldusjuhtimise doktorandid, magistrandid ja bakalaureuseõppe üliõpilased. Intervjuude ja küsitluste ettevalmistamisel ja läbiviimisel kasutati sotsioloogide abi. Uurimistöö käigus teiste pealinnade juhtimismudelitega tutvudes selgus, et Oslo on 2004. aastast selles valdkonnas alustanud reformi. Kuna Oslo oli juba 1996. aastal Tallinnas toimunud rahvusvaheliselt konverentsilt jäänud meelde kui üks linna territoriaalselt detsentraliseeritud mudeli edukamaid rakendajaid ja erinevalt teistest meie lähiriikide pealinnadest on Tallinnal Osloga seni olnud suhteliselt tagasihoidlikud kontaktid, siis osutus otstarbekaks projekti raames külastada Oslo Linnavalitsust, mida ka Tallinna delegatsioon 2.-4. märtsil 2004. aastal tegi. Eelnevalt tõlkis uurimisgrupp norra keelest Oslo koduleheküljelt selles valdkonnas kättesaadavad linna õigusaktid (eelkõige Oslo linnaosade põhikirja).

31. märtsil 2004. aastal esitati Tallinna Linnavalitsusele lepingu II etapi aruanne ning ka koondaruanne nii I kui ka II etapi olulisematest tulemustest, mis sisaldas ka „Tallinna juhtimise aluste“ eelnõu projekti.

Linna juhtimise üldisest arengust

Linnastumise (urbanisatsiooni) kiire areng Euroopas XIX sajandil ning seda enam XX sajandil ja nüüd juba kogu maailmas tõi kaasa ka põhimõtteliselt uute lahenduste otsimise linna juhtimises. Üheks olulisemaks suunaks sai linnade suuruse kasvades linnasisese juhtimise probleem ja eelkõige detsentraliseerimine. Nagu ka käesolevas uurimuses analüüsitud tosina Euroopa linna (peaasjalikult pealinna) näidetel selgub, hakati linnasisese juhtimisega tegelema kohati juba XIX sajandi teisel poolel (nt London), aga veelgi enam XX sajandi esimesel poolel (nt Berliin, Viin).

Eesti Vabariigis oli linnaosade moodustamine juba esimesel iseseisvusajal võimalik ning teadaolevalt esimesena moodustati 1934. aastal Narva-Jõesuu linnaosa Narva linna koosseisus. 1937. aasta linnaseadus sätestas eraldi III peatükina linnaosade õiguslikud alused. Muuhulgas nähti ette: „§ 121. Pealinnas, esimese ja teise astme linnades võib linnavolikogu linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks ellu kutsuda linna üksikute osade jaoks linnaomavalitsuse kohalikud organid. Linnaomavalitsuse kohalike organite ellukutsumise otsus kuuluba Vabariigi Valitsuses kinnitamisele siseministri ettepanekul.

§ 122. Linnaomavalitsuse kohalikeks organiteks on linnaosa volikogu, linnaosa valitsus ja linnaosa revisjonikomisjon.

§ 123. Linnaosa volikogu koosneb linnavolikogu valimise seaduse alusel valitavaist linnaosa volinikest. Linnaosa volikogu valitakse viieks kalendriaastaks, mis arvatakse eelmise volikogu viie kalendriaastase tähtaja lõpust. Linnaosa volinike arv on 12 kuni 15. Volinike arvu määrab siseminister enne valimiste väljakuulutamist.

§ 124. Linnaosa valitsus koosneb linnaosa volikogu poolt volikogu volituste kestuse ajaks valitavast linnaosa vanemast ja ta abist. Linnaosa vanemale ja ta abile kohaldatakse kolmanda astme linnade linnapea ja linnavanema ning abilinnapea ja abilinnavanema kohta ettenähtud eeskirju....“

Ka nõukogude ajal oli ette nähtud suuremates linnades linnarajoonide moodustamine. Kehtis põhimõte, mille kohaselt üle 200 000 elanikuga linnades võis iga 100 000 elaniku kohta moodustada ühe linnarajooni. Tallinnas oli kuni 1970. aastate alguseni kolm linnarajooni (Kalinini, Kesk- ja Mererajoon), aga kui linna rahvaarv ületas 400 000 piiri, siis lisanduski üks linnarajoon ning 1975. aastast olid Tallinnas Kalinini, Lenini, Oktoobri ja Mererajoon. Vastavalt linna ja linnarajooni rahvasaadikute nõukogu seadusele oli linnarajooni nõukogu ülesanneteks nt linnarajooni majandusliku ja sotsiaalse arengu jooksvate ja perspektiivplaanide kinnitamine ning nende täitmise korraldamine ja kontroll, kohaliku tööstuse, teeninduse, kaubanduse ja toitlustuse ettevõtete ning kultuuri, hariduse ja tervishoiu asutuste paigutuse ja arengu plaanide läbi vaatamine ning vajadusel oma ettepanekute esitamine vastavatele kõrgemalseisvatele organitele jne. Linnarajooni nõukogu pidi läbi vaatama linnarajooni territooriumil asuvate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide plaanide projektid, mis puudutasid maakasutust, looduskaitset, ehitustegevust jne ning esitama oma ettepanekud vastavatele kõrgemalseisvatele organitele, aga ühtlasi lülitama need näitajad linnarajooni majandusliku ja sotsiaalse arengu plaani.

Linnarajoonide moodustamisel ei järgitud aga linnasiseseid ajaloolisi jm tegureid. Seetõttu saigi 1980. aastate lõpul alanud ühiskonna demokratiseerimise protsessides Tallinnas oluliseks otstarbekate linnaosade moodustamine. 1989. aasta 10. detsembril toimunud linnavolikogu valimistel polnud vist ühtegi kandidaati, kelle valimisplatvormis polnuks linnaosade temaatika. Juba kuu aega varem, 1989. aasta 10. novembril vastu võetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus sätestas (§ 10), et haldusüksuse elanike initsiatiivil võib valla-, alevi- ja linnavolikogu moodustada haldusterritooriumil omavalitsuslike allüksustena valla-, alevi- ja linnaosi. Volikogu võis delegeerida oma volitusi teatud küsimuste lahendamiseks vastava allüksuse eestseisusele või vanemale, kelle staatus ja volitused tulnuks kindlaks määrata seadusega.

Tallinna Linnavolikogus, Tallinna Linnavalitsuses, linnarajoonide valitsustes ning ka kodanike koosolekutel toimusid 1980. aastate lõpul ja 1990. aastate algul suured ja ägedad vaidlused selle üle, kuidas oleks linna juhtimist kõige otstarbekam detsentraliseerida.

Pakuti välja isegi ettepanekuid jagada Tallinn ligi sajaks linnaosaks. Tallinna rajoneerimise skeem pandi linnavalitsuse 26. oktoobri 1990 otsusega rahvaarutelule. Skeem avaldati ajalehes “Õhtuleht” sama aasta oktoobri lõpus ning nägi ette linna jagamise minimaalselt 9 linnaosaks. Need olid Väike-Õismäe, Kakumäe, Pirita, Lasnamäe (koos Mõiguga), Kristiine (koos Mustjõe, Kitseküla ja Luite asumitega), Kesklinn (koos Kalamajaga), Kopli, Nõmme ja Mustamäe. Ligi aasta hiljem, 28. augustil 1991. aastal kiitis Tallinna

Linnavalitsus oma määrusega nr 207 heaks linna jaotuse 8 linnaosaks ning nende siseselt tänapäeva mõttes 84 asumiks (asum kui termin võeti seadustati 1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega). Need olid järgmised:

- | | |
|---|------------------|
| 1. KESKLINN | 15. Ülemiste |
| 1. Vanalinn | 16. Tondiraba |
| 2. Südalinn | |
| 3. Kompassi | 4. NÕMME |
| 4. Maakri | 1. Nõmme |
| 5. Sibulaküla | 2. Rahumäe |
| 6. Tatari | 3. Liiva |
| 7. Tõnismäe | 4. Raudalu |
| 8. Kassisaba | 5. Männiku |
| 9. Uus Maailm | 6. Hiiu |
| 10. Veerenni | 7. Kivimäe |
| 11. Keldrimäe | 8. Pääsküla |
| 12. Torupilli | 9. Vana-Mustamäe |
| 13. Raua | 10. Laagri |
| 14. Sadama | |
| 15. Kadriorg | 5. MUSTAMÄE |
| 16. Juhkentali | 1. Mustamäe |
| 17. Luite | 2. Kadaka |
| 18. Kitseküla | 3. Sääse |
| 19. Mõigu | 4. Siili |
| 20. Aegna | |
| 21. Ülemiste järv (koos sanitaarkaitse tsooniga ja Järve metsaga) | 6. HAABERSTI |
| | 1. Mustjõe |
| 2. PIRITA | 2. Veskimetsa |
| 1. Maarjamäe | 3. Väike-Õismäe |
| 2. Pirita | 4. Astangu |
| 3. Mähe | 5. Mäeküla |
| 4. Merivälja | 6. Pikaliiva |
| 5. Lepiku | 7. Haabersti |
| 6. Laiaküla | 8. Rocca al Mare |
| 7. Iru | 9. Õismäe |
| 8. Kose | 10. Vismeistri |
| 9. Kloostrimetsa | 11. Kakumäe |
| | 12. Tiskre |
| 3. LASNAMÄE | 7. KRISTIINE |
| 1. Sikupilli | 1. Lilleküla |
| 2. Uuslinn | 2. Tondi |
| 3. Kurepõllu | 3. Järve |
| 4. Paevälja | |
| 5. Loopealse | 8. PÕHJA-TALLINN |
| 6. Katleri | 1. Kalamaja |
| 7. Kuristiku | 2. Kelmiküla |
| 8. Priisle | 3. Pelgulinn |
| 9. Seli | 4. Merimetsa |
| 10. Mustakivi | 5. Pelguranna |
| 11. Laagna | 6. Sitsi |
| 12. Pae | 8. Karjamaa |
| 13. Vao | 9. Paljassaare |
| 14. Sõjamäe | |

Kahtlemata oli aga põhiküsimus linnaosade õiguslikust sisustamisest. Arusaadavalt oleks kasvõi eelmärgitud asumite arvule lähedasel arvul linnaosade moodustamine jätnud nad nõ seltsi õigustesse nagu juba tol ajal tegutsesid aktiivselt mitmesugused seltsid (Merivälja Majaomanike Selts, Nõmme Heakorra Selts, Kadrioru

Selts, Kalamaja Selts jpt). Haldussuutlike (kasutades viimastel aastatel kasutusele tulnud terminoloogiat) linnaosade arv pidi jääma alla tosina, kes oleks saanud hakata täitma kohalike elanikke puudutavaid sotsiaalseid ja majanduslikke ülesandeid.

Esimese Tallinna linnaosana määratles Tallinna Linnavalitsus 31. jaanuaril 1992. aastal Haabersti linnaosa staatuse, kinnitas Haabersti Ajutise Haldusnõukogu koosseisu ja põhikirja. Vastavalt põhikirjale oli Haabersti Halduskeskus Tallinna linna Haabersti linnaosa kohaliku omavalitsuse organ. Täpsuse huvides tuleks lühidalt loetleda ka Haabersti Halduskeskuse ülesanded:

- 1) haridus (koolikohustuse täitmise kontroll, haridusasutuste finantseerimine, haridusasutuste kinnisvara korrashoid ja hooldus);
- 2) elamumajanduse koordineerimine, sh eluruumide üürile andmise korraldamine vastavalt kehtestatud korrale;
- 3) sotsiaalhooldus;
- 4) mitteeluruumide rentimine ja haldamine;
- 5) linnaosa eelarve kava koostamine;
- 6) Harku järve ja Kakumäe ranna hooldamine;
- 7) elanike registri tegevuse korraldamine;
- 8) heakorra, keskkonnakaitse, avaliku korra, side, transpordi jms tegevusvaldkondade arengule kaasaaitamine linnaosas;
- 9) notariaaltoimingute teostamine pädevuse piirides.

Halduskeskust juhtis haldusnõukogu, mille liikmeteks võisid olla Haabersti linnaosast linnavolikokku valitud isikud ja teised Haabersti linnaosas elavad isikud. Haldusnõukogu esimehe valis haldusnõukogu oma liikmete hulgast. Halduskeskuse direktori valis haldusnõukogu.

4. juunil 1992. aastal moodustas Tallinna Linnavolikogu vastavalt Nõmme Linna Taastava Kogu ettepanekule Nõmme linnaosa. Sama otsusega kinnitati Nõmme Haldusnõukogu koosseis ja tehti Tallinna Linnavalitsusele ülesandeks moodustada Nõmme Halduskeskus, kinnitada selle põhikiri ja piirid. Eraldi väärib märkimist nimetatud otsuse punkt 2, mille alusel oleks Tallinna linn pidanud pöörduma Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poole taotlusega moodustada Tallinna halduspiirkonnas Nõmme linn ja ühtlasi lubada koos Riigikogu valimistega viia läbi Nõmme Linnavolikogu valimised. Ka haldusnõukogu moodustati ajutiselt "kuni Nõmme Volikogu valimisteni."

10. detsembril 1992. aastal kinnitas Tallinna Linnavolikogu Pirita linnaosa staatuse, kinnitas piirid, põhikirja ja haldusnõukogu.

Kuna eriti Kesklinnas kujunesid linnaosa (tol ajal veel ette teadmata piirides) moodustamine ja selle juhtimisorganite valimine väga konfliktseks, siis 17. detsembril 1992. aastal otsustas Tallinna Linnavolikogu kinnitada haldusreformi põhisuunad Tallinna linnas. Vastavalt nimetatud otsusele:

1. Kohaliku omavalitsuse volikogude järgmistel valimistel tuli Tallinna linnale valida üks volikogu.
2. Kesklinna asumitest tuli moodustada üks linnaosa.

Lähtudes eelpoolnimetatud põhimõtetest võttis Tallinna Linnavolikogu 4. märtsil 1993. aastal vastu otsuse, millega loeti otstarbekaks ja majanduslikult põhjendatuks Tallinna linna jagamine 8 piiratud omavalitsusega linnaosaks. Need olid: Haabersti, Kesklinn, Lasnamäe, Lilleküla (praegu Kristiine), Mustamäe, Nõmme, Pirita ja Põhja-Tallinn. Kõige suuremaid vaidlusi põhjustas linnavolikogus Põhja-Tallinna linnaosa moodustamine, sest seda pidasid mitmed linnavolikogu liikmed otstarbekaks jagada väiksemateks linnaosadeks.

1993. aasta 27. mail võttis Tallinna Linnavolikogu vastu põhimõttelise ja senini kehtiva otsuse „Omavalitsuse põhiülesanded linnaosas“:

Seoses vajadusega piiritleda ja ühtlustada Tallinnas toimuva omavalitsusreformi käigus linna kui ühtse omavalitsusüksuse poolt linnaosas piiratud omavalitsuse teostamiseks moodustatud organite pädevus, Tallinna Linnavolikogu otsustab:

1. Linnaosa arengu kindlustamiseks ja infrastruktuuri normaalse funktsioneerimise tagamiseks lähtudes linna kui terviku ühtsetest huvidest ja ülesannetest ning arvestades linnaosa eripära, linnaosa halduskogu ja linnaosa valitsus:

- 1.1. Kooskõlastab territoriaal- ja detailplaneerimise projektide ning tehnovõrkude arenguskeemide lähteülesanded ja projektid, avalikustab ja informeerib nendest vastavate kinnisvarade valdajaid;
- 1.2. Annab linna ehitusmääruses sätestatud korras ehituslubasid ja teostab üldist järeelvalvet hoonete ümberehituse, kõrghaljastuse ja krundil paiknevate rajatiste muutmise ning infoviitade paigutuse osas;
- 1.3. Kogub ja üldistab informatsiooni linnaosa ja tema infrastruktuuri arengu prognoosimiseks;
- 1.4. Esitab lähteandmed linna arengukava ja eelarve koostamiseks ja korraldab linna eelarves linnaosale ettenähtud vahendite kasutamist.

2. Linnaosa elanikele sotsiaal- ja kommunaalteenuste osutamiseks või vahendamiseks linnaosa halduskogu ja linnaosavalitsus:

- 2.1. Peab sotsiaalabi vajavate isikute arvestust ja korraldab neile riikliku sotsiaalabi ning linnaosale eraldatud sotsiaalabi vahendite kättesaamist;
- 2.2. Peab linnaosa territooriumil elavate sotsiaalset rehabilitatsiooni vajavate töövõimeliste isikute arvestust ja rakendab meetmeid nende tööerakendamiseks ja abistamiseks;
- 2.3. Peab elamistingimuste parandamisel abi vajavate, sealhulgas ebaseaduslikult võõrandatud ja tagastamisele kuuluvates majades elavate ning üürilepingu uuendamisest keeldumise tõttu eluruumi kaotavate perekondade arvestust ning rakendab meetmeid nende abistamiseks;
- 2.4. Organiseerib elukohajärgselt kultuuri-, hariduse ja spordialast ning laste koolivälisest tegevust;
- 2.5. Osutab või vahendab linnaosa elanikele kommunaalteenuseid linna omavalitsusorganite poolt määratud või lepingutega reguleeritud ulatuses ja korras;
- 2.6. Annab välja kauplemis- ja teeninduslubasid ning alkoholi müügilitsentse, korraldab tänavakaubandust.

3. Linnaosa territooriumil asuva ja linnavalitsuse määruse alusel linnaosa valdusesse antud linnavara valdamiseks, kasutamiseks ja käsutamiseks linnaosa halduskogu ja linnaosavalitsus:

- 3.1. Teostab linna kinnisvara, ehitiste ja rajatiste suhtes kõiki omaniku õigusi ja kohustusi, välja arvatud võõrandamise ja ebaseaduslikult võõrandatud hoonete endistele omanikele tagasiandmise otsustamine. Linna omavalitsusorganid võivad kehtestada piiranguid linnavara rendile andmise osas;
- 3.2. Teostab kõiki omaniku õigusi ja kohustusi teede, tänavate, väljakute, haljasalade ning muude kommunaalobjektide ja rajatiste osas;
- 3.3. Teostab kõiki omaniku õigusi ja kohustusi koolieelsete lasteasutuste, koolide, koolivälisest lasteasutuste ja polikliinikute, spordi- ja kultuuriasutuste ning sotsiaalhoolekandeasutuste hoonete ja rajatiste osas;
- 3.4. Teostab kõiki omaniku õigusi ja kohustusi käesoleva punkti 1., 2. ja 3. alapunktis nimetatud objektide haldamiseks neile üle antud või nende poolt soetatud vahendite osas.

4. Linnaosa elanike poolt arendatava ja neid teenindava ettevõtluse toetamiseks linnaosa halduskogu ja linnaosavalitsus:

- 4.1. Sõlmib nende pädevusse antud ülesannete täitmiseks lepinguid vastavalt tegevusluba omavate juriidiliste ja üksikisikutega;
- 4.2. Selgitab välja linnaosa arenguks ja seal elavate isikute teenindamiseks vajalikud ettevõtluse vormid ja loob soodustingimusi nende tegevuseks.

5. Koostöö korraldamiseks riigi ja linna omavalitsuse kohahaldusorganitega, arvestuse ja kontrolli ning infobaasi korrashoiu osas linnaosa valitsus:

- 5.1. Peab isikuregistrit ning koostab selle alusel alamregistreid (valijate nimekiri, koolikohustuslike laste kutsealuste ja reservväelaste nimekiri jne.) ja täidab muid isikuregistri pidajaile õigusaktidega pandud kohustusi;
- 5.2. Annab kehtestatud korras välja eluruumi asustamise lubasid ning teostab isikute sisse- ja väljaregistreerimist;
- 5.3. Registreerib kehtestatud korras linnaosa haldusterritooriumil asutatud kodanike ühenduste põhikirjad ning annab asutamist mittetulundusühistutele, kooskõlastab tegutsema asuvate juriidiliste ja üksikisikute tegevusloa;
- 5.4. Kontrollib Linnavolikogu poolt kehtestatud üldkohustuslike eeskirjade täitmist ning koostab protokolle õiguserikkumiste kohta;

5.5. Arendab koostööd politsei, maksuameti ja teiste riigi ja linna kohalaldusorganitega, täidab järelevalve ja kontrolli alal teisi neile õigusaktidega pandud ülesandeid

19. mail 1993. aastal Riigikogus vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses oli eraldi säte Tallinna Linnavolikogu valimise kohta, mis nägi ette linna jagamise linnaosadeks. Selle kohaselt moodustati 17. oktoobril 1993. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks valimisringkonnad Tallinnas linnaosade kaupa. Pooled mandaadid jagati linnaosade vahel võrdselt, sõltumata rahvaarvust, sest mitmed omavalitsuslikud ülesanded (teede hooldus, veevarustus ja kanalisatsioon jms) sõltub peamiselt territooriumi suurusest. Pooled linnavolikogu mandaadid jagati aga vastavalt linnaosa valijate arvule.

1993. aasta 2. juunil võeti vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mille VIII peatükk on “*Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus*”, kus järgneva enam kümne aastase perioodi jooksul, mil seadust ennast on muudetud ligi poolsada korda on sisse viidud ainult üks muudatus (1995. aastal), mille kohaselt linnaosa vanem sai üksikakti andmise õiguse:

“§ 56. *Osavald ja linnaosa.*

Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhikirja alusel tegutsev üksus.

§ 57. *Osavalla või linnaosa moodustamine.*

(1) *Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada:*

- 1) *üks neljandik volikogu liikmetest;*
- 2) *taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku;*
- 3) *valla- või linnavalitsus.*

(1) *Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse:*

- 1) *osavalla või linnaosa piiride kirjeldus;*
- 2) *osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord;*
- 3) *osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna volikogu volituste tähtaega;*
- 4) *osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud antud valla või linna eelarvelised vahendid;*
- 5) *osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.*

(1) *Taotluse alusel otsustab volikogu osavalla või linnaosa moodustamise või lükkab taotluse tagasi. Vajaduse korral võib volikogu korraldada nimetatud küsimustes elanike küsitluse.*

(2) *Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust.*

(3) *Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju.*

(4) *Osavalla või linnaosa vanema korraldustele kohaldatakse käesoleva seaduse § 31 1. –5. Lõikes sätestatud nõudeid. Korraldusele kirjutab alla osavalla või linnaosa vanem.*

(5) *Osavalla või linnaosa vanema korralduste üle teostab kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.*

(6) *Valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.”*

Täpsuse huvides tuleb märkida, et seonduvalt linnaosadega on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tehtud siiski veel kaks korda muudatusi, kusjuures teise muudatusega taastati esialgne olukord. Muudatused puudutasid linnavolikogu liikmeks olekut ja seega KOKS-i 19. paragrahvi. 25. märtsil 1997. aastal otsustas Riigikogu, et volikogu liikme volitused peatuvad nimetamisega linnaosa vanemaks ka siis, kui linnaosa vanem ei ole linnavalitsuse liige [RT I 1997, 29, 449]. Juba sama aasta 10. septembril taastati aga kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 19 punkt 1 endises sõnastuses, mille kohaselt volikogu liikme volitused peatuvad kinnitamisega valla- või linnavalitsuse liikmeks [RT I 1997, 69, 1113].

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükk sisaldab mitmeid õiguslikke probleeme:

1. Seaduses puudub linnaosa poliitiline organ, mis Tallinna põhimääruses on saanud halduskogu nime ja mis välisriikide linna juhtimismudelitel analüüsi põhjal on territoriaalse detsentraliseerimise esimene tunnus.

2. Seadus näeb selgelt ette, et linnaosa tasandil ei ole kollegiaalset täitevorganit, sest ainult linnaosa vanemale on antud õigusakti andmise õigus. Samas on omapärane, et seaduse § 57 näeb ette mitmeid põhimõtteid seonduvalt linnaosa valitsusega, mis tuleb lahendada linnaosa põhimääruses. Näiteks KOKS § 57 lg 2 p 2 näeb ette, et linnaosa põhimääruses sätestatakse linnaosa valitsuse moodustamise kord. Linnaosavalitsus on vastavalt Tallinna linna põhimäärusele linna ametiasutus, aga samas KOKS ühegi teise ametiasutuse moodustamise korra sätestamist ei eelda.
3. Seadus keelab eelarveaasta jooksul linnaosale eraldatud eelarveliste vahendite vähendamise, kuid kui linnas tuleb vastu võtta negatiivne lisaeelarve, siis peaks linna üldise eelarve mahuga proportsionaalselt olema võimalik vähendada linnaosade eelarveid.
4. Linnaosavanem on ühtede tunnuste alusel poliitiline ametikoht (ametiperiood kattub volikogu volituste perioodiga, koalitsiooni muutumisel vahetatakse senise praktika kohaselt linnaosavanemad välja), teisest küljest jälle kui ametnik (kui volikogu liige nimetatakse vanemaks, siis ta volitused volikogus lõppevad jms).

Kuigi nt linnaosa halduskogu puudub seadustes, siis linnaosa enda olemasolu tunnistatakse veel mitmes teises seaduses. Näiteks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses on jätkuvalt sätestatud eri regulatsioon Tallinna jaoks, arvestades just linnaosade olemasolu. Riigikogu valimise seaduse § 10 on ette nähtud valimisjaoskondade moodustamine linnaosade piires. Planeerimisseaduse § 18 lg 2 p 2 näeb ette, et detailplaneering tuleb välja panna linnaosas. Alaealiste mõjutusvahendite seaduse § 11 lg 3 lubab linnaosavalitsusel kooskõlastatult linnavalitsusega moodustada linnaosa alaealiste komisjoni. Avaldustele vastamise seaduse § 2 lg 2 käsitleb kohaliku omavalitsusena valla- ja linnavolikogu, valla- ja linnavalitsust (osavalla ja linnaosa valitsust) ning nende asutusi, ameteid ja struktuuriüksuseid. Korruptsioonivastane seaduse § 4 lõige 2 p 14 sätestab, et ametiisikuks seaduse tähenduses on ka linnaosa ja osavalla vanem ja linnaosa või osavalla halduskogu liige. Linnaosavalitsus leiab käsitlemist ka mitmes Vabariigi Valitsuse määruses (nt Vabariigi Valitsuse 8. 07. 1999. a määrusega nr 214, Riikliku Sotsiaalregistri pidamine punkt 8: Registri volitatud töötajateks on valla- ja linnavalitsused, Tallinnas linnaosade valitsused)

Eestis on linnaosade moodustamine kohapealse linnavolikogu otsustada ja linnaosad on meil veel Kohtla-Järvel. Kuid huvitav on märkida, et nt Põhja Rein-Westfaleni liidumaal tuleb linnaosad kohustuslikult moodustada kõigis üle 30 000 elanikuga linnades.

Kuigi linnasisese juhtimise probleemid on ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alusel paljuski linna enda otsustada, nõuavad mitmed põhimõttelised probleemid siiski eelnevalt seadusandlike lahendusi. Tallinn on vähemalt 1994. aastast ilmutanud selget aktiivsust linna eripära arvestamiseks ka vastavates seadustes. Esimeseks selliseks faktiks oli Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1994. aasta otsus nr 31 „Ettepaneku esitamine Vabariigi Valitsusele“, millega tehti ettepanek võtta vastu „Pealinnaseadus“ (lisati ka vastav eelnõu). Kuna see eelnõu kahes ministeeriumis (Justiits- ja Siseministeeriumis) toetust ei leidnud, siis ka selle menetlemist ei järgnenud. 20. augustil 1997. aastal moodustas Tallinna linnapea oma käskkirjaga nr 209 töögrupi Tallinna staatust reguleeriva seaduse väljatöötamiseks. 15. jaanuaril 1998. aastal võttis Tallinna Linnavolikogu vastu otsuse nr 5, millega tehti Vabariigi Valitsusele ettepanek Tallinna staatuse seaduse eelnõu vastuvõtmiseks. Vabariigi Valitsus nõustus Siseministeeriumi ettepanekuga mitte toetada seda eelnõu, kuid pidas seejuures vajalikuks Tallinna kui riigi suurima kohaliku omavalitsuse ja pealinna õigusliku seisundi eristamise vajalikkust teiste kohaliku omavalitsuse üksuste õiguslikust seisundist. Igas mõttes (nii territoriaalses kui ka sisulises mõttes) Tallinna piire ületavate keeruliste probleemide lahendamiseks moodustas Vabariigi Valitsus 11. augustil 1998. aastal oma korraldusega nr 799-k asjatundjate komisjoni Tallinna õigusliku staatuse sätestamiseks. Selle eelnõu sisuline ettevalmistus ja arutelu katkes 1999. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimistega. 2002. aastal esitati Riigikogu menetluse eelnõu Vabariigi Valitsuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmiseks (1190 SE), aga see arvati parlamendi menetlusest välja peale 2003. aasta kevadel toimunud Riigikogu valimisi.

Linna detsentraliseeritud juhtimise teoreetilisi lähtealuseid

Uurimistöö lähteülesanne nägi ette:

1. Määratleda kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimise, sh linnaosadeks jagamise teoreetilised lähtealused.

7. Analüüsida kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise efektiivsust, sh sotsiaalset ja majanduslikku efektiivsust tsentraliseeritud või detsentraliseeritud juhtimismudeli puhul.

2003. aastal ilmunud "Majandusteaduse leksikonis" on kirjutatud: "*Infoühiskonnas teiseneb kultuur ja elulaad. Kõik senised sotsiaalsed institutsioonid, sealhulgas tootmistegevus, perekonnaelu, suhtlemine ja mõtlemine, elavad läbi olulisi muutusi, mille põhiolemuseks on liikumine tsentralisatsioonilt detsentralisatsioonile, eluavalduste unifikatsioonilt nende mitmekesisusele detsentraliseeritud kogukondades. Tänapäeva ühiskond võib nende muutustega seotud kataklüsmid üle elada ainult juhul, kui minnakse üle uuel viisil mõistetud inimestevahelisele võrdsusele, inimeste poliitiliste otsuste tegemisest osavõtule ja sotsiaalsele mitmekesisusele.*"

Eesti avaliku halduse, sh kohaliku omavalitsuse peamiseks ja sageli ainsaks eesmärgiks peetakse süsteemi efektiivsuse tõstmist. Kuid avalik haldus peab tugevdama ka demokraatiat. See on ka rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõte just kohalikul tasandil. 1993. aastal võeti Torontos vastu Ülemaailmse Kohalike Omavalitsuste Liidu (IULA – *International Union of Local Authorities*) deklaratsioon, kus muuhulgas märgiti:

„... võttes arvesse, et kohalik omavalitsus riikliku struktuuri lahutamatu osana on kodanikele kõige lähemal asetsev valitsemistasand ja seega ka parimas positsioonis kaasamaks neid nende endi elutingimusi puudutavate otsuste langetamise ja kasutamaks nende teadmisi ja võimeid arengu toetamiseks;

meenutades Inimõiguste ülddeklaratsioonis tunnustatud üldpõhimõtet, et rahva tahe on valitsuse võimu aluseks;

arvestades, et kohalikul tasandil saab kõige paremini luua tingimusi harmoonilise ühiskonna loomiseks, millega kodanikud tunnevad oma ühtekuuluvust ja mille ees nad tunnevad vastutust;

rõhutades, et tugev kohalik omavalitsus tugevdab kogu rahvast, tagades efektiivsema ja demokraatlikuma riikliku poliitika;

arvestades, et võimu detsentraliseeritud langetamine vähendab võimu koondamist keskustesse ning parandab ja kiirendab valitsuse tegevust, et ta stimuleerib kohalikku initsiatiivi, et ta päästab valla loova ja uuendava energia, annab elujõudu uutele institutsioonidele ja et ta suurendab tõenäosust, et teenused, mis on kord loodud, ka säilivad ja arenevad“

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas on kohaliku omavalitsuse definitsioon esitatud artiklis 3.1 „*Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.*“ (RT II, 1994, 95). Meie kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi "KOKS") defineerib §-s 2 kohaliku omavalitsuse analoogiliselt: "*Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.*"

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambulis on sõnastatud Euroopas riikide poolt tunnustatud kohaliku omavalitsuse toimimise põhimõttelised väärtused järgmiselt:

1. Kohalik omavalitsus on demokraatliku valitsemisviisi üks põhilisi alustugesid.
2. Kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlike põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa nõukogu liikmesriigid.
3. Just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada.

4. Tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedal seisva juhtimisega.
5. Kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele.
6. Selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavate organitele tuginevaid omavalitsusasutusi, millel on kohustuste, nende kohustuste täitmise tagamiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

Seega tunnustab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ühemõtteliselt, et kohaliku omavalitsuse ühildumine demokraatia printsiibiga on Euroopa demokraatlikes riikides leidnud üldist tunnustamist. Kohalik omavalitsus kui kodanikulähedaseim avaliku võimu teostamise vorm on demokraatliku riigikorralduse oluliseks elemendiks. Demokraatlikus ühiskonnas seob kohalik omavalitsus riiki tsiviilühiskonnaga olles nende kahe institutsiooni oluline siduselement. Sellest lähtudes on demokraatia mõistel eriti oluline koht kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni toimemehhanismis. Pole ka tähtsusetu märkida, et näiteks Saksamaa LV-s on leitud, et 80% kodanike pöördumistest ametiasutuste poole seondub kohaliku omavalitsuse ametiasutustega. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 6 (nagu eessõnas juba märgitud) lubab kohalikel võimuorganitel seaduses lubatud piires oma sisemised juhtimisorganid ise kindlaks määrata – seda harta mõistes selleks, et kohandada need vastavalt kohalikele oludele ja tagada efektiivne juhtimine. Käesoleva koondaruande lisas 1 on toodud kohaliku omavalitsuse rollide ülevaatlik tabel ning ka sellest ilmneb, et demokraatia tagamine on üks kohaliku omavalitsuse põhifunktsioone.

Subsidiarsuse printsiip

Subsidiarsuse printsiip on printsiip, mille kohaselt kõik otsused tuleks langetada tasandil, kust probleemid pärinevad. Pädevus tuleks viia kõrgemale tasandile ainult siis kui probleemi lahendamine ei ole madalamal tasandil ei ole efektiivne- keskvalitsuse tasandil tuleb lahendada neid probleeme, mida kohalikul tasandil lahendada ei saa. Majandusteoreetiliselt toetub printsiip majandusteoreetilisele konstruktsioonile, mille kohaselt kollektiivselt tarbitavate kaupade puhul on ressursside jaotus optimaalne siis kui kasusaajate, kulukandjate ja otsustajate kollektiivid langevad kokku.

Subsidiarsuse printsiip, mis algselt oli kasutusel usuteaduses, sisaldub olulise põhimõttena Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas, kusjuures avaliku halduse institutsioonidega seoses esmakordselt just Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas. Harta artikli 3.4 kohaselt: *“Riigi (avalikke) kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesannete ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuet.”* Harta eestikeelne tõlge on ilmselt ebatäpne, sest „*Public responsibilities*“ võib ka tõlkida mitte kui „riigi kohustused“ vaid ka „avalikud kohustused (või ülesanded)“ ning mõiste „avalikud ülesanded“ on ka oma sisult arusaadavam. Õigusteaduse doktor Vallo Olle, kelle seisukohti siinkohal kasutatakse, on juhtinud tähelepanu, et õiguslikus plaanis kaasnevad subsidiarsuse printsiibi rakendamisel suhtes riik – kohalik omavalitsus järgmised olulised põhimõtted:

1. Subsidiarsuse printsiip lähtub väiksemate ühiskondlike või territoriaalsete tasandite põhimõttelisest universaalpädevusest.
2. Subsidiarsuse printsiibi idee on pädevuse jaotamise osas paindlik. Väiksema üksuse kasuks kujundatud selge pädevusekataloog puudub.
3. Subsidiarsuse ja kohaliku omavalitsuse garantii idee põhimõtted tagavad mõlemad riigi kõige madalamale tasandile õiguse nõuda kõrgematelt tasanditelt oma funktsioonivõime säilitamist ja kindlustamist,

Kuna subsidiarsuse printsiip tagab kõige madalamale tasandile õiguse nõuda kõrgematelt tasanditelt oma funktsioonivõime säilitamist ja kindlustamist, siis on subsidiarsuse põhimõte seotud detsentralisatsiooni põhimõttega, määrates selle põhimõtte alusel kohaliku omavalitsuse pädevusse jäävate ülesannete loetelu. Printsiibi definitsioon sisaldab nii objektiivseid kui subjektiivseid kriteeriume. Esiteks tulenevad printsiibist rohkem või vähem objektiivsed kriteeriumid, nagu ülesande “ulatus” ja “iseloom”. Teiseks võib esile tõsta subjektiivsed kriteeriumid nagu “efektiivsus” ja “majanduslikkus”, mille hindamine, nagu subjektiivsete kriteeriumide hindamine üldse, on rohkem poliitilise valiku küsimus.

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas käsitletakse subsidiaarsuse printsiipi suhetes riik – kohalik omavalitsus. Küsimus tõstatub sellest, kas subsidiaarsuse printsiip on kohaldatav ka kohaliku omavalitsuse üksuse sisemise detsentraliseerimise läbiviimisel? Küsimus on püstitatud sellepärast, et suure elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimisel kerkib üles probleem – kas kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimine tagab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambulis fikseeritud põhimõtete järgmise ja tagab sotsiaalse efektiivsuse? Siinkohal tuleb asuda seisukohale, et printsiibi mõtte kohaselt võib subsidiaarsuse printsiipi juhtimissüsteemi ülesehitamisel ja ülesannete delegeerimisel kasutada ning kui kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ning või muud olulised põhjused seda nõuavad, siis on kohaliku omavalitsuse sisemine territoriaalne detsentraliseerimine üks võimalusi sotsiaalselt efektiivse kohaliku omavalitsuse ülesehitamiseks.

Küll tuleb juhul, kui subsidiaarsuse printsiipi rakendatakse kohaliku omavalitsuse sisese juhtimissüsteemi ülesehitamisel, lähtuda kitsendavatest tingimustest. Subsidiaarsuse printsiibi rakendamine kohaliku omavalitsuse üksuse siseselt on kohaliku omavalitsuse volikogu vabatahtlik valik ja volikogu kaalutusõiguse valdkonda kuulub kui palju ja kas ta kehtiva õiguskorra raames omale kuuluvat pädevust delegeerib.

Sotsiaalne ja majanduslik efektiivsus

Üheks oluliseks kohaliku demokraatia nõrkuseks on toodud see, et kohaliku omavalitsuse seose tugevus tsiviilühiskonnaga sõltub mitte niivõrd õiguslikest lahendustest kui niivõrd elanikkonna enda aktiivsusest kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Seisukoht, et kodanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamisel piirneb ainult kohaliku esindusorgani valimisega, arvestamata kõiki teisi kodanikuosaluse vorme on otsene põhjus, miks kodanike huvi kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse vastu langeb ja tekib võõrandumise efekt.

Seda võõrandumise efekti ja vastuolu on võimalik lahendada kodanikulähedase juhtimisega. Haldusstruktuur peab andma eelduse ja võimaluse kohaliku demokraatia põhimõtete rakendamiseks, kodanike arvamuse teadasaamiseks ja kodanikuosaluse eri vormide rakendamiseks. Niimoodi kogukonna ootustele vastavate otsuste langetamine ja avaliku teenuse pakkumine on eelduseks ka võimust võõrandumise protsessi peatamiseks ja tõeliselt kodanikulähedase ja kodanike arvamusi arvestava kohaliku omavalitsuse üksuse ülesehitamisel.

Seega on kohaliku omavalitsuse kohustus tagada eeldused ja võimalused kohaliku demokraatia rakendamiseks ning kogukonnale vastava tegevusega näidata, et nende eelduste ja võimaluste pakkumisega tagatakse tõesti kogukonna ootustele vastav avalik haldus.

Sarnastele seisukohtadele on jõudnud ka **Rootsi teadlased Stockholmi linnaosade** praktikat analüüsid. Vastavalt ekspertide poolt esitatud analüüsile, ei suurendanud reformi läbiviimine mitte niivõrd kodaniku huvi kohalike probleemide lahendamise vastu, kui niivõrd lõi kohalikele omavalitsusele võimaluse läbi kodanikulähedase juhtimise suhelda vahetult kogukonnaga ja läbi selle arvestada kogukonna arvamustega ja parandada kohaliku omavalitsuse üksuse poolt osutavate teenuste kvaliteeti, samuti anti aktiivsetele kodanikele võimalus osaleda oma linnaosa probleemide lahendamisel.

Suures kohaliku omavalitsuse üksuses tõuseb paratamatult kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni sotsiaalne anonüümsus ja iga **üksiku linnakodaniku** võimalus mõjutada kohaliku omavalitsuse toimimist muutub väiksemaks. See loob eelduse kohaliku omavalitsuse üksuse kui institutsiooni kaugenemise tema kodanikust, osalusvormide väiksema kasutamise ja lõpptulemusena viib võimu võõrandumisele ja seega huvi kadumisele kohaliku elu vastu. Kui kohaliku omavalitsuse ülesehitusel ja toimimisel arvestatakse EKOH-s fikseeritud põhimõtteid, üldiseid demokraatliku õigusriigi ja sotsiaaliigi põhimõtteid siis võime rääkida **kohaliku omavalitsuse sotsiaalsest efektiivsusest**.

Sotsiaalset efektiivsust ei tohi segi ajada **majandusliku efektiivsuse** mõistega. Demokraatlik valitsemine peab toimuma kõigi ühiskonnagruppide huvides, mistõttu majanduslik efektiivsus ei saa olla ainuke näitaja avaliku halduse hindamisel. Veelgi enam – majandusliku efektiivsuse ja sotsiaalse efektiivsuse põhimõtted võivad olla teineteisega vastuolus. Ainult majandusliku efektiivsuse põhimõtte rakendamine võib vähendada otsuste tegemise demokraatlikkust ning kodanike erinevate huvide arvestamist. Kodanike kaasamine otsustusprotsessi on aja- ja ressursimahukas. Kogukonna ootus ei pruugi olla majanduslikult efektiivset lahendust pooldav – vajalik on kõikide huvigruppidega konsulteerimine.

Kuna nende terminite kasutamisel on meil sageli segadust, siis tuuakse siinkohal ka mõiste „efektiivsus“ lühike selgitus. Teaduskirjanduses eristatakse efektiivsuse all kolme erineva sisuga mõistet:

1. **Efektiivsus** (*effectivity*)

2. **Mõjus** (*effectiveness*)
3. **Majanduslikkus** (*economy*)

Efektiivsus (ka tõhusus) väljendab väljundi suhet sisendisse Mida suurem on väljundi suhe sisendisse, seda efektiivsemalt süsteem töötab. Seega saab seda suhet suurendada neljal teel:

1. Suurendades väljundit ja jättes sisendi samaks.
2. Suurendades väljundit suuremas proportsioonis kui sisendit.
3. Vähendades sisendit väljundi samaks jäädes.
4. Vähendades sisendit suuremas proportsioonis kui väljundit.

Tavaliselt on sisend väljendatav rahaühikutes, väljund aga avaliku sektori organisatsioonide puhul mingites muudes ühikutes. **Mõjus** baseerub saadud tulemuste ja soovitud tulemuste võrdlusele. Kuna soovitud tulemuste saamisele toetus ka teenuse osutamise ja vastavalt ka kulutuste tegemise otsus, on võimalik hinnata rakendatud abinõude tegelikkust, toimivust, tõelisust. Seega on mõjususeks vahe soovitud ja (planeeritud) mõju ja tegeliku mõju vahel.

Majanduslikkus ehk **ökonoomia** puudutab erinevalt efektiivsusest ainult sisendit, majanduslikkus tähendab sisendit minimeerides saavutada võimalikult suur väljund.

Sotsiaalne efektiivsus on kõige lähemalt seotud mõjususe mõistega – kui eesmärged seatakse lähtudes kogukonna ootusest ja ettepanekutest, arvestades seejuures olemasolevaid sisemisi (organisatsioonist tulenevaid) ja välimisi (keskkonnast tulenevaid) ressursse ja hinnates tagasisidet ning otsustusprotsessi kaasatakse kogukond ja otsused langetatakse subsidiaarsuse printsiibi põhiselt sobivamal tasandil, siis on mõjususe kattu sotsiaalse efektiivsusega.

Sotsiaalset ja majanduslikku efektiivsust ei tohi üksteisele vastandada – pigem oma loomult nad täiendavad teineteist. Tuleb asuda seisukohale, et makroprotsessides tuleb lähtuda eelkõige sotsiaalsest efektiivsusest, aga mikroprotsesside puhul – see tähendab konkreetsete eesmärgi raames kavandatavate tegevuste läbiviimisel – tuleb arvestada eelkõige majandusliku efektiivsuse põhimõtetega. Nt makroprotsessi raames võidakse leida, et kahjumis bussiliin on vaja käigus hoida hoolimata väikesest sõitjate arvust. Majanduslik efektiivsus tähendab mikroprotsessina siis, et valitakse odavaim firma.

Avalike teenuste liigitus ja nende täitmise efektiivsus

Järgnevalt analüüsitakse delegeeritud ülesande raames esitatud avalike teenuste liigitust ja selle liigituse alusel pädevuse määramise aluseid kohaliku omavalitsuse kesktasandi (esinduskogu, valitsus, funktsionaalne struktuur) ja territoriaalsete allüksuste vahel.

Avaliku teenuse võib lähtudes tema suhtest tarbijaga jagada otseseks avalikuks teenuseks ja kaudseks avalikuks teenuseks.

1. Otsese avaliku teenuse korral saab vastavast teenusest kasu kindel sihtgrupp avaliku teenuse tarbijaid – füüsilisi või juriidilisi isikuid, st kasusaajaid on võimalik identifitseerida. Otsene avalik teenus on võimalik jagada kaheks alaliigiks:
 - a) mobiilne otsene avalik teenus – nimetatud teenus ei sõltu teenuse tarbija asukohast või elukohast;
 - b) mittemobiilne otsene avalik teenus – nimetatud teenus sõltub teenuse tarbija asukohast, vaid näiteks on seotud konkreetse territoriaalses asukohas asuva kinnisvaraga, korteriga vms.
2. Kaudse avaliku teenuse korral ei saa kindlast teenusest kasu kindel sihtgrupp avaliku teenuse tarbijaid, mis tähendab seda, et kasusaajaid ei ole võimalik identifitseerida. Kuna kasusaajaid ei ole võimalik identifitseerida, siis rakendub kaudse avaliku teenuse põhjal ka nn välistamatuse põhimõte.

Küll võib kaudse avaliku teenuse jagada territoriaalse ulatuse järgi kaheks:

- a) territoriaalne kaudne avalik teenus- teenusest saavad kasu mingi konkreetse piirkonna füüsilised/juriidilised isikud või seda piirkonda külastavad füüsilised/juriidilised isikud;

- b) üldine kaudne avalik teenus- avalikust teenusest saab kasu terve kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkond ja selle osutamine territoriaalselt võib tekitada kohaliku omavalitsuse üksuse piires arengulist ebaühtlust või on majanduslikult ja sotsiaalselt ebaefektiivne.

Märkus: avalike teenuste tagamise all mõeldakse avaliku teenuse osutamise korraldamist – struktuuriüksus võib avalikke teenuseid osutada kas vahetult ise, või osta avaliku teenuse osutamist eraõiguslikult juriidiliselt isikult (FIE, äriühing, TÜ, MTÜ vms). Uurimistöö autorite arvates ei vabasta mingi teenuse üleandmine erasektorile (erastamise, rendile andmise vms teel) kohalikku omavalitsust kohustusest tagada elanike teenindamine ja tagada avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel (vt KOKS § 3 lg 7).

Tsentraliseeritud pädevus

Nagu detsentraliseerimist käsitlevas osas iseloomustatakse, võib avalikus halduses, sh kohaliku omavalitsuse üksuses juhtimisstruktuuri ülesehitusel kasutada administratiivset, fiskaalset või poliitilist detsentraliseerimist. Järgnevalt vaadeldakse ülesandeid, mille puhul poliitiline või fiskaalne detsentraliseerimine territoriaalsele allüksusele ei ole otstarbekas.

Avalik huvi nõuab, et teatud liiki ülesanded peaksid terve kohaliku omavalitsuse üksuse ulatuses olema ühelaadiliselt lahendatud (st peab olema ühtne kvaliteedi standard). Suunise nende ülesannete liigitamiseks annab esiteks subsidiaarsuse printsiip, aga teisest küljest näiteks ka Eesti Vabariigi põhiseadus, mille §-d 28 ja 37 annavad riigis erilise koha kahele teenusele – sotsiaalhoolekandele ja haridusele. Sellepärast on põhjendatud, et hariduse ja sotsiaalhoolekande standardid peavad kohaliku omavalitsuse üksuse piires olema ühesugused. See ei välista nende osutamise tariifide diferentseerimist vastavalt kohalikule oludele, mis paneelmajade linnaosas on teises kui aedlinnas jne. Sotsiaalteenus võib olla nii otsene mobiilne – nt toetused, kui otsene mittemobiilne – nt koduhooldus jms.

Kohaliku omavalitsuse üksuse areng ei tohi sõltuda piirkondade erinevast haldussuutlikkusest ja võimalustest, mis ei tähenda siiski, et piirkondade eripära ei tohiks arvestada. Kui lähtuda esimeses lõigus toodud avalike teenuste klassifikatsioonist, siis nõuab avalik huvi esmajoonel, et kohaliku omavalitsuse üksuse piires oleks ühesuguselt lahendatud:

1. Otsesed mobiilsed avalikud teenused.
2. Üldised kaudsed avalikud teenused.

Need ülesanded ei ole üheselt seotud teatud kohaliku omavalitsuse vastava territooriumiga.

Otsese mobiilse avaliku teenuse raames võib territoriaalsel allüksusel olla õigus administratiivse detsentraliseerimise raamides osutada avalikke teenuseid (nt maksta ettenähtud sotsiaaltoetusi jne), kuid puudub kaalutusõigus. Kõik, kes kvalifitseeruvad avaliku teenuse saajaks, nendele teenust vastavalt kehtestatud standardile ka osutatakse.

Üldiste kaudsed avalikud teenused raames ühesuguselt lahendatud ning nende teenuste raamides puudub territoriaalsel struktuuriüksusel ka avalike teenuste osutamise õigus.

Otsese mittemobiilse avaliku teenuse ja kaudse territoriaalse avaliku teenuse osas on kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu pädevuses hinnata, kas nende ülesannete puhul on otstarbekas rakendada poliitilist või fiskaalset detsentraliseerimist või mitte.

Peamisteks kaalutlusteks on siin:

1. Kas teenuse osutamisel tsentraalselt võib anda mastaabisäästu ning kas see mastaabisääst kaalub üles teenuse osutaja kodanikest kaugenemisega tekkinud kodanikuläheduse vähenemise. Mastaabisääst on seaduspära, mille puhul kulud ühiku kohta (teenused, kodanike esindamine) mastaapide kasvades vähenevad, teenuse osutamine muutuks mahu kasvades efektiivsemaks. Mastaabiefekt võib avalduda kolmel viisil:
 - a) kulud on mastaabi suurendes oluliselt väiksemad (siis teenuse osutamise või sisseostmise kulud);
 - b) teenuse osutamine nõuab spetsiifilisi oskusi ja teadmisi, ning linnas tegeleb sellega mõni inimene.
2. Probleemi lahendamine territoriaalses üksuses ei ole mõjus (efektiivne). Teatud küsimuste lahendamine nõuab pikaajaliste tegevuste planeerimist ja avalike teenuste osutamist, kusjuures need tegevused toimuvad üheaegselt kogu kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Niisuguste

tegevuste koordineerimist ei saa korraldada territoriaalsete struktuuriüksuste kaupa, seda peab koordineerima vastav funktsionaalne struktuuriüksus.

Detsentraliseerimise mõiste kohaliku omavalitsuse üksuse sisese juhtimise kontekstis

Allpool esitatud detsentraliseerimise mõiste defineerimisel on lähtunud kohaliku omavalitsuse kontekstist ning hinnatud seetõttu detsentraliseerimise mõiste põimumist kohaliku demokraatia ja kodanikulähedase juhtimise ehk sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse põhimõtetega.

Üldlevinud tähenduses tähendab detsentraliseerimine planeerimis-, otsustus- ja juhtimispädevuse üleandmist (delegeerimist) keskselt võimuorganilt tema allüksustele, eraldiseisvale kohalikule haldusüksusele, poolautonoomsele organisatsioonile vms. Delegeerimise all mõistetakse käesolevas töös otsustuspädevuse üleandmist formaalses hierarhias madalamale või eraldiseisvale üksusele, kusjuures vajalikul määral määratletakse nende otsuste liigid ja ulatus, mida need üksused saavad teha ilma delegeerijalt eelnevat luba või kooskõlastust nõudmata.

Avalikus halduses on veel laialt kasutusel kontsentratsiooni ja dekontsentratsiooni mõisted. Kontsentratsioon tähendab seda, et kogu haldusvõim koondub vastavas halduskandjas vaid ühe organi kätte. Dekontsentratsioon tähendab seda, et selles süsteemis jagatakse otsustusõigus paljude organite vahel. Dekontsentratsioon võib olla horisontaalne või vertikaalne:

- horisontaalse süsteemi korral jagatakse ülesanded halduskandja võrdses seisundis olevate organite vahel;
- vertikaalse süsteemi korral antakse iseseisvate haldusotsuste tegemine keskorganitelt kohapealsetele organitele.

Erinevus dekontsentreeritud süsteemi ja detsentraliseeritud süsteemi vahel seisneb selles, et esimesel juhul säilib organi koht hierarhilises süsteemis, teisel juhul (detsentraliseerimine) on otsustusõiguse üleandmine seotud iseseisva õigussubjekti tunnustamisega. Tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise vahekord on olnud paljude uuringute teemaks ning esitatud on hulgaliselt nii tsentraliseerimise kui detsentraliseerimise eelistamise põhjusi.

Tsentraliseerimise eelistena on välja toodud järgmisi universaalsemaid asjaolusid:

1. Tagab kõikides valdkondades ühesugused poliitikad ja välistab ebahühtlase arengu ruumilises ulatuses.
2. Vähendab võimalust dubleerimiseks ja vähendab koordinatsioonikulusid.

Tsentraliseeritud süsteemi peamised ohud on järgmised:

1. Tsentraliseeritud süsteemis koondub otsustusõigus organisatsiooni tipptasandile, mistõttu vastutus tehtud otsuste tegemisel hajub ja otsustusprotsess pikeneb – konkreetsel otsusel puudub konkreetne vastutaja.
2. Tsentraliseeritud juhtimine on jäik ja ei reageeri piisavalt muutuvatele oludele ning ei arvestata vajalikul määral kohalike oludega.

Detsentraliseerimine eelistena tuuakse enamasti välja:

1. Otsuste vastuvõtmise protsess on kooskõlastavate astmete vähenemise tõttu kiirem ja vastutus konkreetsete ülesannete lahendamisel konkreetsem.
2. Valdkonnas eksisteerivate probleemide kompleksne lahendamine- eriti ilmneb see territoriaalsete küsimuste lahendamisel, kus on vaja arvestada 3-4 erineva valdkonna kokkupuutepunkti.
3. Kohandub operatiivsemalt muutuvate oludega

Detsentraliseeritud süsteemi ohtudena on välja toodud järgmisi asjaolusid:

1. Kontrollmehhanismide väljatöötamata jätmine loob eelduse korruptsiooniks.
2. Teatud poliitikate elluviimine eeldab tsentraliseeritud juhtimist ning detsentraliseeritud juhtimine võib tekitada valdkondades/piirkondades ebahühtlast arengut.

Detsentraliseerimise mõiste avamisel eristatakse käesolevas töös järgmisi detsentraliseerimise aspekte:

1. Detsentraliseerimine funktsionaalsetele allüksustele või territoriaalsetele allüksustele, see tähendab detsentraliseerimist lähtudes pädevuse ruumilisest ulatusest.
2. Kas detsentraliseeritakse ainult struktuuri enesekorraldusõigust või ka õigust iseseisvalt otsustada ehk detsentraliseerimine õiguste, kohustuste ja vastutuse mahu alusel.

Territoriaalne ja funktsionaalne detsentraliseerimine

Territoriaalne detsentraliseerimine tähendab, et allüksusele nähakse ette territoorium (ruum), mille ulatuses ta realiseerib talle delegeeritud pädevust. Selleks territooriumiks võib olla kohaliku omavalitsuse sisene üksus – küla, alevik, linnaosa, osavald, vallasisene linn vms Territoriaalse süsteemi eelised (kohaliku omavalitsuse kontekstis) lisaks üldistele detsentraliseerimise eelistele on järgmised:

1. Luuakse eeldus kohaliku demokraatia põhimõtete rakendamiseks ja elanike osaluseks kohalikus elus ja nende arvestamiseks – seda läbi kodanikulähedase juhtimise ja kodanike arvamuste arvestamise.
2. Kodanikulähedane juhtimine annab võimaluse juhtimist ja prioriteete kohandada vastavalt kohalikele oludele ja kogukonna soovidele, tagada ressursside suunamine vastavalt nende tegelikule vajadusele.

Territoriaalse struktuuri ohud lisaks üldistele detsentraliseerimise ohtudele on järgmised:

1. Hägustub kohaliku omavalitsuse üksuse kui terviku mõiste, võivad tekkida piirkondlikud erinevused linna arengus.
2. Kõikide kohaliku omavalitsuse ülesannete osas ei ole detsentraliseerimine otstarbekas.
3. Võivad tekkida probleemid ülesannete jaotuses erinevate linna struktuuriüksuste vahel, st koordinatsiooni ja dubleerimisega seotud probleemid.

Funktsionaalne detsentraliseerimine tähendab, et igale allüksusele (ametile, osakonnale) nähakse ette funktsionaalne valdkond kohaliku omavalitsuse ülesannete (ja pakutavate avalike teenuste) grupeerimise teel. Funktsionaalset detsentraliseerimist ei tohi segamini ajada tsentraliseeritud süsteemiga – detsentraliseerimine tähendab sellisel juhul, et funktsionaalse allüksuse juhile antakse teatud otsustusõigus (seda käsitletakse lähemalt osas „Administratiivne ja poliitiline detsentraliseerimine“).

Funktsionaalse detsentraliseerimise eelised ja ohud sarnanevad mõneti tsentraliseerimise eeliste ja ohtudega.

Funktsionaalse süsteemi eelised (lisaks detsentraliseerimise eelistele):

1. Võimaldab vastavas valdkonnas professionaalsemat ja komplekssemat lähenemist.
2. Tagab kogu kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil avaliku teenuse samasuse.
3. Suhteliselt kulud väiksemad ühetaoliste teenuste osutamisel (nt maksu kogumine).

Funktsionaalse süsteemi ohud (lisaks detsentraliseerimise ohtudele):

1. Funktsioonide piiritlemisel võivad tekkida erinevate struktuuriüksuste vahel koordinatsiooniprobleemid või dubleerimine.
2. Teatud valdkonnad on erinevaid funktsioone läbivad, nt noorsootöö (seostub nii sotsiaal-, hariduse-, kui spordivaldkonnaga) jne.
3. Funktsionaalne struktuur ei too otsustamist kodanikule lähemale ning ei pruugi piisavalt arvestada territoriaalset eripära.

Funktsionaalse struktuuri kohta tuleb kokkuvõttena tõdeda, et ta sarnaneb tsentraliseeritud süsteemile rohkem kui territoriaalselt detsentraliseeritud süsteemile – ka tsentraliseeritud süsteem ehitatakse üldjuhul üles funktsioonipõhiselt. Tsentraliseeritud süsteemist eristab funktsionaalset detsentraliseerimist just otsustusõiguse delegeerimine funktsionaalsete allüksuste juhtidele ja selletõttu otsustusprotsessi kiirenemine ja suurem initsiatiiviõigus valdkonnas.

Detsentraliseerimine õiguste, kohustuste ja vastutuse mahu alusel

Detsentraliseerimise juures tuleb alati arvestada igasuguse juhtimisega, sh ka detsentraliseerimisega kaasneva kolme komponendi tasakaalu:

1. Kohustused – need on ülesanded või ülesannete kogum, eesmärk, mida allüksus peab tegema.
2. Õigused – see on allüksuse võimalus teataval määral iseseisvalt tegutseda. Õigused jagunevad õiguseks teha otsuseid ja saada infot ning õiguseks käsutada ressursse.
3. Vastutus – see on aruandmine ja vastutus täidetud ülesannete kvaliteetse täitmise eest.

Allüksuse kohustused ei tohi olla suuremad kui ta teha saab, õigused väiksemad kui kohustuste täitmiseks neid vaja läheb või vastutus suurem, kui seda näevad ette kohustused või õigused ning vastupidi.

Administratiivne detsentraliseerimine tähendab oma olemuselt struktuuriüksusele sisemise enesekorralduse andmist. See enesekorraldusõigus ei anna aga struktuuriüksusele otsustusvabadust tema poolt täidetavate ülesannete ja selle alusel osutatavate/vahendatavate teenuste osas.

Fiskaalne detsentraliseerimine on eelarve ja muudes valdkondades finantseerimisotsuste tegemise detsentraliseerimine eeldusel, et see on ühendatud mehhanismidega, mis annavad madalamale tasandile nende otsustuste tegemise õiguse:

- a) täieliku fiskaalse detsentraliseerimise korral eraldatakse struktuuriüksusele teatud summad ja struktuuriüksuse pädevuses on, kuidas nimetatud summa oma ülesannete täitmiseks jagada – arvestades talle delegeeritud ülesannete mahtu ja nende täitmise otstarbekust;
- b) osalise fiskaalse detsentraliseerimise korral antakse struktuuriüksusele summad valdkondade (toodete, kululiikide) kaupa. Oluline on aga siingi see, et struktuuriüksusele peab jääma võimalus diskretsiooni rakendamiseks.

Poliitiline detsentraliseerimine tähendab, et allüksusele delegeeritakse õigus võtta vastu otsustusi ja anda välja üldakte teatud küsimuste lahendamiseks. Õigusaktide delegeerimise õigus eeldab õigusriigi põhimõtete kohaselt vastavat volitusnormi seaduses. Järelikult ei saa Tallinna juhtimise seisukohalt seda väga olulist probleemi lahendada ilma eelkõige KOKS-i muutmata.

Fiskaalse detsentraliseerimise aluseks olevat linna ressursipoliitikat ja poliitilise detsentraliseerimise aluseks olevat delegeerimise probleemi käsitletakse selles aruandes edaspidi.

Sisemine ja väline detsentraliseerimine

Detsentraliseerimise läbiviimisel on poliitiliseks valikuks, kas detsentraliseeritakse otsustusõigus haldusorganisatsiooni piires või antakse detsentraliseerimisel otsustusõigus haldusorganisatsioonist väljaspool asuvatele isikutele.

1. Sisemise detsentraliseerimisega on tegemist siis, kui struktuuriüksusele (linnaosale, ametile) delegeeritud pädevust realiseeritakse struktuuriüksuse siseselt.
2. Väliste detsentraliseerimisega on tegemist siis, kui struktuuriüksusele delegeeritud pädevust realiseerib vähemalt osaliselt haldusorganist väljapoole jääv komisjon vms institutsioon – linnaosa korral moodustatakse see näiteks nimetatud territooriumi elanikest.

Väliste detsentraliseerimise käigus loodud kollegiaalse kogu (taolise territoriaalse kogu kohta Eestis kasutatav termin, mida kasutatakse läbivalt ka käesoleva uurimistöo raames, sh võrdlusel välisriikidega on “halduskogu”) pädevuse võib jagada 4 liiki pädevuseks:

1. Soovituslik – kollegiaalne kogu võib teha ametiasutusele või linna teistele organitele ettepanekuid.
2. Õigusaktide andmise õigus – kollegiaalsel kogul on õigus võtta vastu õigustrakendava iseloomuga otsuseid (üksikakte). Õigusaktide vahetu vastuvõtmise õigus eeldab delegatsioonivõimalust seadustes (KOKS-is)
3. Kooskõlastav – kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruses nähakse ette, et ametiasutuse juht (linnaosavanem) peab enne teatud otsuse vastuvõtmist kuulama ära kollegiaalse kogu arvamuse. Komisjoni arvamuse ärakuulamine ei tähenda esitatud arvamuse kohustuslikku arvestamist.
4. Vetoõigus – kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruses nähakse ette, et teatud küsimuses ei saa ametiasutuse juht langetada otsust ilma kollegiaalse kogu kooskõlastuseta.

Meie seadusandlus (KOKS) näeb funktsionaalse detsentraliseerimise raames võimaluse moodustada volikogu komisjone, kuhu võivad lisaks volikogu liikmetele kuuluda ka volikogusse mittekuuluvad isikud. (KOKS § 47). Vastavalt KOKS § 22 lg p 20 on volikogu ainupädevuses volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine. Kehtiv õigusruum ei näe ette volikogu komisjonidele õigusaktide andmise õiguse delegeerimist, seega saavad volikogu komisjonid omada ainult eelmise lõigu punktides 1, 3 ja 4 nimetatud küsimustes. KOKS ei näe ette eraldi regulatsiooni halduskogu moodustamiseks. Põhimõtteliselt ei keela § 47 komisjonide moodustamist ka territoriaalsel alusel, kuid ka see ei anna volikogule õigust delegeerida halduskogule küsimusi lõplikult otsustamiseks.

Tallinna linna põhimääruse kohaselt on moodustatud sisuliselt linnavolikogu territoriaalsete komisjonidena linnaosade halduskogud, kuid halduskogude õiguslik staatus ei ole kooskõlas volikogu komisjoni õigusliku staatusega – eelkõige seetõttu, et halduskogu saab oma esimehe ise valida. (Tallinna põhimääruse p. § 94 lg 1), lisaks saab halduskogu omakorda moodustada komisjone (§ 93 lg 2). Ka saavad halduskogusse kuuluda ainult need isikud, kes on osalenud linnavolikogu valimistel ja seejuures edukalt osalenud. Teatavasti kõik volikogu komisjonid (peale revisjonikomisjoni) võivad kaasata enda töösse ka valimistel mitteosalenud või edutult esinenud linnaelanikke, kes seejuures ei pea olema Eesti Vabariigi kodanikud. Samuti ei pea volikogu komisjoni liige olema sama valla või linna elanik.

Volikogu funktsionaalsete komisjonide koosseisu määrab volikogu. Komisjoni töö tõhustamiseks ja valdkondade selguse huvides on otstarbekas see, kui volikogu komisjonid moodustatakse vastavalt linna ametiasutuste struktuurile (või vastupidi), st igale komisjonile vastab üks või mitu linnavalitsuse ametiasutust. Taolist süsteemi rakendatakse nii Helsingis, Stockholmis, Oslos kui ka Kopenhaagenis (vt välisriikide analüüs) Komisjonide struktuuri ja ametiasutuste struktuuri kattuvus võimaldab paremini ära kasutada oskusteavet, lahendada probleeme komplekselt. Halduskogu kohta ja rolli linna juhtimises käsitletakse aruandes edaspidi.

Hallatavad asutused

Avalik haldus tunneb niisugust mõistet kui ametiasutuse hallatav asutus. Hallatav asutus moodustatakse teatud avalike teenuste osutamiseks – tavaliselt tervishoiu, sotsiaalhoolekande, vaba aja, spordi, hariduse või kultuuri valdkonnas. Hallatavalt asutust eristab kohaliku omavalitsuse ametiasutusest see, et hallatav asutus ei teosta avaliku võimu vaid üksnes osutab teatud valdkonnas avalikke teenuseid.

Seega on hallatav asutus omavalitsuse struktuuriüksus, mida loovad ja peavad üleval kohalikud omavalitsused selleks, et luua elanikele (nii üksikisikutele kui kollektiividele) teatud valdkondades arengutingimusi, mida viimased omal jõul ei suudaks luua.

Hallatavad asutused on mittetulunduslikud. Tema olemasolul on sotsiaalne põhjus – pakutavad teenused peavad olema kättesaadav kõikidele kohaliku omavalitsuse elanikele sõltumata nende sissetulekust.

KOKS-i § 35 defineerib hallatava asutuse järgmiselt:

”Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud, olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liikmeks. Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse kinnitamine ja selle muutmine toimub volikogu poolt sätestatud korras. Valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris.”

Välisriikide pealinnade mudelid

Lähteülesande punkt 8 nägi ette:

“Iseloomustada mõningates teistes Euroopa pealinnades kasutatavaid juhtimisstruktuure Tallinnas rakendatavuse seisukohalt.”

Põhjamaade pealinnade kokkuvõte

Pealinnade analüüsi oluliseks eesmärgiks oli Põhjamaade pealinnades (Helsingi, Kopenhaagen, Oslo ja Stockholm) kasutatavate juhtimismudelite võrdlev analüüs. Põhjalikumalt käsitleti Stockholmi ja eriti Oslo juhtimismudelit, sest Helsingi ja Kopenhaagen on meist linnasiseses detsentraliseerimise põhimõtetest erinevad. Küll aga kasutati analüüsis ka Kopenhaageni detsentraliseeritud mudelit enne 2001 aastat, seda eelkõige tervikliku võrdluse tagamiseks. Näidisenä kasutati ka teiste Põhjamaade detsentraliseeritud juhtimismudelit kasutatavate linnade (Malmö, Göteborg, Bergen) andmeid.

Põhjamaade linnade analüüs annab Eesti seisukohalt väärtuslikku informatsiooni, seda eelkõige järgmistel põhjustel:

1. Esiteks on nende riikide kohaliku omavalitsuse süsteem ja ka detsentraliseerimiseks kasutatavad mudelid suhteliselt sarnased. Eestiga võrreldav on nende riikide kohaliku omavalitsuse õiguslikud ja majanduslikud alused, võib-olla ka seetõttu, et just Põhjamaade kohaliku omavalitsuse toimimist õppisid Eesti vastavate seaduste ettevalmistajad tosin aastat tagasi kõige rohkem tundma. See ei tähenda, et teiste Euroopa riikide mudeleid ei tol ajal ega ka käesolevas uurimistöös ei analüüsitud. Seda tehti aga olemasolevate, kohati lünklike andmete baasil.
2. Teiseks on Põhjamaades eksisteerinud mudelid eksisteerinud piisavalt pikka aega, mistõttu on võimalik teha vajalikke üldistusi. Ka Oslo viimased muudatused on varasema linna juhtimise arengu loogiline tulemus.

Põhjamaades kasutatavaid detsentraliseeritud halduskorralduse mudeleid analüüsitakse nelja põhinäitaja alusel, milleks on linnaosade otstarbekas suurus, otsustustasandid, linnaosa ressursid ja linnaosa ülesanded. Peamised küsimused on seejuures järgmised:

1. Linnaosade otstarbekas suurus

Kui suure elanike arvuga on efektiivne linnaosa ja missugune mõju on linnaosa suurusel (elanike arvul) kohalikule demokraatialle?

2. Otsustustasandid

Missugune on efektiivse territoriaalse allüksuse suurus? Kuidas rakenduvad detsentraliseerimise kohaliku demokraatia põhimõtted? Kui suur on poliitilise detsentraliseerimise määr?

3. Ülesanded

Kes otsustab mida kohaliku omavalitsuse organ peab tegema ja missuguseid ülesandeid linnaosa lahendab (st siis ülesannete valdkonnad)?

4. Ressursid

Kuidas toimub otsustamine linnaosa ressursside üle linnaosas ja millisel alusel toimub linnaosadele ressursside jagamine? Kui suur on fiskaalse detsentraliseerimise määr?

1. Linnaosade otstarbekas suurus

Põhiküsimuseks on see, kas linnaosa suuruse (edaspidi suurus elanike arvu mõistes) erinevaid kohaliku demokraatia aspekte, st kas väiksema elanike arvuga linnaosa on iseenesest kohaliku demokraatia mõistes kasulikum? Põhjamaades viidi selle kohta läbi rida uuringuid ning üldkokkuvõttes jõuti järeldusele, et linnaosa elanike arv iseseisva näitajana ei avalda kohaliku demokraatia toimimisele märkimisväärset mõju.

Seega võib Põhjamaade ühe kokkuvõtva järeldusena esile tuua aspekti, et linnaosa suurus iseenesest ei oma eraldiseisva mõõtmena sisu, et saaks teha järeldusi: suure elanike arvuga linnaosa – halb, väikese elanike arvuga linnaosa – hea või vastupidi. Vastus sellele küsimusele on pigem järgmine: kõik sõltub vastava linnaosa sisemisest struktuurist – kohalikust identiteedist ja selle olulisusest, sotsiaalmajanduslikest, demograafilistest ja geograafilistest iseärasustest.

2. Otsustustasandid ja kohalik demokraatia

Kesksed küsimused on seejuures:

1. Mis on linnaosa otsustusorgan?
2. Halduskogude moodustamine või valimine. Kas halduskogu liikmed valitakse vastava linnaosa elanike enda poolt või nimetatakse nad linnavolikogu poolt? Viimasel juhul peegeldab halduskogu poliitiline koosseis ka vastava volikogu poliitilist struktuuri. Põhjamaade linnades kasutatakse mõlemaid mudeleid.
3. Kas linnaosade halduskogude moodustamine suurendab kohalike elanike huvi oma piirkonna probleemide lahendamiseks?

Esimese küsimuse vastus on Põhjamaade korral ühene. Kõikides detsentraliseeritud juhtimisega linnades kasutatakse kollektiivse juhtimise organit, kus linnaosa kõrgeimaks otsustusorganiks on linnaosa halduskogu. Seega on detsentraliseerimismudeli kohaselt tegemist territoriaalse välise detsentraliseerimisega. Linnaosavanem on eelkõige defineeritav kui haldusaparaadi juht ja tema volitused võtta vastu otsuseid sõltuvad halduskogu poolt antud delegatsioonist. Sellepärast oleks ka tema ametinimetuse täpsem tõlge "linnaosa direktor" kui linnaosavanem, kuid Eesti eeskujul on kasutatud linnaosavanema mõistet.

Rootsi kasutab ainult kohalike halduskogude volikogu poolt nimetamise varianti. Kuigi otsevalimise võimalust on korduvalt arutatud, ei ole peamiselt sotsiaaldemokraatide vastuseisu tõttu seda rakendatud.

Oslo on üks näidetest, kus on kasutatud linnaosa halduskogu otsevalimist, seda neljas linnaosas. Linn ja Norra Regionaalarengute Instituut analüüsisid kohalike halduskogude otsevalimist ja leiti, et sellega ei kaasne erilisi positiivseid efekte (ei isikute huvi tõusu ega ka osaluse suurenemist). Teisest küljest ei esinenud ka negatiivseid aspekte. Erinevad poliitilised koalitsioonid linnavolikogus ja halduskogudes (otsevalimise korral) ei ole põhjustanud märkimisväärseid konflikte ja arusaamatusi.

Isegi kui halduskogude liikmed on määratud linnavolikogu poolt näitavad mitmed uuringud, et nad suudavad areneda ja teha kohaliku kogukonnaga koostööd Arvestada tuleb muidugi sellega, et see sõltub eelkõige halduskogu ja linnaosa suurusest ja sellest kui palju linnaelanike tuleb ühe poliitiku kohta.

Stockholmi linn viis läbi uuringu analüüsima halduskogude moodustamise mõju erinevatele kohaliku demokraatia aspektidele. Stockholmi kogemust kokku võttes võib tõdeda, et reformi tulemus kohaliku demokraatia aspektist oli eelkõige see, et otsustajad viidi kogukonnale lähemale, mistõttu oli võimalik teha kogukonna ootusele kõige paremini vastavaid otsuseid. Samuti anti linnaosa elanikele võimalus mõjutada kohalikul tasandil tehtud otsustusi.

Tabel 1

Kohalik demokraatia ja linnaosad

	Elanike arv	Linnaosade arv	Keskmine	Suurim linnaosa	Väiksem linnaosa	Halduskogu	Elanikke/ poliitiku kohta
Stockholm	743703	18	41317	63826	15178	13	3178
Kopenhaagen*	495699	4	34210	45574	15515	21	1629
Göteborg	464855	21	22136	50661	4487	11	2012
Bergen	229140	8	28643	37416	12033	13	2203
Malmö	256504	10	25650	37605	10792	19	1350
Oslo*	499161	25	19966	30690	6789	13	1536
Oslo***	499161	15	33277	45169	23857	15	2218

* Kopenhaagen enne linnaosa katseprojekti lõpetamist

** Oslo kuni 31.12.2003

*** Oslo alates 01.04.2004

Otsustustasandite analüüsi lõpuks veel lühike ülevaade linnaosavanema rollist linnaosas. Põhimõttelisi küsimusi on siin kaks:

1. Kas linnaosavanem nimetatakse ametisse linnavalitsuse või linnaosa halduskogu poolt?
2. Kellele allub linnaosavanem?

Stockholmis oli see reformi ettevalmistamise käigus tõsise konflikti allikas ja lõpuks määras linnaosavanemad linnavalitsus. Seevastu Kopenhaagenis määras linnaosavanemad iga linnaosa halduskogu ise. Ka Oslos ja teistes linnades nimetab linnaosavanemad reeglina vastava linna linnavalitsus. Seda on põhjendatud järgmiste argumentidega:

1. Linnaosa täidab ka ülelinnalise ulatusega ülesandeid, mille raames halduskogul on üksnes nõuandev hääl.
2. Linna haldusstruktuur on peab olema ühtne ja hierarhiline linnavalitsuse suhtes.

Eelnev tingib ka selle, et halduskogu ei saa linnaosavanemat umbusaldada.

Otsustustasandite kokkuvõtteks on otstarbekas tuua Rootsi teadlaste kokkuvõte linnaosade tegevuse ja efektiivsuse kohta:

“Kuna kohustused ja vastutus on viidud detsentraliseeritult kohalikule tasandile, tunnetavad linnaosavanemad, et võrreldes varasema olukorraga antud organisatsiooni vastaval tasemel on neil nüüd üldjuhul suurem tegutsemisvabadus. Isegi kohalikud poliitikud väidavad endal olevat varasemaga võrreldes rohkem mõjuvõimu, ning sama väitega nõustuvad ka ametnikud. Ka linnaosavanemale kõige lähemal olevatest ja talle alluvatest juhtidest on enamuse arvamusel, et nende tegevusvabadus on pärast reformi elluviimist kasvanud. Konkreetsete üksuste juhid ei ole selles aga reeglina veendunud. Paljude linnaosavanemate sõnade kohaselt on teadlikkus ja teadmised kesketest poliitilistest eesmärkidest organisatsioonisiselt praegu paremad, kui seda võrrelda reformile eelnenud olukorraga. Ka majandustegevuse näitajad on võrreldes reformieelse ajaga väidetavalt paremad. Paljude linnaosavanemate sõnade kohaselt on see toonud endaga kaasa isegi parema eelarvekontrolli. Eelarvelise tulemi eel- ja järelkontroll viitavad sellele, et linnaosade halduskogud peavad oma eelarvest paremini kinni.”

(Henry Bäck, Folke Johansson, Ernst Jonsson ja Lars Samuelson. Sluttrapport: Stadsdelsnämnder i Stockholm– Demokrati och effektivitet. IKKE Rapport nr 2001:11; 4 lk)

3. Ülesanded

Linnaosale antud ülesanded erinevad riikide ja linnade osas tunduvalt. Linnaosade õigused olid omal ajal kõige suuremad Kopenhaagenis, kus palju ülesandeid delegeeriti linnaosadele täiesti iseseisvaks otsustuseks, st linnaosa võis vastu võtta üldakte. Selles mõttes erines Kopenhaageni mudel teiste Põhjamaade linnade mudelitest, kus detsentraliseerimine on olnud rohkem nn delegeerimise tüüpi ja suunatud üksikküsimuste lahendamisele.

Siiski on ka ülejäänud 5 Põhjamaa linna vahel erinevusi, mis võib kokkuvõtlikult esitada järgmiselt:

1. Kõige tavalisemad linnaosade ülesanded on laste hoolekanne, laste ja noorte vaba aeg ning vanurite hoolekanne. Nimetatud ülesanded on linnaosadel kõigis analüüsitud linnades.
2. Bergenis, Kopenhaagenis ja Stockholmis on linnaosadele delegeeritud ka kommunaalmajanduse valdkonna ülesandeid (Oslole alates 2004. aastast, kuid piiratumalt kui teises nimetatud linnades – haljasalade ja parkide hooldus ning osades linnaosades tänavate hooldus, liikluskorraldus).
3. Oslos ei ole linnaosadele delegeeritud haridusvaldkonna küsimusi (välja arvatud kooliväline vaba aeg alates 2004. aastast) ning Stockholmis esmatasandi tervishoiuteenuseid (mis on Rootsis üldse maakonna tasandi ülesanne).
4. Bergen rakendab ja Kopenhaagen rakendas kõige sügavamalt detsentraliseerimist (nt Bergenis on linnaosade eelarvete osatähtsus linna eelarves ca 80%).

Linnaosade ülesanded

Ülesanne	Bergen	Göteborg	Kopenhaagen*	Malmö	Oslo**	Oslo***	Stock-Holm
1. Lapsed ja noored							
1.1 Laste järelevalve	X	X	X	X	X	X	X
1.2 Laste vaba aeg	X	X	X	X	X	X	X
1.3 Sotsiaalpedagoogilised teenused	X		X				
1.4 Koolid	X	X	X	X			X
1.5 Lasteaiad	X				X	X	
1.6 Koolitervishoid	X		X	X	X	X	
1.7 Hambaravi teenused koolides	X	X	X	X			
2. Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne							
2.1 Eakate hoolekanne	X	X	X	X	X	X	X
2.2 Koduhooldus	X	X	X	X	X	X	X
2.3 Eakate vaba aeg	X	X	X	X	X	X	X
2.4 Järelevalvefunktsioonid	X	X	X		X	X	X
2.5 Hoolekanne abivajajatele	X	X	X		X	X	X
2.6 Tervisekaitse	X				X	X	X
2.7 Hoolekandeteenused		X	X				
2.8 Turvakodud	X	X	X		X	X	
2.9 Pensionid			X				
2.10 Töötuskindlustus		X	X				X
2.11 Toit/supiköögid		X	X				
2.12 Sotsiaalabi	X	X	X		X	X	X
2.13 Taastusravi, rehabilitatsioon			X				
2.14 Töötud	X		X				X
2.15 Töövahendus			X				
3. Kultuur ja vaba aeg							
3.1 Raamatukogud		X	X	X	X	X	X
3.2 Kultuurimajad			X		X	X	
3.3 Kultuur lastele ja noortele	X	X		X	X	X	X
4. Linnamajandus							
4.1 Haljastus, sh pargid	X		X			X****	X
4.2 Kohalikud tänavad			X			X*****	X
4.3 Ehitusküsimused	X					X*****	X

* Kopenhaagen enne linnaosa katseprojekti lõpetamist

** Oslo kuni 31.12.2003

*** Oslo alates 01.04.2004

**** Osaliselt

***** Katseprojekti raames 3 linnaosas.

Allikas: Marit Helgesen, Jan Erling Klausen, Anne Lise Fimreite, Færre og større bydeler?: prosjektrapport 2001: 17, 207 lk;

4. Ressursid

Kuigi linnad kasutavad linnaosadele ressursside jagamisel erinevaid kriteeriume, põhinevad need üldistatult kõik järgmistel põhimõtetel:

1. Eelarvevalem (eeskiri).
2. Üldiselt mittesihotstarbelised eraldised.
3. Prioriteetide määramine.

Linnaeelarvet võib vaadelda kui protsessi, mis algab valimistel, kus iga inimene teeb oma valiku erinevate valimisplatvormide (erakondade programmide) järgi. Valimisplatvormid on aga otseseks aluseks ka

linnaelarve koostamisele. Need küsimused, mis on valijate arvates prioriteetsed ja väljenduvad ka prioriteedina valimisplatvormides, jõuavad edukate erakondade kaudu ka linnaelarvesse.

Linnaosa eelarvete koostamisel kasutatakse kõikjal teatud valemit, mis viiakse korrelatsiooni linna arenguplaanide ja tegevuskavadega. Valemi kasutamine lähtub ideest, et ühe teenuse osutamise maksumus ja maht linna eri osades on erinev. Seda juba üksnes erineva hoonestus- või sotsiaalmajandusliku struktuuri või demograafiliste näitajate tõttu.

Lähtudes eeltoodust võib eelarve koostamise protsessi vaadelda järgmiste üksteisele järgnevate etappide (kindlaksmääramiste) reana:

1. Missuguseid teenuseid kohaliku omavalitsuse üksus osutab?
2. Missugune on teenuse osutamise kriteeriumid?
3. Missugused on teenuse osutamise kvaliteedistandardid?
4. Missugune on teenuse ühe ühiku maksumus vastava kriteeriumi või standardi alusel?
5. Teenuse saajate arvu või muude parameetrite osatähtsus vastavas linnaosas.

Kui need lähteandmed on teada, siis on linnaosa eelarve formuleerimine juba puhtalt mehaaniline (arvutuslik) protsess. Küsimus on muidugi kõigi nende kriteeriumide ja standardite täpsustusastmes.

Detsentraliseerimise üks olulisemad aspekte on see, et detsentraliseeritakse eelarve prioritseerimise õigust.

Prioritseerimine tähendab seda, et vastavate valemite abil eraldab linna keskvõim (linnavolikogu) linnaosadele vastavalt oma eelistustele ja prioriteetidele raha ja selle rahasumma piires määrab linnaosa oma prioriteedid ise kindlaks – selle kitsendusega, et ta peab vajadusel lähtuma linna kesktasandi poolt kehtestatud miinimumkriteeriumidest ja standarditest. Kui linnaosa leiab, et mingi konkreetne teenus vastava linnaosa piires on rohkem nõutud või vajalik, siis võivad nad kasutada ka selle teenuse finantseerimiseks rohkem raha. Seega ei ole linnaosadele eraldatud raha sihtotstarbeline. Nagu Stockholmi analüüsist selgus, prioritseerivad linnaosad oma rahasummasid ka reaalselt. Linna kesktasandi poolt kehtestatud kriteeriumid, standardid ja rahasumma suurus on aspekt, mis määrab ära tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise vajaliku määra.

Linna kesktasandil ongi kaks peamist hooba linnaosade eelarvete mõjutamiseks:

1. Kriteeriumide ja standardite kehtestamine, üldiste suundade määramine arengukavas.
2. Määratakse linnaosadele delegeeritud ülesannete ring.

Võimalus on ka eraldatava mittesihotstarbelise summa jagamine osadeks valdkondade kaupa. Näiteks Stockholmi linnas eraldatakse üldisest linnaosade eelarvesummast haridusele minevad summad, mis tuleb ka kõik haridusele kulutada.

Tabel 3

Linnaosade % linna eelarvest

	Protsent eelarves
Stockholm	65
Kopenhaagen*	80
Göteborg	60
Bergen	80
Malmö	75
Oslo**	35,0
Oslo***	48,9

* Kopenhaagen enne linnaosa katseprojekti lõpetamist

** Oslo kuni 31.12.2003

*** Oslo alates 01.04.2004

Põhjamaade linnade kokkuvõte

Põhjamaade linnaosade analüüsi võiks kokku võtta järgmiselt :

1. „Ainuõiget“ linnaosa suurust ei ole suudetud paika panna – see sõltub linnaosadele delegeeritud ülesannete mahust, linnaosa demograafilisest näitajatest jne. Elanike arv iseenesest ei ole veel võtmenäitaja.
2. Linnaosade moodustamine ei too automaatselt kaasa elanike huvi tõusu kohalike probleemide lahendamise ja kohalikus elus osalemise vastu, kuid ta loob eeldused nendele, kes soovivad oma linnaosa arengus kaasa lüüa. Oluline on eelkõige võimaluste loomine ja informatsioon.
3. Stockholm ja Oslo kasutavad detsentraliseerimismudelina territoriaalset välist detsentraliseerimist.
4. Kõik Põhjamaade linnad kasutavad kollektiivse juhtimise põhimõtet. Linnaosale valitakse või määratakse linnaosa halduskogu, kes teeb kõik poliitilised otsustused. Linnaosavanem on Põhjamaade mudelis üksnes ametnikkonna juht.
5. Kõikides Põhjamaade linnades rakendatakse fiskaalset detsentraliseerimist põhimõttel, et linnaosadele eraldatakse varem paikapandud prioriteetide ja kriteeriumide alusel kindel rahasumma, mille piires linnaosa oma prioriteetid ise kindlaks määrab (lähtudes siis nendest ülesannetest, mis linnaosale on delegeeritud)
6. Väiksema detsentraliseerimise mahuga linnades on linnaosadele delegeeritud peamiselt sotsiaalhoolekande, vaba aja ja alusharidusega seotud ülesanded (heaoluriigi funktsioonid). Suurema detsentraliseerimise mahuga linnades lisanduvad nendele ülesannetele ka kommunaalmajanduse ja hariduse valdkondadega seotud ülesanded.

Lääne-Euroopa pealinnade juhtimismudelitest

Kui Põhja-Euroopa pealinnade suurus (elanike arvu mõistes) on võrreldav Tallinnaga ja ka võrdluste tegemine on seetõttu lihtsam, siis Lääne-Euroopa paljud pealinnad on Eesti mõistes suurlinnad. Seetõttu on ka võrdlus Eestiga komplitseeritum. Siiski osutus otstarbekaks ka neid analüüsida, et saada võimalikult terviklikku ülevaadet linna juhtimise erinevatest mudelitest ja nende rakendamisega kaasnevatest probleemidest. Seejuures on uuritud linnad (London, Berliin, Viin) lühema või pikema aja jooksul rakendanud ise eri aegadel põhimõtteliselt erinevaid mudeleid. Londonis on olnud täieliku detsentraliseerituse periood ja ka vastupidi. Viin on eriti viimastel aastakümnetel liikunud linnaosadele järjest suuremate õiguste andmise suunas. Berliin otsustas sajandivahetusel oma linnaosade arvu vähendada, et need oleksid tugevamad omavalitsuslike ülesannete täitmisel, aga Berliinis parandati sellega ka kahe ühiskonnakorra territoriaalsete struktuuride varasemast ülevõtmisest tulenenud probleeme.

Nende linnade puhul võib siiski välja tuua järgmised ühisjooned:

1. Kõikides uuritud linnades jätkub diskussioon linnaosade kohast linna juhtimise mudelis ja detsentraliseerimise rakendamise ulatuse üle.
2. Tulenevalt linna suuremast elanike arvust võrreldes Põhja-Euroopa linnadega on ka linnaosad tunduvalt suurema elanike arvuga.
3. Kõikides vaadeldud Lääne-Euroopa riikides on linnaosa otsustusorganiks otse elanike poolt valitud halduskogu. Ka linnaosa täitevjuht (linnaosavanem, linnaosavalitsus kui kollektiivorgan) valitakse halduskogu poolt, kusjuures nt Viinis administratsioon võib olla, aga halduskogu peab olema igas linnaosas.
4. Nii Berliinis kui Viinis kehtib nõue, et linnaosa halduskogu liige peab elama samas linnaosas, kust ta halduskogusse valitakse.

Linnaosade eelarve maht võrreldes linnaeelarvega on vaadeldud linnades väga erinev, olles näiteks Berliinis ca 20 %, kuid Viinis ainult ca 2%. Erinevad on ka linnadele delegeeritud ülesanded.

*Välisriikide analüüs on täielikumalt esitatud II etapi vahearuanandes.

Tallinna juhtimisstruktuuri senine areng

Lähteülesandes olid punktid:

“4. Analüüsida ja hinnata Tallinna linnasisest kaasajal kasutatavat juhtimisstruktuuri.

5. Kaardistada Tallinna kohaliku omavalitsuse funktsioonide jaotus linna kaasaegses juhtimisstruktuuris: linnavolikogu ja linnavalitsus – linna funktsionaalne ametiasutus – linnaosa (halduskogu, linnaosa valitsus, linnaosa vanem) – linna hallatav asutus.

Eelkõige kaardistada ja analüüsida funktsioone järgmiste ametite haldusalas: Ettevõtlusamet, SAPA, Kultuuriväärtuste Amet, Haridusamet, Kommunaalamet, Spordi- ja Noorsooamet, Sotsiaal- ja Tervishoiuamet.

6. Viia läbi sotsioloogilised uuringud, selgitamaks kellele, mis valdkondades ja milliste konkreetsete sotsiaalmajanduslike või administratiivsete teenuste osutamiseks on vajalik linna juhtimise tsentraliseerimine või detsentraliseerimine. Sotsioloogiliste küsitlustega uurida funktsioonide tsentraliseerimise või detsentraliseerimise otstarbekust elanike, mittetulundusühingute, ärisektori esindajate ning linna hallatavate asutuste seisukohalt.“

Kodanike, ettevõtjate ja MTÜ-de sotsioloogiline uuring

Küsitlustulemused näitasid, et linnakodanikud ei saa täna üheselt aru linna juhtimisest ja selle eest vastutajatest. Linnaosavalitsust kui linna juhtimise struktuuriüksust peeti läbivalt vajalikuks, kui kõige kodaniku ja kodulähedasemat linnastruktuuri (see seisukoht peegeldus valdavalt kõikides linnaosades ja ka linnavalitsuse infosaaalis.) Linnaosa funktsioonide kohta arvati valdavalt, et linnaosavalitsus peaks tegelema linnaosa tähtsusega küsimuste lahendamiseiga.

Vastustest tuli üheselt välja, et halduskogu roll vajab täpsustamist, vastasel juhul täheldatakse halduskogu segava struktuurilülina, kes käib koos, aga ei suuda otsuseid mõjutada. Vääritimõistmist tekitabki linnaosa halduskogu roll ja võimekus. Kuigi halduskogud langetavad eraldi võttes ca 50-100 otsust aastas näitab läbiviidud küsitlus, et kodanikud ootavad halduskogult rohkem kaasarákimist sotsiaalsetel teemadel. Samuti oodatakse halduskogudelt rohkem tagasidet oma tegemistest. Linnaosalt endalt oodatakse rohkem ekspertteavet.

Küsitlused näitasid üsna selgelt, et linnaelanikud hakkavad järjest rohkem tunnetama oma linnaosa identiteeti.

Ankeetküsitlusele oskas enamus vastanutest oma elukohast tulenevat linnaosa iseloomustada kui ka positiivselt esile tuua, mis näitab, et kontakt linnaosaga on olemas. Terviklikult väljaarendatud identiteediga on läbiviidud küsitluse põhjal Pirita, Nõmme ja Mustamäe, samas näiteks Põhja-Tallinna identiteet baseerub paljude intervjuueeritavate arvates pigem negatiivsetel aspektidel (töötus, sotsiaalprobleemid, alkoholism).

2003. aastal Tallinna Linnavalitsuse poolt tellitud Ariko Marketingi poolt läbiviidud linnaelanike rahulolu uuring aga täheldas, et eri linnaosade linnaelanike vajaduste prioriteetsus erineb (nt mänguväljakute probleemi ei eksisteerinud Pirita ja Nõmme jaoks jne). See viitab vajadusele arvestada iga linnaosa eripära ja vajadusi eraldi. 2003. aastal Ariko Marketingi poolt läbiviidud elanike rahulolu uuring näitas, et linnaelanike aktiivsus erineb linnaositi. Uuring näitas, et kõige tihedamalt otsiti kontakti Põhja-Tallinnas (28%), kuid seda võib seletada ka sealsete teravate sotsiaalprobleemidega. Kõige madalam linnaelanike aktiivsus oli Kristiines (13%), kuid seda ei saa kindlasti õigustada väheste probleemidega Kristiines vaid pigem madala identiteediga või linnaosa vähemtuntava olemasoluga. Eelmised järeldused võisid olla ka seoses konkreetse linnaosavalitsuse tegevusega.

Eelnimetatud Ariko Marketingi uuringuga hinnati eraldi linnaelanike rahulolu oma elukohajärgse linnaosavalitsuse tegevusega. Uuringu tulemusel selgus, et kõikides linnaosades (va Põhja Tallinn 39%) oli linnaosavalitsuse väga rahul või väga rahul üle poole küsitletutest, sealjuures Pirital 74%, Mustamäel 61%, Nõmmel 59 %. Linnaosade tegevusega ei olnud rahul tervikuna alla 20 % küsitletutest (va Põhja Tallinn, kus rahulolematust oli 39 %)

Informatsioon levikust

Kuigi uurijate arvates võib väita, et linn on viimaste aastatega tunduvalt arendanud linnabürokratia avatust ja läbipaistvust, jääb seda tänase linnaelaniku tarbeks veel väheseks. Seega peab linn veel tõhustama omalt poolt edastatava info arusaadavust ja info valikut. Tallinn on tänaseks välja arendanud elanike teavitamiseks kõik võimalused. Ka 2001. aastal Tallinna Linnavalitsuse tellitud Saar Polli poolt läbiviidud uuring näitas, et linnaelanikud soovivad Tallinna kohta infot saada televisioonist, raadiost, linnaosa- ja üle-linnalisest ajalehest, internetist. TTÜ poolt läbi viidud intervjuude tulemused näitasid, et linnaelanikud ootavad rohkem erinevate teenuseliikide olemasolust teavitamist ja võrdlemist (eriti sotsiaalteemad, tervishoid), kui näiteks massilist teavitamist muuseumide lahtiolekuaegadest.

Linna teenuste toimimise eest vastutavad erinevad struktuuriüksused

Otstarbekas oleks, et linnaelanikud oleksid piisavalt teadlikud (saab ühildada linna teabetööga) vastava teenuse eest vastutajast. Probleemi komplitseerib veel Tallinna suuruse linna keerukas ülesehitus ja palju erinevaid vastutajaid. Kuigi linna juhtkond peab vastutama linna kui terviku ladusa toimimise eest, on linnaelanikul õigus teada otsest vastutajat (nt kas x tänava korrashoiu eest vastutab Kommunaalamet või linnaosa jne). Kui teenuse vastutajat ei teata, siis pööratakse esimese kättesaadava linnastruktuuri, st üldjuhul elukohajärgse linnaosavalitsuse poole. Ka rahulolematust linnaametite poolt osutatavate teenuste suhtes transformeeritakse tihti vastava linnaosa tegematajätmiseks – näitena olgu toodud lugejate kirjad (16.10.2003 ja 18.10.2003 „Postimehes“), kus üht linnaosa süüdistati tänavavalgustuse halvas seisukorras ja auklikes teedes, kuigi need probleemid ei kuulu kumbki linnaosavalitsuse haldusalasse. Sama tendents peegeldus ka käesoleva küsitluse läbiviimisel.

Siinkohal oleks otstarbekas linnal välja anda vastav teave – „Tallinna juhtimise A,B,C“ vms materjal või kõigil linnaosadel eraldi (vt ka järgmine osa). Õigeaegne, täpne ja piisavalt laiaulatuslik info on loomulikult ka probleeme ennetava iseloomuga, mis säästab kodanikke pikkade kirjade kirjutamisest vms.

Kodanikusõbralikkus ehk bürokratia lihtsus

Kuigi avaliku sektori toimimine on erasektoriga võrreldes komplekssem (sihtrühmade paljusus) ja nõuab rohkem huvide vahelise konsensuse leidmist ja kooskõlastamist, oli enamus vastanutest siiski rahulolematud ametkonna kasutamisega. Tihti jäi kõlama, et enne tuleb käija 2-3 ametniku juures kui õige ametnik leitakse, kes abi osutab, üles leitakse. Siin võib mõnikord põhjuseks ka see olla, et kodanik ise ei oska oma probleemi piisavalt täpselt sõnastada.

Elanike loomulik huvi on korraldada oma asjad ühes ametiasutuses, kusjuures ametiasutust ei nähta mitte ainult probleemi kiire lahendamise kohana vaid ka kui “murede kurtmise” ja enda tühjaksrääkimise kohana. Elanikud loodavad selles valdkonnas lahendust ja mõistmist peamiselt linnaosavalitsusest. Ameteid üldiselt ei teata ja ameteid külastavad seetõttu informeeritumad või juba kellegi poolt suunatud linnaelanikud. Seda järeldust kinnitavad ka linnaosavalitsusest ja ametitest saadud andmed elanikele ja linnavalitsuse struktuurist väljapoole jäävatele juriidilistele isikutele saadetud kirjade kohta. Andmete analüüs peegeldab eelnevalt toodud järeldusi – linnaosavalitsuste poolt elanikelt saadud ja saadetud kirjade arv ületab tunduvalt ametite poolt elanikele saadetud kirjade hulka, juriidiliste isikute osas on vahe väiksem, kuid samuti linnaosavalitsuste kasuks.

Seega võib eraldi rõhutada kolme põhilist seisukohta*:

1. Probleemiga pööratakse üldjuhul esmajärjekorras elukohajärgsesse linnaosavalitsusse.
2. Elanikud ootavad probleemile kompleksset ja asjaoludest sõltuvalt kiireimat lahendust.
3. Kui ametiasutuse pädevusse probleem ei kuulu, siis peaks ametiasutus üldjuhul ise vastava info hankima või avalduse edasi suunama. Selleks on vajalik nii infosaali, linnaosade infosaalide ja ametnike ning ametite koostöö ning korralike infosüsteemide ja andmebaaside juurutamine.

*Kodanike küsitlus on täielikuna esitatud II etapi tulemuste aruandes

Ametite juhatajate arvamused

Lisaks lähteülesandes nimetatud ametitele uuriti veel Elamumajandusameti ja Tuletõrje- ja Päästeameti juhtide seisukohti linna juhtimise küsimustes. Elamumajanduse Amet valiti sellepärast, et uuringu käigus selgus selle ameti valdkonna tihe side linnaosavalitsustega ja seetõttu ka käesoleva uuringuga. Tuletõrje- ja Päästeameti juhataja on pika staažiga linnaametnik ja temalt võis eeldada olulist informatsiooni linna juhtimise kohta. Ametite juhatajate vahetus küsitlust läbi viies oli neile võimalik selgitada ka Tallinna Tehnikaülikooli eesmärke uuringu läbiviimisel ning saada andmeid ametite juhtide visiooni kohta linna

juhtimise tulevase mudeli osas ning selle rakendamise kohta (lähteülesande punkt 9). Teenuste osutamise tausta seisukohalt oli samuti olulisim küsitleda munitsipaalametnikke, kes on olulisemate teenuste planeerimise ja osutamise juures.

Uuringu tulemusena kujunes pilt sellest, missugune on ametite juhatajate kujutus linna valitsemisest, kui palju teadvustatakse ilmnevaid probleeme ning missugused muud küsimused on ametite juhatajatele olulised.

Millised on Teie arvates peamised tulemused ja probleemid praeguses Tallinna juhtimise mudelis ja kuidas hindate viimaste aastate arengut selles valdkonnas?

Kui linnaosavanemate seisukohad linna juhtimise praeguse mudeli konfliktipunktide kohta olid üldiselt sarnased, siis ametite juhtide hinnangud linna juhtimise probleemide kohta baseerusid üldiselt vastava valdkonna praktilisel, mistõttu ühisjooni oli keerulisem välja tuua kui linnaosade puhul.

Üldises plaanis võis siiski välja tuua järgmised aspektid:

1. Ametite juhatajate hinnangul on linnaosade prioriteedid erinevad, mistõttu linna areng võib olla piirkonniti ebahomogeenne.
2. Linna ametiasutustele antakse ülesanded, aga mitte raha nende teostamiseks – ametid ja linnaosavalitsused on kutsutud ellu selleks, et osutada avalikke teenuseid. Kui need teenused on normatiivselt põhjendatud, siis peab andma ametitele ja linnaosadele võimaluse kas täielikult või osaliselt oma funktsioone täita. Näiteks Kommunaalameti põhiülesanne on tagada linna teede korrashoid (hooldus ja remont) ning selleks peaks olema eelarves eraldatud piisavalt vahendeid. Linnavolikogu võtab vastu poliitilisi otsuseid, kogu vastutus nende täitmise osas lasub aga ametitel. Kuid amet saab tööd teha ainult selles mahus, kui palju on selleks eraldatud vahendeid
3. Omatulu. Praegu puudub kindlus, et ameti poolt teenitud omatulu jääb ameti käsutusse. See ei motiveeri ametit omatulusid suurendama. Tulud peaksid olema pikaajaliselt prognoositud. Omatulude osas peaks olema pikaajaline kokkulepe, millises mahus jääb omatulu ametile. Peaks vältima olukorda, kus omatulu arvel vähendatakse finantseerimist linnaeelarvest.
4. Leiti, et volikogu komisjonid on väheinformeeritud, suutmaks esitada kompleksseid ettepanekuid valdkondlike probleemide lahendamiseks. Algatusi volikogu komisjonidelt sisuliselt ei tule, volikogu tasandil tegeletakse sisuliselt üksikküsimustega
5. Ülesannete jaotus ametite ja linnaosade vahel ei ole selge, mistõttu esineb dubleerimist ja koordineerimatust. Ülesannete jaotusest tulenevad probleemid olid praktiliselt kõigi küsitletud ametite valdkondades (va Tuletõrje- ja Päästamet). Puuduvate avalike teenuste osutamise ja finantseerimise standardite tõttu pakutakse ühte ja sama teenust linnaosades erinevate põhimõtete alusel. Eriti teravalt toodi see aspekt välja Sotsiaal- ja Tervishoiuameti näitel. Ühtse standardi puudumine on probleem ka Spordi- ja Noorsooameti valdkonnas (spordibaaside, avatud noortekeskuste finantseerimine), samuti Kultuuriväärtuste Ameti valdkonnas.
6. Ametite endi vahel esineb dubleerimist ja koordineerimatust.

Ametitevahelise dubleerimise küsimuses tuleks edaspidi täpsustada järgmiste ametite töövaldkonda kuuluvaid ülesandeid:

- Noorsootöö – tegelevad Haridusamet, Spordi- ja Noorsooamet, Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, ka Kultuuriväärtuste Amet ja linnaosad.
- Jäätmehooldus – tegelevad Kommunaalamet, TTKA, linnaosad.
- Arengukavade temaatika – tegeleb eelkõige SAPA, kus on oma arenguteenistus, aga ka kõik ülejäänud ametid ning vähemalt mõned linnaosad.
- Liiklus – suhted Kommunaalameti, SAPA ja TTKA vahel. Näiteks on SAPA-s olemas liiklusega tegelev inimene ja sellepärast planeeringute ja projektide osas alguses Kommunaalameti liiklusteenistusega ei räägita. Siis tulevad sealt sellised projektid (Vabaõhukooli tee näide), mis tuleb kohe ümber teha. Ühe konkreetse probleemiga tuleb tegeleda ühes kohas, mitte mitmes ametis.
- Infrastruktuurid (kanalisatsioon) – tegeleb SAPA, tegeleb Kommunaalamet ja vastutus hajub. Näiteks toodi Tallinna kanalisatsioonivõrgu arengukava, mida teeb SAPA (on üle

200 lk paks ning väljunud arengukava raamidest). Arenduspiirkondade määramine tekitab tarbijatele lisakohustusi.

- Muinsuskaitse ja selle seos planeerimisega – siin on kõige olulisemad ja aeg-ajalt konfliktised suhted SAPA ja Kultuuriväärtuste Ameti vahel.
 - Projekteerimine (projektide tellimine) – tegeleb SAPA ja kõik linna ametid ja linnaosad igati omas valdkonnas.
 - Ehitusjärelvalvega tegelevad lisaks SAPA-le ka Kultuuriväärtuste Amet ja linnaosad.
 - Reklaam – vastuolud SAPA ja Tallinna Ettevõtlusameti ja linnaosade vahel.
 - Haljastus – tegelevad Kommunaalamet, TTKA, SAPA, linnaosad.
7. Linnal puudub arengukava, mille alusel oleks võimalik pikemaajalisi tegevusi planeerida. Samas tauniti ülipikaajalise (paarikümneks aastaks) tehtava strateegia otstarbekust.
8. Linnaosad on poliitilised linnaosade vanemaid teenindavad üksused. Poliitilise juhtimise ja administratiivse juhtimise vahel oli mitmete ametite kirjalikes ja suulistes vastustes üks enim esile toodud konfliktipunkte. Linnaosavanemad määratakse ametisse tähtajaliselt ning poliitilisel alusel, mistõttu nad (alludes otse linnapeale) on oma tegevuses suhteliselt sõltumatud, erinevalt ametite juhatajatest, kelle ametit kureerib vastav abilinnapea. Nimetatud süsteemis kujunevat konflikti väljendati eriti kolme aspektina (neid aspekte rõhutati just linna tulevase juhtimise mudeli raames esitatud küsimuste puhul):
- linnaosavanemad annavad neile mittealluvates valdkondades elanikele põhjendamatu lubadusi;
 - linnaosavanemate kaudu jõuavad eelarvesse ja investeringute kavasse objektid, millele tehtavad kulutused või investeringud ei ole ametite hinnangul prioriteetsed;
 - linnaosad on kujunenud omamoodi “vürstiriikideks” või linnaosavanemaid teenindavateks asutusteks, mida ei kontrolli sisuliselt keegi.

Missugune peaks olema linnavolikogu – linnavalitsuse – ameti – linnaosa pädevus (õigused, kohustused ja vastutus) linna juhtimise struktuuris eelkõige Teie ameti haldusala seisukohalt?

Linna juhtimise mudeli hindamisel võib välja tuua järgmised esitatud seisukohad.

Volikogu tegeleb seadustega talle pandud ja antud küsimuste lahendamiseks. Siinjuures rõhutati Kommunaalameti vastustes vajadust anda volikogu komisjonidele senistest suurem otsustusõigus, seda näiteks eelarvemuudatuste tegemisel – otsused peaksid olema kollegiaalsed. Vastavat ala kureeriv komisjon linnavolikogus peaks ära kuulama ametid. Juhtimise ja sh otsustamise jadas peaks olema suurem tähtsus volikogu vastaval komisjonil. Volikogu vastav komisjon on alakoormatud ning väheinformeeritud. Komisjon peaks looma endale mehhanismi, kus nad saavad teema endale võimalikult põhjalikult selgeks (kaasavad nt komisjoni istungile paar eksperti ja üritavad seal oma poliitika läbi vaielda, alles siis tulevad sellega volikogu istungile).

Linnavalitsuse funktsiooni nähti reaalse linnajuhtimise elluviijana ja koordineerijana.

Ametite üldine visioon linnaosavalitsuste kohta oli kokkuvõttes järgmine:

1. Tunnistatakse vajadust piirkondliku struktuuriüksuse järele (kas siis piirkondlik üksus kui teeninduspunkt, piirkondlik üksus kui linnaosavalitsus või hoopis asumile baseeruv piirkondlik üksus).
2. Linnaosa funktsioonidena nähakse eelkõige oma piirkonna probleemide tegelemist (sotsiaalhoolekanne, heakord, eluasemekomisjonid).
3. Omas valdkonnas näevad ametid linnaosa eelkõige kui info kogujat ja edastajat, avalike teenuste pakkumist korraldagu aga vastav amet.

Vastavalt sellele, kuidas nägi vastav amet linnaosavalitsust linna juhtimise struktuuris, sõltusid ka ameti juhatajate seisukohad ameti kohast linna juhtimise struktuuris.

1. Ametid, kes nägid linnaosavalitsust eelkõige teeninduspunktina (Kommunaalamet, Elamumajandusamet, Sotsiaal- ja Tervishoiuamet) arvasid, et kõiki avalikke teenuseid peaks tellima ja pakkumist korraldama amet.
2. Teine rühm ameteid (Kultuuriväärtuste Amet, Haridusamet, osaliselt ka Spordi- ja Noorsooamet) nägid linnaosavalitsust kui piirkondlike tähtsusega probleemidega tegelejat (heakord, sotsiaalhoolekanne jms).
3. Ettevõtlusametil ei olnud kindlat seisukohta linnaosa kohast linna juhtimise süsteemis ning SAPA pooldas linnaosade praegusel kujul likvideerimist ja teenuste pakkumise korraldamist läbi asumite (sotsiaalhoolekanne, heakord).

Kuidas peaks formeeruma linnaeelarve eelnõu ehk milline peaks olema eelarve menetlemise protsess?

Kokkuvõttes jagatakse esitatud seisukohad kaheks:

- arengukavade kohta esitatud arvamused;
- eelarve kohta esitatud seisukohad.

1. Arengukavade kohta esitatud seisukohad võib üldistada alljärgnevalt:

- 1) arengukavade paljususe taustal puudub prioriteetide nimekiri;
- 2) arengukavades on palju juhuslikke lubadusi;
- 3) arengukavad on täitmiseks rahaliste võimaluste olemasolul, põhjenduste loomiseks ühe või teise teatud tegevuse põhjendamiseks.

Aga vajalik on tuua veel järgmised mõtted:

- Haridusamet: „Tänased hariduse arengukavad keskenduvad liigselt majanduslikule poolele, õppekasvatustlikule protsessile pööratakse vähe tähelepanu – mujal maailmas on peamine eesmärk ikka õppe-kasvatustööl“.

Antud punkti võiks laiendada ka teistele arengukavadele, st arengukava ei pea käsitlema mitte ainult majanduslikke aspekte vaid ka valdkonna sisulise töö ja selle kvaliteedi aspekte.

- Haridusamet tõi välja ka järgmise olulise aspekti – arengukavad on tihti liiga ametnikukesksed, arengukavad tuleks teha eelkõige kliendi huvidest lähtudes.
- Elamumajanduse Amet: „Praegusel muutuval ajal koostada linna arengustrateegiat paarikümne aasta peale on täiesti mõttetu; samuti pole mõtet püstitada eesmärke, mida ei saa täita.“

2. Linnaeelarve kohta esitatud seisukohad võib kokku võtta alljärgnevalt:

- A. Valdkonna eelarve valmistab ette vastav amet. Haridusamet: amet kui ka linnaosa valitsus koostab eelarve tulenevalt temale peale pandud ülesannete täitmisest. Seega näiteks hariduse valdkonnas koordineerib Haridusamet ameti ja tema hallatavate asutuste eelarve koostamist ja valmistab ette Haridusameti ja tema haldusala koondeelarve. Edasi liigub eelarve linnavalitsusse ja sealt edasi linnavolikokku.
- B. Eelarves muudatuste tegemise protsess on liiga keeruline, see pidurdab protsesse ja tekitab ametite juhatajate arvates ebaefektiivsust. Siin võiks välja töötada lahendused, mis nimetatud protsessi lihtsustavad.

Tallinna Kommunaalamet: eelarve eelnõu menetlemine peaks saama alguse märtsis-aprillis tulude planeerimisest;

II etapp – mais esitavad ametid ja linnaosad linnavalitsuse FT kulude prognoosi;

III etapp – juunis nende andmete põhjal määrab FT reaalsed piirsummad;

IV etapp – juuli-august koostavad ametid ja linnaosavalitsused eelarve kavad;

V etapp – september koostab linnavalitsuse FT koondi ja esitab selle linnavalitsuse istungile;

VI etapp – oktoober- volikogu arutab eelarvet

VII etapp november – detsember volikogu kinnitab eelarve.

Selleks, et võimalikult aega ja tööjõudu kokku hoida oleks otstarbekas muretseda ühtne eelarve koostamise programm.

Kuidas peaks olema korraldatud linna hallatavate asutuste haldamine sh tegevuse koordineerimine? Missugused peaksid olema linna hallatava asutuse (st näiteks ameti halduses oleva asutuse) juhtimisalased, õiguslikud ja majanduslikud seosed ametiga?

Hallatavate asutuste osas antud vastuste hindamisel tuleb arvestada seda, et mitte kõikidel küsitletud ametitel ei ole oma hallatavaid asutusi (Elamumajandusamet, Tuletõrje ja Päästeamet) või puudub nende asutuste haldamise osas konflikti võimalus käesoleva uuringu kontekstis (SAPA, Kommunaalamet)

Ülejäänud ametite osas jagunesid vastused kaheks. Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ning Spordi- ja Noorsooamet olid kindlal seisukohal, et asutust peaks haldama vastav amet.

Kultuuriväärtuste Amet ja Haridusamet rõhutasid põhimõtet, et alluvussuhte määramisel tuleb esmatähtsaks pidada piirkonna elanike parema teeninduse ja vajaduste arvestamise põhimõtet, seetõttu ei eitatud intervjuudes näiteks varianti, et piirkondlikke kultuurimaju (Kultuuriväärtuste Amet) või huvialakoole (Haridusamet) võivad teatud tingimustel hallata ka linnaosavalitsused.

Hallatavate asutuste temaatikas ilmnes ka linna juhtimise üldiste probleemide all käsitletud probleem ametitevahelise valdkondade jaotuse kohta (struktuuris huviharidus – sport – vaba aeg) – kes peaks haldama multifunktsionaalseid asutusi Kultuuriväärtuste Ameti hinnangul peaks niisuguste asutuste haldamisega tegelema institutsioon, kelle osa nimetatud asutuse valdkonnas on kõige suurem.

Hallatavate asutuste problemaatikas toodi välja probleem, et hallatavate asutuste rahastamis põhimõtted ei ole ühtsed (erinevad samaliigiliste ametite ja linnaosade hallatavate asutuste rahastamise põhimõtted).

Hallatava asutuse haldamise mudelit suhtes linna ametiasutus (kõrgemalseisev asutus) – hallatav asutus nähti samalaadsena praegu kehtiva mudeliga (fikseeritud asutuse põhimääruse ja linna hallatavate asutuste asutamise, haldamise, ümberkorraldamise ja lõpetamise korras).

Missugune peaks olema otstarbekas linnaelanikega suhtlemise korraldus ja kuidas näete võimalusi linnaelanike paremaks kaasamiseks kohaliku omavalitsuse toimimisse nii oma ameti valdkonnas kui linnas üldiselt?

Hinnates linnaelanike võimalust osaleda kohaliku elu kujundamises toodi välja peamiselt järgmised lahendused:

1. Elanike võimalus esitada ettepanekuid ja saada vastuseid (sh infomaterjali jms) piirkondlikest teeninduspunktidest või linnaosavalitsustest.
2. Linnakodanike informeerimine läbi avalike kanalite (meediaosakond, registrid, internet), kusjuures linnakodanike teavitamine peab olema vaba erakondlikest mõjudest.
3. Teabepäevade ja avalike arutelude korraldamine

Mida ja kuidas peaks toodud ettepanekutest tulenevalt põhimõtteliselt muutma seadustes ja/või linna õigusaktides.

Ametite juhatajate tähtsamaid sõnumeid oli see, et kehtestada tuleb pealinna seadus, millega reguleeritakse suhted Tallinna kui pealinna ja riigi vahel. Tallinn on valla õigustes oma linnaosadega, poolega riigi potentsiaalset, majandustoodangult jne. Riigi huvi infrastruktuuri vastu lõpeb linna piiril. Vaja on sätestada selge jaotus kulude ja kohustuste osas riigiga (tervishoid, päästeteenistus, järelevalve jne).

Sotsiaal- ja Tervishoiuamet seisukohalt tuleks muuta linna põhimäärust. Linnavalitsus ei saa delegeerida oma ülesandeid korraka nii ametitele kui ka linnaosade valitsustele. Vastutust ei ole võimalik jagada linnaosavalitsuste ja ameti vahel.

Linnaosavanemate arvamused

Linnaosavanemate küsitlust läbi viies oli neile võimalik selgitada ka Tallinna Tehnikaülikooli eesmärke uuringu läbiviimisel ning saada andmeid linnaosavanemate visiooni kohta linna juhtimise tulevase mudeli osas ning selle rakendamise kohta (lähteülesande punkt 9). Teenuste osutamise tausta seisukohalt oli samuti olulisim küsitleda munitsipaalametnikke, kes on olulisemate teenuste planeerimise juures.

Uuringu tulemusena kujunes pilt sellest, missugune on linnaosavanemate seisukoht linna valitsemisest, kui palju teadvustatakse nähtavaid probleeme ning missugused muud küsimused on linnaosavanematele olulised.

Millised on Teie arvates peamised probleemid praeguses Tallinna juhtimise mudelis ja kuidas hindate viimaste aastate arengut selles valdkonnas?

Linnaosavanemate vastusest Tallinna juhtimise probleemide kohta võib välja tuua järgmised ühisnimetajad:

1. **Tsentraliseeritus**, millega kaasneb vastajate hinnangul erinevate protsesside ja otsuste vastuvõtmise aeglustumine ja ebaefektiivsus – probleem, mida ühest või teisest aspektist rõhutasid kõik linnaosavanemad. Tsentraliseerituse ühisnimetaja alla võib paigutada ka:

- „õigusliku tsentraliseerituse“ mõiste – kehtiv õiguskord ei võimalda volikogul või valitsusel delegeerida oma ülesandeid linna ametiasutusele (KOKS § 22).
- ametid täidavad ülesandeid ja osutavad avalikke teenuseid valdkondades, kus nad ei peaks seda tegema.

Linnavolikogu tegeleb palju pisiprobleemidega – näit. munitsipaalkorterite üürile andmine. Kui see protsess lahti kirjutada, siis on see väga mahukas ning toimub tohutu paberi, tööjõu ja aja raiskamine. Reeglistik tuleks täpselt paika panna ja otsustusõigus viia mitte kõrgemale kui linnavalitsus.

2. **Ülesannete (funktsioonide) määratlematus** – samuti probleem, mida rõhutasid kõik vastajad. Ülesannete määratlematusega kaasneb see, et teatud valdkondades ülesandeid dubleeritakse ja teatud valdkondades ei täida neid keegi.

3. **Avalike teenuste osutamise standardid** – kuidas tuleb linnaosa poolt avalikku teenust osutada ja missugune on (peab olema) selle avaliku teenuse osutamise finantseerimine? Kuigi kirjalikes vastustes rõhutasid seda aspekti ainult mõned linnaosad, siis suulistes intervjuudes kujunes see üheks kõige olulisemaks probleemiks.

- Rõhutati ametite võimetust neid põhimõtteid välja töötada (eraldi toodi välja Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ja sotsiaalvaldkond), teisest küljest toodi välja aspekt, et funktsionaalne struktuur nõuab aruandeid, aga ametipoolne nõustav funktsioon on tihti nõrk.
- Ükski linnaosa ei olnud rahul eelarve koostamise põhimõtetega. Peamiselt rõhutati aspekti, et tihti jagatakse eelarverahad „ajalooliste“ põhjuste alusel, ilma reaalsete tingimustega arvestamata. „Ajalooliste põhjuste“ all mõeldi 1990. aastate alguses kehtinud raha jagamise proportsioone, mis kehtivat senini ja mille arvutamise aluseid ei suutvat keegi objektiivselt põhjendada.
- Märgitakse, et linnaosadele antakse ülesanded, kuid ei eraldata selleks vajalikke rahalisi vahendeid. Näiteks toodi linna haljastuse klassifikatsiooni- ja hooldusnõuded ning teeseisundinõuded nende puhastamisel, mille tagamine on linnaosavalitsuste kohustuseks, kuid linnaosadele eraldatud rahalised vahendid on nende nõuete täitmiseks ebapiisavad. Põhimõte peaks olema, et kohustustega antakse nende täitmiseks vajalik raha ja kui raha ei ole, ei delegeerita ka vastutust.
- Linnaosadele tuleb aina kohustusi juurde, aga tihti on uute kohustuste vahendid ametite eelarves. Näit. töötutele makstavad tasud, mitmed sotsiaalhoolekande toetused. Hiljem jaotatakse toetused linnaosadele, aga vahendeid selle töö teostamiseks (personal) ei tule kuna kohustus ei ole linnaosa eelarves ja jääb mulje, et seda ei teegi linnaosa ja kõik toimub iseenesest.
- Üksikutes kirjalikes vastustes, kuid peaaegu kõikides suulistes intervjuudes toodi välja ka poliitilise juhtimise aspekt, mis muudab juhtimise ebastabiilseks. Üksmeelsed ei olnud linnaosavanemad küsimuses, kas linnaosavanema ametikoht peaks olema poliitiline või mitte, kuid arvati seda, et tänases olukorras ei ole nende kohta depolitiseerimine mõeldav.

4. Informatsiooni puudumine. Noorte vaba aja sisustamine linnaosa ulatuses haridusametite baasil eeldab MTÜ-de olemasolu, informatsioon info kogujalt ei levi – Haridusamet, Spordi- ja Noorsooamet, Kultuuriamet omavad igaüks huviringide ja MTÜ-de tegevusest infot; uimastiennetustegevuseks sama infot vajav Sotsiaal- ja Tervishoiuamet koostab aga küsimustiku linnaosavalitsustele kolme päevaga vastamiseks.

Kas praegune linnaosade arv on õige? Peaks neid olema rohkem või vähem? Miks?

Linnaosade vajaliku arvu küsimuses võis linnaosavanemate arvamused jagada kahte gruppi. Valdav osa linnaosavanemaid (Haabersti, Kesklinn, Kristiine, Nõmme, Pirita, Põhja Tallinn) leidis, et praegune linnaosade arv (8) on otstarbekas ja argumentidena toodi välja järgmised asjaolud:

1. Linnaosad on praegustes piirides eksisteerinud kümme aastat ja inimesed on hakanud ennast tunnetama vastava linnaosa elanikuna, samuti on linnaosavalitsused hästi kursis linnaosa olukorra ja probleemidega.
2. Mitmed linnaosad on väga tugeva identiteediga ja neid pole võimalik naabritega liita (viimaste näidetena toodi Nõmme-Mustamäe või Lasnamäe-Pirita).

Samas ei välistatud üksikute piirimuudatuste tegemist (Aegna saar, Ülemiste järv). Arvati ka seda, et veekogud (Harku järv ja Ülemiste järv) ei peaks kuuluma linnaosade pindalade sisse.

Lasnamäe ja Mustamäe linnaosad (kaks kõige suurema elanike arvuga linnaosa) leidsid, et praegune linnaosade arv on liiga suur ning arvasid, et optimaalne oleks 5-6 linnaosa. Põhjendused olid siin järgmised:

1. Ei ole vajalik 10 000 elanikuga linnaosad, mille juhtimise kulud on oluliselt suuremad kui 100 000 elanikuga linnaosa juhtimise kulud.
2. Linnaosade funktsioonid on 1990. aastate algusega vähenenud, mistõttu nii suur linnaosade arv ei ole põhjendatud.

Missugune peaks olema linnavolikogu – linnavalitsuse – ameti – linnaosa pädevuse (õiguste – vastutuse – kohustuse) jaotus linna juhtimise struktuuris?

Linnaosavanemate poolt väljapakutud linna tulevase juhtimise mudelid olid sarnased. Linnaosavanemate visiooni kohaselt oleksid linna juhtimise süsteemi erinevate tasandite põhimõtteline pädevuse jaotus järgmine:

1. Linnavolikogu tegeleb küsimustega, mis KOKS § 22 alusel on antud volikogu ainupädevusse, sh linna üldise arengu suunamine, eelarve, linnavara jms. Kindlasti ei peaks linnavolikogu otsustama munitsipaalorterite konkreetsele isikule rendile andmist jms üksikküsimusi.
2. Linnavalitsuse ülesanne on linnavolikogu otsustuste täitmise korraldamine, volikogu dokumentide ettevalmistamine, linna ametiasutuste töö suunamine ja koordineerimine, seadusega antud või volikogu poolt delegeeritud ülesannete täitmine. Kusjuures linnavalitsus teostab oma juhtimist ametite kaudu, sest linnavalitsus kui seesugune on kollektiivne organ, kes võtab vastu üld- ja üksikakte.
3. Linna ametite ülesanne on avalike teenuste osutamise ja finantseerimise standardite väljatöötamine, oskusteabe pakkumine, ülelinnalise iseloomuga teenuste pakkumine.
4. Linnaosavalitsuse ülesanne on piirkondliku iseloomuga teenuste pakkumine ja linnaosa tähtsusega probleemidega tegelemine. Linnaosa pädevuses võiks olla tema territooriumil asuvate hallatavate asutuste töö juhtimine, linnaosa territooriumil inimestele avalike teenuste osutamine, halduskorralduslike ülesannete täitmine. Ülesandeks peaks olema ka hallatava territooriumi heakord, haljastus, sisekvartaalsete teede nii korrashoid kui ka aukude lappimine; kõikvõimalike kohapealsete ürituste korraldamine, näit. laste suvelaagrid, piirkondlikud spordi- ja kultuuriüritused jne.

Missuguseid kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab ja avalikke teenuseid peaks pakkuma linnaosa, missuguseid amet? Lisada lühike põhjendus.

Nimetatud valdkonna küsimusi käsitleti põhjalikumalt linnaosavalitsuses läbiviidud intervjuudes, kusjuures toodi välja valdkonnad, kus võis leida konfliktipunkte ning küsiti nende valdkondade kohta linnaosavanemate arvamust.

1. **Sotsiaalhoolekanne** – selles valdkonnas olid linnaosavanemad ühesel seisukohal – sotsiaalhoolekande teenustega peab tegelema linnaosa, kuid ameti ülesanne on avaliku teenuse osutamise ja finantseerimise standardi (koduhooldus, osakonna finantseerimine, sotsiaalteenuste finantseerimine) väljatöötamine. Ei eitatud ka seda, et teatud sotsiaalhoolekandeteenuseid on oma spetsiifilisuse pärast otstarbekas korraldada tsentraalselt.
2. **Haridus** – selles valdkonnas olid linnaosavanemad suhteliselt üksmeelsed (va Mustamäe), et

hariduse korraldamine tsentraalselt on õigustatud. Küsimusi tõstatati seonduvalt kahe aspektiga:

- haridusasutuste hoonete haldamine – ühe lahendusvariandina pakuti välja, et linnaosavalitsus võiks tegeleda koolide ja lasteaedade hoonete ja territooriumi haldamisega, väljapakutud lahendus oli ka see, et linnaosaga koostöös pannakse paika haridusasutuste investeeringute pingerida;
 - huvialakoolide haldamine – Nõmme linnaosa vanem rõhutas seisukohta, et huvialakoolid, mis pakuvad teenust peamiselt oma piirkonna lastele, peaksid olema linnaosa hallata
3. **Sport, vaba aeg, kultuur** – üldiselt leiti, et need valdkonnad (projektipõhine rahastamine) peaksid olema linnaosade ülesanded (va pearahade jagamine spordivaldkonnas – Kesklinn)
 4. **Planeeringud** – planeeringute osas olid linnaosavanemad üksmeelsed, et neid tuleb koostada tsentraliseeritult, küll leiti, et linnaosadele peaks jääma planeeringute puhul kooskõlastav funktsioon.
 5. **Ehitusjärelevalve** – ehitusjärelevalve korral leiti erinevalt planeeringute valdkonnast, et see võiks olla linnaosa funktsioon, kuna probleemid on linnaosade kaupa erinevad ja paljuski baseerub ehitusjärelevalve ka omanikevahelisele lepitamisele. Ameti funktsioon peaks olema keerulisemate juhtumite menetlemine.
 6. **Heakord, teehoid** – heakorraldus on linnaosavanemate hinnangul valdkond, mida tuleb lahendada linnaosa tasandil. Siinkohal tuleb esile tuua järgmised vaidluspunktid:
 - tsentraalsete tänavate koristamine peaks olema Kommunaalameti funktsioon;
 - kes peaks tegelema tänavate jooksevremondiga? Linnaosad olid üldjuhul seisukohal, et seda võiks korraldada linnaosavalitsus. Alternatiiv – remonti korraldab küll amet, kuid siis vastavuses linnaosa poolt esitatud pingereaga.

Erinevalt teistest linnaosadest leidis Mustamäe, et teede hooldamine võiks täies mahus olla Kommunaalameti ülesanne.

7. **Elamumajandus** – elamumajanduse valdkonnas oldi üksmeelsel seisukohal, et praegune eluasemekomisjonide süsteem toimib (va menetluse pikkus järgnevatel instantsidel). Linn vajab vaestemaja, kus inimene saaks elementaarselt ära elada, aga kus ta ise olla ei tahaks ja et tekiks motivatsioon sealt minema saada. Eluruumide üürileandmine peaks olema linnaosa pädevuses; remontide riigihanked peaks tehtama kohapeal – mitteiluruumidest linnavara rendist saadav tulu peaks jääma 100 % linnaosale (v.a Kesklinn). Linnavara müügist peaks linnaosa samuti teenima, et tekitada linnaosa huvitatust.
8. **Ettevõtlus** – ettevõtluse valdkonnas linnaosadel ühist seisukohta ei olnud, küll leiti, et üldpõhimõtted peaks välja töötama amet. Peaks olema linnaosa pädevuses, kuna reaalselt tegeleb reklaami, müügilubadega jne. Linnaosa ei saa seada piiranguid näiteks elumajades olevate baaride lahtiolekuaegadele. Seadus nõuab kasutusloa kontrollimist, kuid paljudel majadel seda pole. Reklaami valdkonnas puuduvad senini üldised reklaami kujunduse põhimõtted. Need põhimõtted peaksid olema ikka üle linna ühesugused (vahekaugused jne).
9. **Keskkond** – linnaosa võiks väljastada raielubasid. Praegune ametist raielubade väljastamine on muutunud rutiiniks, muuhulgas ei kontrollita olukorda piisavalt kohapeal.
10. **Investeeringud** – linnaosade üldine seisukoht oli see, et kommunaalmajanduse investeeringuid peaks korraldama linnaosa. Nõmme linnaosa pakkus välja, et linnaosa võiks korraldada investeeringuid, mille maht jääb alla riigihangete piirmäära.

Missugune peaks olema mõistlik linnaosa elanikega arvestamise tase ja kuidas näete võimalusi linnaelanike paremaks kaasamiseks otsustusprotsessi?

Elanike kaasamist otsustusprotsessi nähti peamiselt läbi järgmiste aspektide:

- 1) võimalus esitada oma arvamusi ja ettepanekuid linnaosadele, kusjuures linnaosa peab reageerima kõikidele ettepanekutele;
- 2) avalikkuse informeerimine (näiteks linnaosa ajalehe vahendusel);

- 3) kodanikulähedane teenuste pakkumine;
- 4) osalemine halduskogu kui kohaliku „esinduskogu“ tegevuses;
- 5) sotsioloogiliste küsitluste korraldamine linnaelanike soovide väljaselgitamiseks;
- 6) avalike koosolekute korraldamine ja kodanikeühenduste tekke soodustamine;
- 7) teatud valdkondades (näiteks planeeringud, kus see on ka seadusega nõutav) avalike arutelude korraldamine ja probleemnõukogude moodustamine.

Probleemina toodi välja linnaosa elanike kohatine soovimatus kohaliku elu küsimuste lahendamisel kaasa rääkida. Linnaosa peaks soodustama erinevate kodanikeühenduste teket ja hiljem kaasama nad otsustuste tegemisse. Kui otsustused puudutavad teatud sihtgruppi kuuluvaid inimesi, siis tuleks kaasata neid koondavaid organisatsioone. Linnaosa elanike arvamuse teadasaamiseks tuleks praegusest rohkem kasutada ka muid erinevaid võimalusi nagu linnaosaleht, teabepäevad jms. Täiendavat uurimist vajaks see, kuidas erinevaid osalusvorme välja pakkunud linnaosad neid vorme tegelikult kasutavad.

Missugusena näete linnaosa halduskogu rolli Tallinna juhtimise mudelis, st:

1.1 Kuidas määratakse halduskogu liikmed ja missugune peab olema halduskogu liikme seos linnaosaga?

1.2 Kas linnaosa halduskogu liikmed võivad olla ainult linnavolikogu liikmed või vastupidi-halduskogu liikmed ei tohiksi kuuluda linnavolikokku või on mingi kolmas võimalus?

1.3 Missugune võiks olla halduskogu pädevus?

1.4 Missugune võiks olla halduskogu roll?

Halduskogude kohta esitatud küsimus hõlmas 4 aspekti. Lähtudes nimetatud aspektidest analüüsitakse ka esitatud vastuseid.

1. Kuidas moodustada halduskogu ja missugune peab olema halduskogu liikme seos linnaosaga?

Halduskogude liikmetena nähti üksmeelselt vastava linnaosa elanikke, st vastava linnaosa elanikke rahvastikuregistri andmetel. Põhja-Tallinna linnaosavanem soovitas intervjuu käigus kaaluda võimalust, et halduskogu liikmel peaks olema ka mingi aeg (paiksustsenssus), mis ta peaks olema antud linnaosas elanud.

2. Kas halduskogu liikmed võivad olla ainult linnavolikogu liikmed või vastupidi – halduskogu liikmed ei tohiks kuuluda linnavolikokku või on mingi kolmas võimalus?

Selles küsimuses jagunesid linnaosavanemate seisukohad kahte rühma:

- Esimene rühm (Haabersti, Mustamäe, mööndusega Põhja-Tallinn) leidsid, et halduskogu liige peab kindlasti olema linnavolikogu liige, st halduskogu moodustub linnaosast valitud volikogu liikmetest.

Põhja-Tallinna linnaosavanem tõi siinjuures mööndusena ja takistava asjaoluna selle, et kriteeriumidele vastavate ja halduskogus töötada soovivate volikogu liikmete arv ei pruugi olla vajalik töövõimeliste komisjonide moodustamiseks.

- Teine rühm linnaosasisid (Kesklinn, Kristiine, Lasnamäe, Pirita, Nõmme) olid seisukohal, et praegune süsteem, kus halduskogu liikmeteks on ka linnavolikogusse mittekuuluvad isikud, on õige.

Kesklinn pakkus ka välja variandi, et halduskogud võiks moodustada volikogust täiesti sõltumatult.

3. Missugune võiks olla halduskogu roll ja pädevus?

Ka halduskogu pädevuse piiritlemisel jagunesid vastused kahte gruppi:

- esimene rühm linnaosasisid (Haabersti, Kristiine, Lasnamäe) leidis, et halduskogu otsused võiksid ka jätkuvalt olla soovitava iseloomuga;
- teine rühm linnaosasisid (Nõmme, Pirita, Mustamäe, Kesklinn, Põhja-Tallinn) leidis, et halduskogul võiks olla ka teatud pädevus.

Halduskogu pädevusena nähti lisaks tänase soovitusliku iseloomuga pädevusele (planeeringud) ka eluruumide üürile andmist ning õigusi eelarve küsimustes. Nõmme linnaosavanem rõhutas, et olukorras, kus

halduskogu ise ei saa õigusakti anda, võiks kehtestada korra, kus linnaosavanem ei saa teatud küsimustes anda korraldust ilma halduskogu kooskõlastuseta.

Missugune peaks olema linnaosa eelarve moodustamise alus ja eelarve menetlemise protsess?

Linnaosad ei olnud eranditult rahul praeguse eelarve moodustumise mehhanismiga. Üldine seisukoht oli see, et linnaosa eelarve peab kujunema vastavalt linnaosa poolt täidetavatele ülesannetele ning linnaosa eelarve moodustamisel peavad aluseks olema mõõdetavad ja objektiivsed kriteeriumid. Diskussiooni objektiks on see, missugused need kriteeriumid peaksid olema ja kui suure täpsusastmega need kriteeriumid tuleks esitada. Tulenevalt linnaosade rahvastiku demograafilise koosseisu erinevusest ja mõningasest heakorrastatuse erinevustest on kindlasti võimalik teatud koefitsientide rakendamine, aga need peavad olema selgelt põhjendatud.

Eelarve menetlemisel peaks olema aluseks linnaosale eraldatava summa suurus ja selle põhjendus, mille tulemusena linnaosa saab oma eelarve summa. Selle jaotamine valdkondade vahel peaks olema linnaosa pädevuses.

Intervjuude käigus esitati küsimus ka linna arengukavade kohta, kuna selgus, et selle valdkonnaga ei ole vastanud rahul. Probleemil on kaks aspekti:

1. Poliitiline – iga uus linnavolikogu valimiste järgne koalitsioon teeb oma arengukava, kus prioriteetid muutuvad, mistõttu puudub linna arenguks vajalik stabiilsus.
2. Linnal puudub arengukavade koostamise kord. Linnas on KOKS-ist tulenevalt küll üks üldine arengukava, kuid on ka valdkondlikud arengukavad ning arengukavasid on koostanud ka mõned linnaosad (Põhja-Tallinn, Lasnamäe, Mustamäe). Missugune on nende arengukavade vahekord, kas need tuleb koostada nõ alt-üles või ülalt-alla? SAPA kui arengukavade koordineerija rolli loeti nõrgaks.

Missugused hallatavad asutused peaksid olema linnaosa alluvuses (või haldamisel)? Miks? Missugused peaksid olema linnaosas asuva linna hallatava asutuse (st ka näiteks ameti otsealluvuses oleva hallatava asutuse) juhtimisalased, õiguslikud, majanduslikud seosed linnaosavalitsusega?

Hallatavate asutuste osas oli linnaosavanemate seisukoht suhteliselt ühene. Linnaosa halduses peaksid olema hallatavad asutused, mis osutavad teenuseid peamiselt vastava linnaosa elanikele, nt sotsiaalkeskused, kultuurikeskused, spordikeskused, avatud noortekeskused jms.

Haridusvaldkonnas peeti õigeaks asutuste allumist ametile, va haridusasutuste hoonete ja territooriumi haldamisega seonduv ja huvialakoolid. Huvialakoolide (Nõmme Noortemaja, Mustamäe Laste Loomingu Maja, Kopli Noortemaja) peeti vajalikuks nende kuulumist linnaosa haldusse. Huvikeskus Kullo puhul oli seisukoht, et see asutus võiks ka edaspidi jääda ameti alla.

Kirjalikes vastustes, aga eriti läbiviidud intervjuudes rõhutati vajadust ühtlustada samaliigiliste asutuste rahastamise meetodika.

Erinevaid seisukohti tekitas sotsiaalmajade kuuluvuse küsimus. Nõmme linnaosa leidis, et sotsiaalmajad peaksid olema ülelinnaliselt hallatavad, kuna sotsiaalmajade kohad jagatakse linnaosade vahel, välistamata siinjuures ka alternatiivse võimalusena varianti, et sotsiaalmaja kuuluks edaspidi linnaosa haldusse kui linnaosa sotsiaalkeskuse struktuuriüksus. Põhja-Tallinn pidas aga vajalikuks oma halduses oleva Paljassaare Sotsiaalmaja muutmist sotsiaalhoolekande osakonna struktuuriüksuseks.

Ühene ei olnud seisukoht ka avatud noortekeskuste osas. Praegu allub osa avatud noortekeskusi linnaosale (Mustamäe Kultuurikeskus „Kaja“, „Tallinna Haabersti Vaba Aja Keskus“, „Pirita Vaba Aja Keskus“, mis kõik tegelevad ka muude valdkondadega nagu kultuur, sport jne). Lisaks tegutseb linnas Spordi- ja Noorsooametile alluv linna asutus „Tallinna Avatud Noortekeskus,“ mis haldab avatud noortekeskusi mitmel pool linnaosades (Nõmmel, Lasnamäel jne). Mustamäe, Pirita ja Lasnamäe pidasid vajalikuks nende asutuste kuuluvust linnaosavalitsusele. Eraldi tuleb välja tuua Nõmme linnaosavanema seisukoht, kes leidis, et kõik ühes linnaosas asuvad üheliigilised asutused peaksid olema ühe hallatava asutuse struktuuriüksused (konkreetne näide spordi valdkonnast).

Kas kõikide linnaosade ülesanded peaksid olema täiesti ühesugused või võiks ka siin olla sõltuvalt linnaosast erinevusi?

Üldiselt leiti, et linnaosade üldine pädevus peaks olema üldiselt ühesugune, arvestades seejuures linnaosa asukohast jms tingitud eripäraga. Näiteks mererand on ainult Pirital, Põhja-Tallinnas ja Haaberstis, erinev on elanikkonna koosseis, pindala jms. Tootepõhisel eelarvel ei saa olla ühesuguseid ülesandeid, tulenevalt linnaosade geograafilistest iseärasustest, näiteks pargid, rand jne. Printsipiibis aga peaks eelarve ülesehitus olema ühesugune. Sarnaste teenuste rahastamise meetodika peaks aga olema ühesugune.

Mida võiks seonduvalt linnaosadega sätestada Tallinna põhimäärus?

Linnaosavanemate seisukohti:

1. Praegu reguleerib linnaosa tööd lisaks linna põhimäärusele linnaosa põhimäärus ja linnaosavalitsuse põhimäärus. Nähakse kahte erinevat varianti:
 - kõik linnaosaga seotud küsimused sätestatakse esmajärjekorras linna põhimääruses;
 - linna põhimääruses sätestatakse ainult linnaosade arv, nimed ja piirid, ülejäänu sätestatakse linnaosa põhimääruses.
2. Linnaosa on Tallinna koosseisu kuuluv piiratud õigustega kohaliku omavalitsuse üksus. Sellele punktile peaks järgnema linnaosa pädevuse kirjeldamine, mille realiseerimiseks antakse õigused ning materiaalne ressurss linnaosa eelarve kaudu.
3. Alustada tuleks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmisest nii, et Tallinn saaks endale maakonna õigused. Tallinna põhimääruses tuleb võimalikult täpselt ja konkreetselt sätestada linnaosa, linnaosa halduskogu, linnaosavanema, linnaosavalitsuse mõiste, kohustused ja nendele vastavad õigused ehk pädevus. Üldine linnaelu (arvestades kogu regiooni, s.t. Tallinna koos piirnevate valdadega) koordineerimine funktsionaalses ja linnaosa piire ületavas tähenduses teostatakse linnavalitsuse poolt. Linnaosa vastutab oma piirkonna ulatuses territoriaalse ja sotsiaalmajandusliku arengu eest. See peab olema sätestatud süsteemselt ning seotud eelarveliste vahenditega.
4. Tallinna juhtimises ei ole vaja ette võtta mingit revolutsiooni või lõputut reorganiseerimist. Tuleks püüda juurutada parimaid lahendusi, mida on saadud viimase tosina aasta kogemustega. Oleme ju läbi käinud tee suuremast detsentraliseerimisest suurema tsentraliseerimiseni, aga optimaalne peaks seal kusagil vahel olema. Ülesannete ära kadumisest või muutustest lähtuvalt ning arvestades majanduses ja kommunikatsioonivõimalustes toimunud suuri muutusi, tuleks kindlasti kaaluda linnaosade arvu vähendamist. Seda on ju teinud nii mõnedki Euroopa linnad, kus esimese hooga moodustati ka palju rohkem linnaosi.

Hallatavad asutused

Uurimistöo tulemusena kujunes ülevaade ka sellest, missugune on hallatavate asutuste juhtide arvamus linna valitsemisest, kui palju teadvustatakse nähtavaid probleeme ning missugused muud küsimused on neile olulised. Hallatavate asutuste juhtide vastuseid võis muidugi mõjutada see, et ta pidi andma hinnangu oma kõrgemalseisva asutuse (kas ameti või linnaosa) tegevuse kohta. Vastuseid mõjutasid muidugi ka asutuse juhi eelarvamused, ametisoleku aeg vms tegurid, aga subjektiivsus on intervjuudes möödapääsmatu.

Mis valdkonnas tegutsete? Kas Teie arvates on asutuse alluvussuhe õige? Palun põhjendage oma seisukohta.

Esimese küsimuse vastused näitasid seda, et hallatavate asutuste korral ei olnud ainult kaks hallatavat asutust (Salme Kultuurikeskus, Põhja-Tallinna Sotsiaalmaja) rahul praeguse alluvusega.

Ametile allumist toetavate hallatavate asutuste argumendid olid kokkuvõtlikud järgmised:

1. Teenust pakutakse kogu linna elanikele.
2. Funktsionaalne alluvus tagab linnale tervikpildi asutustest, ametil on kergem arendada ja töötada välja finantseerimismetoodika.
3. Linnaosad võivad olla poliitiliselt mõjutatavamad.

Linnaosale allumist toetavate hallatavate asutuste argumendid olid kokkuvõtlikult järgmised:

1. Asutus teenindab eelkõige vastava linnaosa elanikke.

2. Iga linnaosa on erinev, erinevale linnaosale tuleb lähtuda erinevalt.
3. Kuna asutus asub konkreetse linnaosa territooriumil, siis on asutus orgaaniliselt seotud linnaosaga (territoorium, heakord jne).

Kultuuriasutused rõhutasid info liikumise puudulikkust ja ühtse andmebaasi puudumist. Näiteks Tallinna Keskraamatukogu: „Meie nn tsentraliseeritud süsteemi korral ei ole alluvus linnaosadele otstarbekas, kuna see võib kaasa tuua mitmete tegevuste dubleerimise, kulude kasvu raamatukogude juhtimisel, väheneb raamatukogu õigus ise otsustada jms. Samuti võib mõne linnaosa vähese huvi oma raamatukogude vastu kaasa tuua raamatukoguvõrgu ebaühtlase arengu või teenindustingimuste halvenemise (ka täna ei näita teatud linnaosad üles mingit huvi koostööks raamatukoguga, näiteks leidmaks linnaosas raamatukogule sobilikke ruume vms). Linnaosadele mitteallumine ei takista meie koostööd linnaosade valitsustega, kui linnaosavalitsus meie ettepanekutele reageerib ja ise ka kontakti otsib.“

Kas Teie asutuse kliendid on peamiselt vastava linnaosa elanikud või on pigem tegemist ülelinnalise objektiga?

Vastustes hindasid nii ameti kui linnaosa hallatavad asutused oma klientide ruumilist jaotust – kas asutuste poolt pakutavaid teenuseid tarbivad peamiselt asutuse asukohajärgse linnaosa elanikud või kasutatakse asutust ülelinnaliselt. Andmata hinnangut asutuse praegusele alluvussuhtele võib esitada järgmised erinevused loogilisest reeglist ülelinnaline asutus – amet ning piirkondlik asutus – linnaosa.

1. Asutused, mis alluvad linnaosale, kuid enda hinnangul teenindavad kogu linna:
 - Kristiine Sport;
 - Paljassaare Sotsiaalmaja;
 - Nõmme Spordikeskus (eelkõige talveperioodil).
2. Asutused, mis alluvad ametile, kuid teenindavad eelkõige vastavat linnaosa:
 - Nõmme Noortemaja;
 - Pelgulinna Rahvamaja;
 - Kultuurikeskus „Lindakivi“ (linnaosavanema sõnul teenindab enamasti ainult Lasnamäe elanikke, asutuse juht ei andnud selget ülevaadet klientide kohta);
 - Pirita Velodroom rõhutas, et Koplis ja Kristiines ja Lasnamäel asuvaid objekte kasutavad peamiselt linnaosade elanikud;
 - Tallinna Kopli Noortemaja;
 - Mustamäe Laste Loomingu Maja.

Tallinna Avatud Noortekeskus tervikuna teenindab tervet linna, kuid tema piirkondlikud noortekeskused teenindavad peamiselt vastavat linnaosa.

Milline peaks Teie arvates olema a) linnavolikogu ja linnavalitsuse, b) linnaameti ja c) linnaosavalitsuse roll linna juhtimisel? Kas pooldate pigem tsentraliseerimisel või detsentraliseerimisel põhinevalt linnajuhtimist?

See küsimus peegeldas hallatavate asutuste juhtide hoiakut linnajuhtimise ülesehitusel ning nende arvamust erinevate juhtimistasandite kohast linna juhtimise süsteemis. Vastus võimaldab võrrelda ka seda, kuidas esitatud vastused on mõjutatud asutuse juhataja punktis 1 väljendatud arvamusest. Selle küsimuse kokkuvõttena tuleks hinnata asutuse hinnangu sõltuvust tema alluvussuhtest, st kas ameti hallatavad asutused pooldavad üldjuhul tsentraliseerimist ja linnaosale hallatavad asutused detsentraliseerimist. Üldiselt vastab viimane hüpotees tõele, kuid ka siin võib tuua erandeid. Samal ajal kui linnaosa hallatavad asutused ei poolda reeglina tsentraliseeritud linnajuhtimist, siis järgmised ametite hallatavad asutused pooldavad detsentraliseeritud juhtimist:

- Tallinna Kalmistud
- Salme Kultuurikeskus
- Kadrioru Staadion

- Tallinna Kopli Noortemaja

Lindakivi Kultuurikeskus rõhutas nimetatud probleemi kompleksust.

Mitmed sotsiaalvaldkonnaga tegelevad asutused („Tallinna Lastekodu“, „Tallinna Laste Turvakeskus“, „Avahoolduse Arenduskeskus“) rõhutasid, et praeguse detsentraliseeritud süsteemiga (standardite puudumisel) osutavad kõik sotsiaalhoolekande teenust erineva põhimõtte alusel ja seetõttu ei ole linnas tagatud teenuse võrdne kättesaadavus ja kvaliteet.

Tallinna Kalmistute seisukoht:

a) linnavolikogu otsustused on liialt killustatud, keskendumata peaaegu enam strateegilisele juhtimisele ja eelkõige kontrollile. Linnavalitsuse (koos administratsiooniga) ülesanded on mõnedes valdkondades ebaselged ja dubleeritud linnaosavalitsustega (heakord, linnavara, sotsiaaltöö);

b) osa ametite ülesandeid saab delegeerida linnaosavalitsustele ja seega keskenduks amet enam koordineerivale tööle ja strateegilisele planeerimisele tulenevalt linnavolikogu otsustest ja linnavalitsuse ülesannetest;

c) linnaosavalitsuste volitusi tuleb suurendada ja nende tähtsust linnakodanikega suhtlemisel tõsta. Linn on sedavõrd multifunktsionaalne organism, et kahtlemata on detsentraliseeritud juhtimine efektiivsem, see eeldab aga ülesannete efektiivset jaotamist. Paljusid linna probleeme saab lahendada linnaosadevahelise partnerluse printsiibil ja erasektori kaasamisega (mõeldav oleks ka linnaosa juhtide valimine).

Kas Teie arvates on linnakodanike võimalus osaleda linna juhtimist puudutavate otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel piisav? Palun põhjendage?

Valdav osa hallatavate asutuste juhte leidis, et linnakodanike võimalus osaleda linna juhtimist puudutavate otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel ei ole piisav. Siinjuures ei ole märkimisväärset erinevust ametite ja linnaosade hallatavate asutuste vahel. Veidi leebemalt sõnastatud arvamuste kohaselt on osalemisvõimalused olemas, kuid neid ei kasutata piisavalt. Probleem on asutuste juhtide hinnangul linnakodanike informeerituses ja nende soovis linna juhtimises kaasa rääkida. Mõned hallatavate asutuste juhid leidsid, et kodanike võimalus osaleda linnajuhtimise valdkonnas on piisav ja seda läbi kohalike valimiste.

Konkreetsete ettepanekute osas tuleb esile tuua Tallinna Keskraamatukogu ettepanekut, kasutada raamatukogu ja selle harukontorite ruume linna seisukohalt vajaliku teabe jagamiseks

Kuidas on Teie asutuse tegevusvaldkond käsitletud linna arengukavas? Mis on Teie hinnangul linna juhtimise peamiseks aluseks: arengukava, eelarve või päevapoliitilised otsused?

Hallatavate asutuste juhtide hinnangul ei ole linna arengu planeerimise aluseks linna arengukava vaid linna juhitakse eelkõige läbi eelarve ja poliitiliste otsustuste. Paljudes vastustes rõhutati, et arengukava on küll olemas, kuid tegelikult eelarve koostamise protsessis seda ei arvestata ning prioriteedid kujunevad ikka vastavalt poliitilistele kokkulepetele.

Probleemidena tõsteti üles ka järgmisi aspekte:

1. Iga uus linnavõim hakkab välja töötama uusi arengukavasid, puudub järjepidevus.
2. Kultuurivaldkond on linna arengukavas käsitletud tagasihoidlikult, napilt ja üldsõnaliselt on sotsiaalhoolekande avahoolduse osa.

Hallatavaid asutusi ei kaasata vajalikul määral linna arengukava väljatöötamise protsessi.

Missugune on Teie asutuse koostöö asukohajärgse linnaosavalitsusega ja missugune see peaks Teie hinnangul olema?

Üldiselt lugesi hallatavate asutuste juhid koostööd oma linnaosavalitsusega heaks. Rohkem probleeme esines mitmete ameti hallatavate asutustega (Kadrioru Park, Tallinna Keskraamatukogu, Tallinna Toomklubi, Kadrioru Staadion), kelle hinnangul võiks koostöö linnaosavalitsusega olla senisest parem.

Tallinna Keskraamatukogu: „Sõltub linnaosavalitsusest. Osade linnaosade puhul on Keskraamatukogu juhtkonnal linnaosa ametnikega väga hea koostöö, antud linnaosas asuva raamatukogu remondi planeerimisel on linnaosavanemad kaitsnud linnavalitsuses meie investeeringute kava, nad on kursis meie igapäevategemistega ja konkreetse haruraamatukogu töötajad teevad koostööd kultuurinõunikuga vms. See

aga tähendab, et ka raamatukogu osaleb linnaosa info levitamisel. Samas on linnaosasid, keda ei huvita raamatukoguteenindus oma linnaosa elanikele. Näiteks linnaosas on hädavajalik leida raamatukogule uued ruumid, linnaosavalitsus, kellelt küsime abi uute linnale kuuluvate ruumide leidmiseks, ei vaevu meile ruumidest ülevaadetki andma, vaid ütleb, et see on Kultuuriväärtuste Ameti rida.“

Kadrioru Staadion: „Ei olegi mingit koostööd, võiks aga olla väga tihe. Koolidele saaks pakkuda kehalise kasvatus tunde linnaosavalitsuse abil, sest tasuta ei saa me neid pakkuda.“

Kas Teie näete suhetes Teie asutus – linnaamet – asukohajärgne linnaosavalitsus mingeid info liikumise probleeme või mitte?

Info liikumist käsitletud punktis vastuste põhjal ühest seisukohta välja ei kujunenud. Vastuste põhjal võis aga siiski üldistavalt järeldada, et probleemid on järgmised:

1. Hallatavate asutuste informeeritus üksteise tegevusest on suhteliselt halb.
2. Info liigub aeglaselt.

Probleeme on vastuste põhjal eelkõige sotsiaalvaldkonnas ja ka kultuurivaldkonnas.

Tallinna Keskraamatukogu tõi välja asjaolu, et ta ei saa kasutada linnavalitsuse intranetti. Vastustest ei ilmnenud (ja seda ka ei küsitud), missugune on see võimalus teistel ametiasutustel.

Kas näete oma asutuse tegevusalas valdkondi, kus vastutus linnajuhtimises on määratlemata ja ülesanded puudulikult täidetud? Nimetage palun?

Ka selle küsimuse põhjal ei saa esile tuua ühest hallatavate asutuste poolt esile toodud probleemi. Välja toodi aga järgmised põhiprobleemid:

- 1) teenuse standardi, delegatsiooninormi või eeskirjade puudumine (Avahoolduse Arenduskeskus, Tallinna Kalmistud, Tallinna Lastekodu, Salme Kultuurikeskus);
- 2) ülesannete piiritlemine valdkondades, mis jäävad mitme ameti tegevusvaldkonda – esile toodi noorsootööga tegelevad Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Spordi- ja Noorsooamet, Haridusamet, Kultuuriväärtuste Amet (Tallinna Laste Turvakeskus, Huvikeskus Kullo).
- 3) info liikumine.

Kas olete rahul oma struktuuriüksuse eelarve kujundamise mehhanismiga ja mida peaks siin muutma?

Hallatavad asutused ei ole üldiselt praeguse eelarve koostamise mudeliga rahul. Asutused, kes on rahul piirdusid ainult ühe-kahe sõnalise selgitusega ja seetõttu ei olnud võimalik hinnata, kas nad on tõesti rahul või ei pidanud vajalikuks oma tegelikku seisukohta kirja panna. Peamiseks eelarve valdkonnas ilmnevaks probleemiks on üheselt selgete finantseerimispõhimõtete (st avaliku teenuse osutamise ja finantseerimise) standardite puudumine. Eelarve formeerub hallatavate asutuste juhtide hinnangul neile arusaamatute (poliitiliste, ajalooliste vms) eelistuste põhjal ja arvestamata tegelikke vajadusi. Probleemiks loeti ka asutuse informeerimatust eelarveprotsessis, sest pärast eelarveprojekti koostamist asutust selle edasisest käigust enam ei informeerita ja üllatused tekivad alles kinnitatud linnaeelarve kättesaamisel. Mõned asutused tõid esile probleemi, et eelarve on juba aastaid defitsiidis ja nende tegevusvaldkond ei kuulu finantseerimist vajavate prioriteetide hulka. Toodi välja ka probleem, et hallatava asutuse eelarve esitamise tähtaeg on 1. august, samas haridusasutuses on suvi ainuvõimalik puhkuste aeg.

Kohaliku omavalitsuse toimimise seisukohalt võib linna hallatavatelt asutustelt saada olulist informatsiooni, kuna just sinna jõuavad vastava valdkonna juhtimise positiivsed ja negatiivsed väljundid. Hallatavate asutuste juhtide ankeedi sisu kattus põhilises osas munitsipaalametnike ankeediga, kuid lisati on valdkonna spetsiifikast tulenevaid küsimusi – näiteks uuriti seost asukohajärgse linnaosavalitsusega jms. Uuringu tulemusena kujunes pilt sellest, missugune on hallatavate asutuste juhtide arvamus linna juhtimisest, kui palju teadvustatakse nähtavaid probleeme ning missugused muud küsimused on neile olulised.

Lasteaiad

Hallatavate asutuste hulgast iseloomustatakse siinkohal (st koondaruandes) lähemalt lasteaedu. Teiste hallatavate asutuste seisukohad on toodud uurimistöo täispikas aruandes. Lasteaiad valiti juhuslikult, arvestades siiski seda, et vastajaid oleks kõikidest linnaosadest. Vastused tagastasid 2/3 küsitluslehe saanud lasteaedadest.

Mis valdkonnas tegutsete? Teie asutus allub a) linnaametile, b) linnaosavalitsusele. Kas Teie arvates on selline alluvussuhe õige? Palun põhjendage oma seisukohta.

Kõik küsitletud lasteaiaid olid Haridusameti hallatavad asutused. Haldusala osas ei olnud lasteaia juhatajate seisukoht ühene: peeti õigeks lasteaia kuulumist nii Haridusameti (nagu praegu), aga ka linnaosavalitsuse haldusalasse. Haridusameti haldusala plussideks toodi, et jäävad ära vaheetapid, sellega kaasneb väiksem bürokraatia ja seal töötavad vastavad spetsialistid. Ameti haldusalas on ühtsete nõudmiste tõttu ühtlustunud lasteaedades tehtava töö tase, mis võimaldab tehtavat tööd võrrelda.

Lasteaiad, kelle arvates praegune olukord ei ole õigustatud ning nad võiksid olla hoopis linnaosavalitsuse hallatav asutus, põhjendasid seda järgmiselt:

1. Haridusametil on hallata liiga palju asutusi, seepärast ei jõuta kõigini, et olla nende probleemidega kursis.
2. Linnaosavalitsusel on asutusi vähem, teatakse ja tuntakse oma asutusi ja nende juhte, nende tugevaid ja nõrku külgi. Ka juhil on lihtsam suhelda oma linnaosa tasandil. Linnaosavalitsuse hallatavana oli koostöö tihedam.

Kas Teie asutuse kliendid on peamiselt vastava linnaosa elanikud või on pigem tegemist ülelinnalise objektiga?

Lasteaedade kliendid on valdavalt konkreetse linnaosa lapsed, eriti Kesklinna lasteaedades käivad siiski ka teiste linnaosade lapsed.

Milline peaks Teie arvates olema a) linnavolikogu ja linnavalitsuse, b) linnaameti ja c) linnaosavalitsuse roll linna juhtimisel? Kas pooldate pigem tsentraliseerimisel või detsentraliseerimisel põhinevalt linnajuhtimist?

„Mahtra“ lasteaia juhataja võttis linna juhtimise kokku järgmiselt:

- a) linnavolikogu ja linnavalitsus – koostab linna arengukava, kus on konkreetset strateegiaid ka koolieelsete lasteasutuste arendamiseks, laste tervise hoidmiseks ja tugevdamiseks, lastevanemate pedagoogilise teadlikkuse tõstmiseks ja arendamiseks;
- b) amet – viib ellu välja töötatud strateegiaid õppeasutuste kaudu, vajadusel teeb ettepanekuid korrigeerimiseks või muutmiseks;
- c) linnaosavalitsuse roll – on linnaosa elukeskkonna arendamise eestvedaja, lastevanemate nõustamiskeskuste organiseerija ja töö juhtija, laste meditsiinilise teenindamise ja nende tervise tugevdamise alase töö eestvedaja ja organiseerija.

Linna areng peab olema tasakaalustatud ja ühtsetel alustel. Eesmärgid ja strateegiad peavad olema ühiselt kokku lepitud. Linnavalitsus peaks looma ühtse laste ja lastevanemate nõustamise ning toetamise süsteemi. Õppeasutuste eelarveliste vahendite kasutamine peaks jääma nende enda ja hoolekogude otsustada.

Suur enamus lasteaedade juhatajaid pooldas detsentraliseerimisel põhinevat linnajuhtimist, sest detsentraliseeritud juhtimine olevat paindlikum ning ka vastutajad konkreetsemad. Üks lasteaed pooldas tsentraliseeritud linnajuhtimist, aga ilma põhjendamata.

Kas Teie arvates on linnaelanike võimalus osaleda linna juhtimist puudutavate otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel piisav? Palun põhjendage?

Enamike lasteaia juhid arvasid, et linnaelanike võimalus osaleda linna juhtimist puudutavate otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel ei ole piisav. Osalemise võimalus kajastub teoreetiliselt ning seaduslikult, aga tegelikult praktikas on elu sageli teisiti. Põhjusteks toodi nõrka koostööd linna ja lasteaedade vahel, tagasiside puudumist ning poliitilist juhtimisstiili.

Kuidas on Teie asutuse tegevusvaldkond käsitletud linna arengukavas? Mis on Teie hinnangul linna juhtimise peamiseks aluseks: arengukava, eelarve või päevapoliitilised otsused?

Lasteaedade juhtide arvates on lasteaedade tegevusvaldkond käsitletud linna arengukavas väga napisõnaliselt ja minimaalselt. Linna arengukavas ei ole käsitlemist leidnud koolieelse kasvatus arendamine. Aluseks peab olema arengukava, mida ei muudeta päevapoliitilistest otsustest lähtuvalt. Asutuse tegevusvaldkonda eriti nagu polegi käsitletud. Linnajuhtimise aluseks on 1) päevapoliitilised otsused; 2) eelarve; 3) arengukava.

Missugune on Teie asutuse koostöö asukohajärgse linnaosavalitsusega ja missugune see peaks Teie hinnangul olema?

Linnaosavalitsusega koostööd peeti nii heaks, kui ka halvaks, mõnel pool see lausa lasteaia juhataja väitel puudub. Koostöö erines linnaositi, mis näitab, et linnaosavalitsused teevad koostööd lasteaedadega väga erinevalt. Suur osa koostööst piirdub ainult väikeste toetuste eraldamisega linnaosavalitsuste poolt ning spordi ja muude vaba aja ürituste korraldamisega.

Mõned lasteaedade juhatajate ettepanekud:

- a) linnaosades peaks olema lastevanemate ja laste nõustamiskeskused, kuhu oleks võimalik suunata abi vajavaid peresid (logopeediline, psühholoogiline ja sotsiaalne nõustamine ning konkreetne abi);
- b) loodame, et tööle hakkab ka lasteaedade juhatajate ümarlaud. Mõni linnaosa (Kesklinn, Nõmme) on igati tänuväärse alguse teinud, loodame, et juhatajad ka vedu võtavad.

Kas Teie näete suhetes Teie asutus – linnaamet – asukohajärgne linnaosavalitsus mingeid info liikumise probleeme või mitte?

Info liikumine on hea, aga võiks parem olla, on olnud olukordi, kus linnaosavalitsus ei tea Haridusameti plaanidest ja saavad lasteaia kaudu alles sellest teada. Muidugi öeldi ka seda, et info hankimine on lasteaia enda teha. Linnaosavalitsusega probleeme ei nähtud.

Kas näete oma asutuse tegevusalas valdkondi, kus vastutus linnajuhtimises on määratlemata ja ülesanded puudulikult täidetud? Nimetage palun?

Sellele küsimusele andis suhteliselt tüüpilise järgmise vastuse üks lasteaia juhataja:

„Puudulik on linnavara haldamine, see tähendab, et lasteaiaid, mis on ehitatud juba eelmisel sajandil ja vanemad kui 25 aastat ei kannata mingit kriitikat. Majad lagunevad ja abi loota linnalt ei ole, ikka räägitakse raha puudusest. Sponsorid küsivad, mida meil vastu anda on. Kahjuks ainult saame lapse lasteaeda võtta, kuid tihti on vastuseks kas koht on olemas, laps suur või polegi lapsi. Koole remonditakse kuid lasteaiaid on vaeslapse osas. Lasteaiad on amortiseerunud. Koole on vähem kui lasteaedu. Võiks olla nii, et ühel aastal vahetatakse kõik lasteaedades aknad välja kes seda vajavad - vajavad aga peaaegu kõik, järgmisel aastal võtta ette lasteaedades näiteks kõik elektrisüsteemid, edasi soojasõlmed ja torustik jne. Tervisekaitse nõuded on suured, kuid meie vaesed juhatajad peame olema need, kes saavad karistatud, aga mitte linn, kellele kuuluvad amortiseerunud majad. See on ülekohtune lasteaedade juhatajate suhtes. Kui juletakse sellest üldse kõnelda, siis leitakse, et see inimene ei sobigi juhatajateks, sest ei oska „elimineerida“ tervisekaitset.“

Kas olete rahul oma struktuuriüksuse eelarve kujundamise mehhanismiga ja mida peaks siin muutma?

Lasteaiad, kes olid rahul struktuuriüksuse eelarve kujundamise mehhanismiga, ei põhjendanud miks see hea on vaid lihtsalt vastasid, et rahul. Kes selle süsteemiga ei olnud rahul, tõid mitmeid vastuseid ning ettepanekuid:

Ainult pearahaga ei majanda lasteaeda. Kohatasu peaks olema kõigil. Meil on 90-st lapsest kohatasust vabastatud 16 last. Seega jääb meil kohatasu arvelt saamata iga kuu 1600 krooni see teeb aastas 19 200 krooni. Aga sellest rahas saab juba lastele midagi osta. Linn peaks korvama selle kohatasu lasteaedadele, kuna just linnavalitsuse otsusega on paljulapselised pered kohatasust vabastatud.

Nii nagu koolis saavad algklassides lapsed tasuta sööki, peaks ka kõik lasteaedades käivad lapsed saama tasuta süüa. Lasteaia lapsed ei ole sugugi rohkem kindlustatud kui koolilapsed.

Kuna meie lasteaed asub Koplis ja on vene keelt kõnelevatele lastele, siis näen oma igapäevases töös palju vanemaid, kes ei tööta ja on juba aastaid töötud, ning ei suuda maksta lasteaia eest. Nad hoiavad oma lapsi kodus ja ei too lasteaeda. Leian et see on lapse suhtes kuritegu, laps ei arene kodus, ei omanda sotsiaalseid oskusi kooliks ja sealt algab juba lapse edasine allakäik, kuna ta ei tule koolis toime juba algklassidest.

Pearaha süsteem on muutnud kehvemaks lasteaedade eelarve võimalused. Lasteaiad on muutumas kombinatideks, kus lastel on püstiseisu kohad. Tegemist on ellujäämise eelarvega. Eelarve planeerimisel ja kasutamisel võiksid juhil olla vabamad käed. Eelarve võiks olla lihtsam ja koosneda personalikulud + majanduskulud. Ära võiks jääda artiklite liigendatus alajaotusteks.

Peaks olema kindlalt teada, millal on meie kord suuremate tööde teostamiseks, st millal meie saame kapitaalremondi ja investeringute raha. Võiks olla võimalus raha üle kanda ühest eelarve aastast teise, st saaks ise sellisel moel raha korjata ja töid planeerida. Praegu seda pole võimalik teha.

Linna ülesannete õiguslik kaardistamine

Linnakantselei haldusala

Eelarvega seonduvate õigusaktide osas on otstarbekas välja tuua valla- ja linnaeelarve seaduse § 10, mille kohaselt määrab vastuvõetava eelarve tulude, kulude ja finantseerimistehingute liigendamise detailsuse volikogu. Tallinna Linnavolikogu ei ole antud küsimuses vastu võtnud üldist määrust, liigenduse detailsus lahendatakse iga eelarve korral eraldi. Tallinna linnavolikogu määrusega pikemas perspektiivis.

Linnal puudub riigi poolt tasuta linna omandisse antud kinnisasja võõrandamise kord, millist nõuab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 34 lg 3.

Andmekogude seaduse alusel asutatud kohaliku omavalitsuse registrite osas on endiselt jõus määrus Tallinna mootorsõidukimaksu registri kohta, kuigi Tallinna Linnavolikogu määrusega nr 65; 28.10.2002 tunnistati mootorsõidukimaksu määrus kehtetuks.

Tallinna Elamumajandusameti haldusala

Tallinna Elamumajandusameti tegevusvaldkond on riigi õigusaktides suhteliselt tagasihoidlikult kajastatud, kuna see valdkond on aja jooksul meil antud üle kohalikule omavalitsusele ja eks olemuslikult ongi ta peamiselt kohaliku elu küsimus.

Tallinna Ettevõtlusameti haldusala

Tallinna Ettevõtlusameti tegevusvaldkonna osas jõustavad 15.aprillist 2004 uus tarbijakaitseseadus, kaubandustegevuse seadus ja majandustegevuse registrite seadus, mis eeldavad mitmete täiendavate linna õigusaktide vastuvõtmist. Uurimisgrupile teadaolevalt on need õigusaktid praegu (31.03.2004) Tallinna Linnavalitsuse kooskõlastusringil. Koondaruande delegeerimist puudutavas osas vaadeldakse, kas loteriiseaduse ja hasartmänguseaduse alusel vastu võetud Tallinna Linnavalitsuse määrus nr 92; 28.08.2002 „Hasartmänguseaduses ja loteriiseaduses linnavalitsusele pandud ülesannete delegeerimine“ on kooskõlas Eesti kehtiva seadusandlusega. Analüüsi tulemusena nad seda ei ole.

Tallinna Haridusameti haldusala

Tallinna Haridusameti tegevusvaldkond on riigi õigusaktidega suhteliselt põhjalikult reguleeritud, eeldades samas suure osa kohalike õigusaktide olemasolu, mille hulka kuuluvad muuhulgas ka kõigi kohaliku omavalitsuse hallatavate haridusasutuste põhimäärused ja arengukavad. Hariduse valdkonda reguleerivaks seaduseks on ka teadus- ja arendustegevuse seadus, mille alusel moodustatud ainsaks Tallinna linna teadus- ja arendusametuseks on Tallinna Botaanikaaed, mille kõrgemalseisvaks ametiasutuseks on Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Amet.

Õigusaktide andmebaasis ei sisaldu koolieelse lasteasutuse seaduse § 19 lg 2 alusel nõutavaid linnavalitsuse otsuseid lasteasutuste päevaste lahtiolekuageade kohta.

Tulenevalt koolieelse lasteasutuse seaduse muudatustest, ei ole seadustega kooskõlas Tallinna Linnavalitsuse määrus nr 3, 15.01.1999 „Koolieelsete munitsipaallasteasutuste toitlustustasu kehtestamine“.

Huvialakooli seaduse § 10 lg 7 kohaselt on huvialakooli hoolekogu liikmeteks muuhulgas kohaliku omavalitsuse volikogu esindajad. Huvialakooli tüüpõhimääruste kohaselt kinnitab huvialakooli hoolekogu personaalse koosseisu kõrgemalseisva organi juht huvialakooli direktori ettepanekul. Mõningate huvialakoolide põhimääruste kohaselt kuulub hoolekogusse kooli asukohajärgse linnaosa halduskogu esindaja. Seega ei ole linna õigusaktide kohaselt volikogul võimalust määrata oma esindajaid huvialakoolide hoolekogusse, nagu näeb ette huvialakooli seadus, ega ei ole volikogu osalenud ka hoolekogu esindajate määramise korra kinnitamisel.

Tallinna Kommunaalameti haldusala

Tallinna Kommunaalameti tegevusvaldkonnas puuduvad riiklikud õigusaktid järgmistes valdkondades:

1. Kaevetööd (üksnes üldvolitus KOKS-is)

2. Heakord ja haljastus (üksnes üldvolitus KOKS-is)
3. Tänavavalgustus
4. Kalmistud

Valdkonnas puudub ajakohane Tallinna kaevetööde eeskiri, kasutatakse 1980.aastal kehtestatud eeskirja.

Tallinna linnal puudub ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava (ÜVK). Tallinna Linnavalitsus on oma 12.11.2003 korraldusega nr 2598-k kinnitanud ajutise komisjoni kava väljatöötamiseks. Kuigi ühisveevärk ja kanalisatsioon kuuluvad Kommunaalameti tegevusvaldkonda, tegeleb eelnimetatud kava väljatöötamisega Säästva Arengu ja Planeerimise Amet, vee-ettevõtjatega seonduv kuulub aga Ettevõtlusameti pädevusse. ÜVK arengukava on hetkel kooskõlastusringil. (31.03.2004)

Linnavolikogu ei ole vastu võtnud teesadusest tulenevaid kohalike maanteede klassifitseerimist puudutavaid otsuseid. (§ 5 ja § 9)

Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti haldusala

Tallinna Kultuuriväärtuste ameti tegevusvaldkond on jaotatud kaheks osaks – muinsuskaitse ja kultuuri valdkond. Muinsuskaitse valdkonnas on linnal 21.10.2003 sõlmitud haldusleping muinsuskaitsealaste riiklike kohustuste täitmiseks. Kultuuriväärtuste Ameti pädevuses olevad muinsuskaitsealased tegevused on tihedalt seotud Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti tegevusvaldkonnaga.

Kultuuri valdkond ei ole põhjalikult riiklike õigusaktidega reguleeritud, kuivõrd tegevus antud valdkonnas toimub eeskätt läbi hallatavate asutuste, mille tegevus on sätestatud hallatava asutuse põhimäärusega.

Rahvaraamatukogu põhimääruse kinnitamine on rahvaraamatukogu seaduse § 6 kohaselt linnavolikogu pädevuses, Tallinna Keskraamatukogu põhimäärus on kinnitatud aga Tallinna Linnavalitsuse määrusega.

Linnavolikogu poolt on kinnitamata rahvaraamatukogu seaduse § 16 tulenev Rahvaraamatukogu kasutamise eeskiri.

Munitsipaaletendusasutuse põhimääruse kinnitamine on etendusasutuse seaduse § 4 lg 2 kohaselt linnavolikogu pädevuses, Tallinna Linnateatri ja Tallinna Filharmoonia põhimäärused on kinnitatud Tallinna Linnavalitsuse määrusega.

Munitsipaalmuuseumi põhimääruse kinnitamine on muuseumiseaduse § 6 lg 1 kohaselt linnavolikogu pädevuses, Tallinnas on muuseumide põhimäärused kinnitatud Tallinna Linnavalitsuse määrusega.

Tallinna Linnavolikogu otsusega nr 36; 03.04.1997 on linnavolikogu pidanud vajalikuks asutada Georg Otsa muuseum. Õigusaktide andmebaasis ei sisaldu teisi vastava muuseumi asutamisega seonduvaid õigusakte ega ei ole tühistatud ka eelnimetatud linnavolikogu otsust.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti haldusala

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti tegevusvaldkonnas puudub Tallinna linnal ühtne sotsiaalhoolekande seaduse § 11 lg 3 tulenev sotsiaalnõustamise kord.

Linna hallatavate asutustena moodustatud hoolekandeadustel (v.a Tallinna Lastekodu) puudub hoolekogu, mis sotsiaalhoolekande seaduse § 17 lg 5 kohaselt on hoolekandeadustuse kõrgemaiks organiks.

Tallinna linnas ei ole täpsemalt reguleeritud sotsiaalhoolekande seaduse § 8 lg 3 alusel riikliku sotsiaalregistriga seonduvat. Kuigi vastavat valdkonda reguleerib ka Vabariigi Valitsuse vastav määrus, puuduvad vastavad linna õigusaktid.

Tallinna Spordi- ja Noorsooameti haldusala

Tallinna Spordi- ja Noorsooameti tegevusvaldkond on jagatud kaheks osaks – spordi ja noorsootöö valdkond. Mõlema valdkonna riiklikud õigusaktid on üldjoontes deklaratiivse iseloomuga ning tegevuse korraldamine antud valdkonnas saab toimuda linna õigusaktide alusel.

Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti haldusala

Ehitusseaduse § 16, § 19 lg 3, § 23 lg 1, § 33 lg 1 jms annavad kohalikule omavalitsusele pädevuse anda kirjalik nõusolek ehitise püstitamiseks, projekteerimistingimuste väljastamiseks, ehitusloa väljastamiseks ja kasutusloa väljastamiseks. Tallinna ehitismäärusega on nende toimingute õigus antud Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti pädevusse. Vastavalt KOKS-i § 22 lõikele 2 otsustab seadusega kohaliku

omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Seadus ei näe teatavasti ette pädevuse delegeerimist linna või valla ametiasutusele.

Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti tegevusvaldkonnas on Tallinna kohanime määramise kord kinnitatud 1997.aastal vastu võetud kohanimeseaduse alusel. 2003. aastal võttis Riigikogu vastu uue kohanimeseaduse.

Säästva Arengu ja Planeerimise Amet on koostanud mitmete arengukavade eelnõud (nt jäätmekava), kuigi antud valdkonna küsimused kuuluvad teise ametkonna pädevusse.

Tallinna Transpordi- ja Keskkonnaameti haldusala

Tallinna Transpordi- ja Keskkonnaameti tegevusvaldkonnas kaardistati tulenevalt lähteülesandest üksnes keskkonna valdkonnaga seonduvad õigusaktid. Riiklikes õigusaktides on keskkonna valdkonnas kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja kohalikke küsimusi kajastatud suhteliselt vähe.

Tallinna linnal puudub keskkonnaseire seaduse § 4 lg 3 kohane keskkonnaseire programm ja selle alusel kehtestatud kogutavate keskkonnaseire andmete töötlemise ja säilitamise kord.

Linnal puuduvad ka keskkonnajärelevalve seaduse § 6 tulenev keskkonnajärelevalve kord ja veeseaduse § 3 ja 11¹ tulenev vee erikasutus sätestavad õigusaktid.

Tallinna Tuletõrje ja Päästeameti haldusala

Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti tegevusvaldkonnas puudub linnal riigireservi seaduse § 5 tulenev munitsipaalvaru moodustamise kord ning taimekaitse seaduse § 29 tulenev kord tõrjeabinõude rakendamiseks munitsipaalmaal.

*õigusaktide kaardistamine on täielikumalt esitatud II etapi vahearuanandes.

Linna probleemide kaardistamine

1. Avalike teenuste standardid ja seosed eelarvega

- a) mitmetes valdkondades puuduvad või on ebapiisavad avalike teenuste osutamise standardid (teenuse osutamise protseduurireeglid ja teenuse osutamise finantseerimine);
- b) eelarve koostamise põhimõtted ning sama teenuse finantseerimine ametite ja linnaosade lõikes on erinev;
- c) linnaosa võiks (teatud mahus) tegeleda investeeringutega;
- d) eelarves ka väiksemate muudatuste tegemine on keeruline ja aega nõudev.

2. Linna õigused oma sisemiste juhtimisstruktuuride kindlaksmääramiseks ja ülesannete delegeerimise õiguslikud võimalused

- a) KOKS § 22 käsitleb võrdselt suuri ja väikesi linna/valdu ning ei võimalda teatud ülesannete delegeerimist linna ametiasutustele (nii ametitele kui linnaosadele) või volikogu komisjonile/linnaosa halduskogule;
- b) missugune peaks olema volikogu komisjoni ja halduskogu võimalik pädevus? Praegu on mõlemad soovitava iseloomuga organid.

3. Ülesannete koordineerimine ja dubleerimine

- a) esineb nii suhetes amet↔amet kui ka amet↔linnaosa;
- b) kes ja missuguses ulatuses peaks osutama avalikke teenuseid – amet, linnaosa või mõlemad? Ka ametite vahel esineb dubleerimist.

4. Poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekord

- a) ametite juhid on tähtajatu teenistussuhtega ametnikud, linnaosavanemad tähtajalise teenistussuhtega poliitikud;
- b) poliitilise surve tõttu otsused ja linnaosavanemate põhjendamata lubadused, mida hakatakse teiste valdkondade arvel ellu viima;

- c) linnaosade prioriteetidid linnaositi erinevad;
- d) kuidas kontrollida linnaosavalitsuste tegevust?

5. Linna erinevad arengukavad ja nende omavahelised seosed ning seosed linna eelarvega

- a) arengukavad muutuvad järjest olulisemaks Eesti liitumisel EL-ga ja struktuurifondidest raha taotlemisel;
- b) seadustega on arengukavade temaatika reguleeritud väga üldiselt;
- c) linn vajab arengukavade koostamise ühtset ja terviklikku korda, et viia vajalikku seosesse üksteisega ja linna eelarvega linna üldine arengukava, valdkondlikud ja piirkondlikud arengukavad.

Arengukavadega seonduvalt esile toodud probleemid:

1. Arengukavad on üksteisega ja eelarveliste vahenditega vähe seostatud.
2. Arengukavad ei peaks peegeldama mitte ainult valdkonna majanduslikke aspekte, vaid ka sisulise töö aspekte.
3. Arengukavade paljususe taustal puudub prioriteetide nimekiri, palju kajastatakse arengukavades juhuslikke lubadusi.

6. Hallatavate asutuste alluvuse temaatika

1. Kelle haldusalas peaks olema hallatav asutus?
- Praegu on haldamise osas segadus nii kultuuri-, spordi kui noorsooasutuste (avatud noortekeskused) osas.
2. Hallatavate asutuste juhtide erinev kompetentsus.
 3. Kes peaks haldama multifunktsionaalseid asutusi (nt noorte-, kultuuri- ja spordikeskus ühes hoones)?
 4. Hallatavate asutuste rahastamispõhimõtted ei ole ühesugused.

7. Suhted linnaelanike, MTÜ-de ja äriühingute esindajatega

- a) linnaosade reformist möödunud kümne aastaga on linnakodanikud linnaosadega „harjunud“, üldjuhul pöördub linnakodanik probleemide ilmnemisel või oma ettepanekutega elukoha/asukohajärgsesse linnaosavalitsusse. Linnaosavalitsuselt oodatakse ka oma probleemi lahendamist.
- b) ameteid teavad ainult teadlikumad linnakodanikud või siis linnakodanikud, kes on ametisse suunatud;
- c) linnas vajab korrastamist kogu kodanikega suhtlemise skeem. Üldine põhimõte peaks olema see, et ametiasutus, kuhu vastav avaldus viiakse, toimetab selle ise üldjuhul edasi.

Kompleksprobleemid

Linnaosade arv ja suurus

Igasuguse linna erinevateks territoriaalseteks struktuuriüksusteks (linnaosadeks) jagamisel tuleb arvestada järgmiseid põhimõtteid:

1. Linna ajalooliselt väljakujunenud füüsiline struktuur.
2. Kodanike identiteet.
3. Linnaosa võime täita ilma ülemääraste kulutusteta temale seatud eesmärgid ja täita ülesandeid, mis on talle delegeeritud st sotsiaalne efektiivsus versus ülesannete täitmise majanduslik efektiivsus.

Linna jagamisel tuleb esimesena aluseks võtta ajalooliselt väljakujunenud piirid. Nendeks väljakujunenud piirideks võivad olla:

1. Looduslikud piirid – veekogud, haljasmaa (mets) vms.
2. Infrastruktuuriobjektid – raudtee, maantee vms.
3. Linna hoonestusestruktuur – näiteks korruselamud, madaltihe hoonestus vms.

Üldjuhul ei panda kokku väga erineva struktuuriga asumeid, kuid siin on loomulikult võimalikud ka erandid (asumite väike elanike arv võrreldes teiste linnaosadega, mistõttu ei ole mõttekas moodustada eraldi linnaosa). Teine oluline tunnus on identiteet, see tähendab seda, et vastava territoriaalse üksuse elanik peab ennast identifitseerima vastava linnaosa elanikuna. Identiteet on seotud vastava linnaosa eripäraga – nii selle ajaloolisest taustast tuleneva eripäraga kui linna ajalooliselt väljakujunenud füüsilise struktuuriga. Linnakodanikud identifitseerivad ennast väga erinevalt – selle aluseks võib olla tänav, kvartal, asum, linnaosa või siis terve linn. Linnaosadeks jaotamisel oleks kõige ideaalsem, kui elanikud identifitseeriksid ennast vastava linnaosa elanikuna, või siis asumi elanikuna. Identiteedi põhimõttest tulenev oluline nõue on see, et ühtse identiteediga alad kuuluksid ka ühte linnaossa.

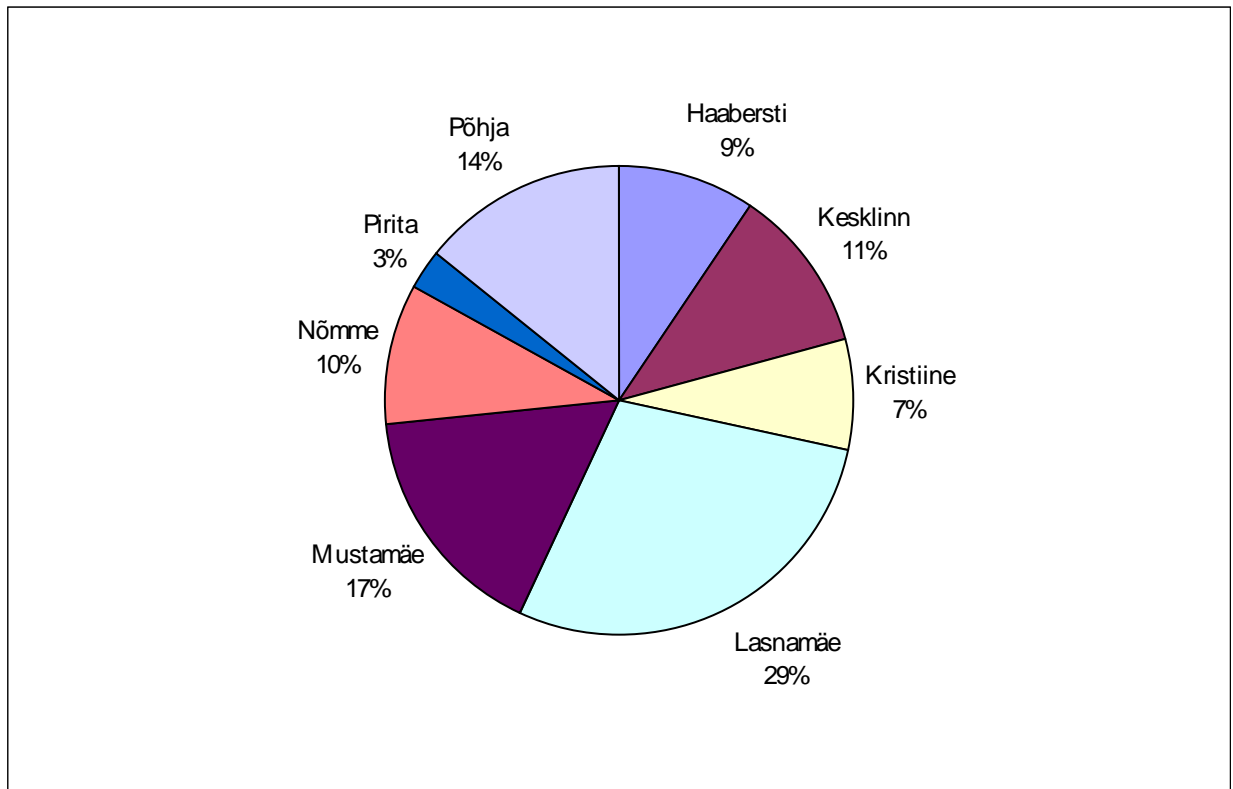
Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (RT I 1995, 29, 356) § 2 (Eesti territooriumi haldusjaotus) lg 4 ja § 6 (Asustusüksused) lg 4 võib linn olla jagatud linnaosadeks ja/või asumiteks.

Tabel 4

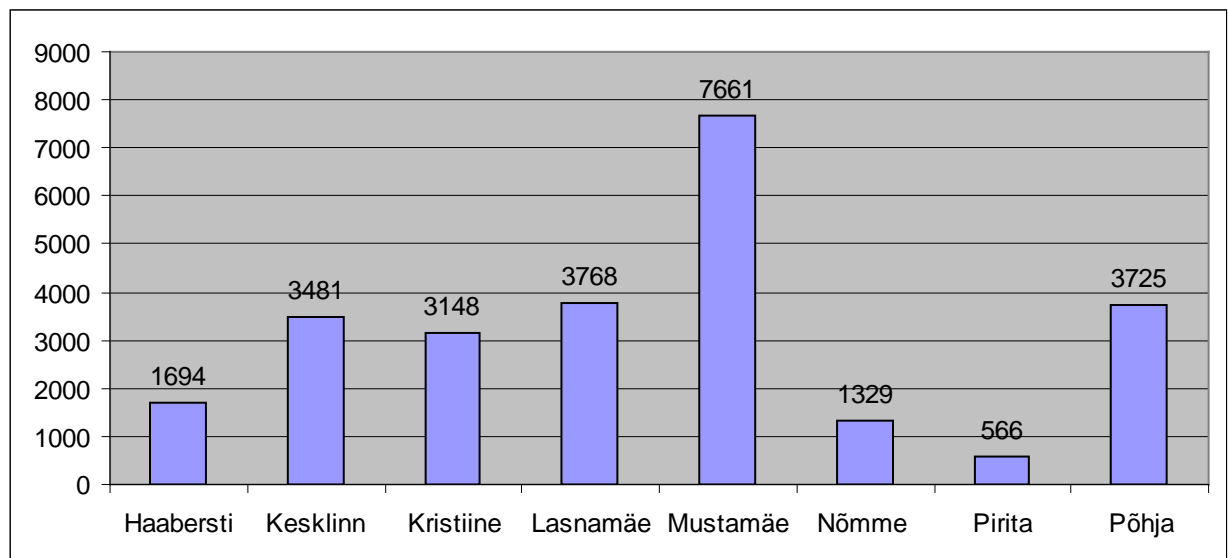
Tallinna linnaosad

	Haabersti	Kesklinn	Kristiine	Lasnamäe	Mustamäe	Nõmme	Pirita	Põhja	KOKKU
Elanike arv 01.03.2004	37452	44552	29595	113040	65197	38110	10584	56471	395001
Pindala ha	2211	1280	940	3000	851	2868	1869	1516	14535
Tihedus	1694	3481	3148	3768	7661	1329	566	3725	2718

Nagu tabelist näha, kõiguvad Tallinna linnaosade pindalad ja eriti elanike arvud vägagi suurtes piirides. See ilmneb ka järgmistelt joonistelt:



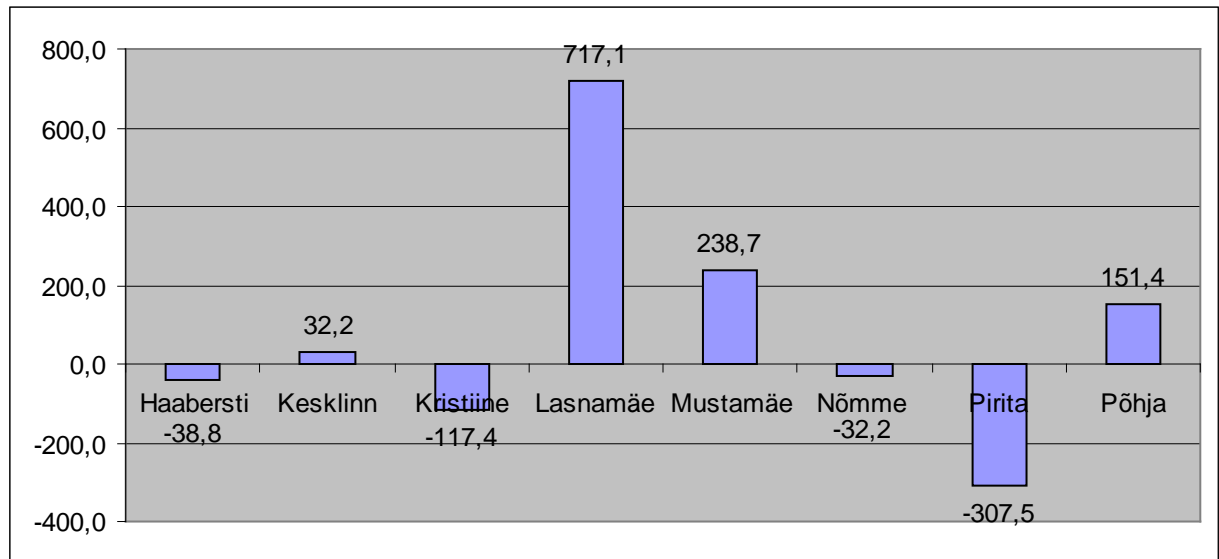
Joonis 1. Tallinna linnaosade elanike arvu osatähtsus linna rahvaarvus



Joonis 2. Linnaosade asustustihedus (in/ha)

Asustustiheduse osas jagunevad linnaosad 3 gruppi:

1. Mustamäe kui väikese pindala ja suure elanike arvuga linnaosa.
2. Kesklinn, Kristiine, Lasnamäe, Põhja-Tallinn kui keskmise asustustihedusega linnaosad.
3. Haabersti, Nõmme ja Pirita kui väikese asustustihedusega linnaosad.



Joonis 3. Linnaosade elanike arvu hälve mediaanist

Märkus: elanike arvu mediaan on 43 331 inimest, joonise paremaks mõistmiseks on hälve jagatud 100-ga

Linnaosade elanike arvu alusel võib linnaosad jagada 3 gruppi:

1. Suure elanike arvuga Lasnamäe ja Mustamäe (hälve mediaanist 71 700 kuni 23 870)
2. Keskmise elanike arvuga linnaosad nagu Põhja-Tallinn, Kesklinn, Nõmme ja Kristiine (hälbed -11 740 kuni + 15 140)
3. Väikese elanike arvuga linnaosa nagu Pirita (hälve -30 750)

Võrdlus Põhjamaadega:

Tallinna linn eristub Põhjamaade linnaosadest järgmiste aspektide osas:

1. Suurima ja väiksema linnaosa elanike arvu ligi 10-kordne erinevus.

Stockholmis on suurima linnaosa (Maria Gamla stan, 31.12.2002, 64 048 elanikku) ja väikseima linnaosa elanike arvu (Rinkeby, 31.12.2002 16 178 elanikku) vahe vähem kui 4-kordne.

Oslos on suurima linnaosa (Frogner, 01.01.2003 45 169 elanikku) ja väikseima (Bjerke, 01.01.2003, 23 857 elanikku) vahe vähem kui 2-kordne.

2. Linnaosade suur pindala

Stockholmis on linnaosade keskmine pindala ca 10,5 km², suurima linnaosa (Bromma) pindala on 24,6 km² ja väikseima (Rinkeby) oma kõigest 2,8 km². Oslos on linnaosa keskmine pindala 8 km².

Kokkuvõte

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp ei pea õigeks linnaosade arvu muutmist. Eelkõige tingivad seda asjaolud, et Tallinna linnaosad on väga erineva ajaloo, identiteedi ja ka struktuuriga. Arvestades suurima linnaosa (Lasnamäe) ja väikseima linnaosa (Pirita) suuruse erinevust ja linnaosade eripära, ei ole võimalik leida ka mudelit, mis rahuldaks ühelt poolt linna linnaosadeks jagamise sisulisi (kogukondliku omavalitsuse toimimisest tulenevaid) põhimõtteid ja teisest seisukohast seda, et uued linnaosad oleksid võimalikult ühesuguse suuruse ja/või pindalaga. Seetõttu ei anna tulemust ka linnaosade mehaaniline liitmine, sest nii tekiksid kunstlikud moodustised ja mõningane majanduslik efekt ei kompenseeri kindlasti üsnagi eripalgeliste kogukondade lõhkumist. Küll on uurimisgrupp aga seisukohal, et üle tuleb vaadata linnaosade piirid ja vajadusel teha vajalikke korrektsioone. Tosina aasta jooksul on teostatud maareformi ja seega on kujunenud olukord, kus osade linnaosade piirid jagavad kinnistuid. Linnaosade piirid peaksid kattuma kinnistute välispiiridega. Samuti tasub kaaluda seda, kas näiteks järved (Ülemiste, Harku) peaksid kuuluma linnaosa territooriumi sisse.

Üksikuid piirimuudatusi võib kaaluda ka asumite osas- näiteks Järve asumi Virve ja Laine tänavate piirkonna viimist Kristiine linnaosa alt Kesklinna linnaossa.

Teise aspektina peaks Tallinna linn perspektiivis alustama läbirääkimisi Tallinna ümbritsevate valdadega linna piiril olevate ja Tallinnaga seotud asulate (nt Laagri, Muuga jne) võimalikuks liitmiseks Tallinna linnaga.

Võimalused otsustusõiguse delegeerimiseks

Uurimistöö lähteülesanne nägi ette:

2. *Analüüsida kohaliku omavalitsuse pädevust üldse ning tema sisemiste juhtimisstruktuuride pädevust.*

Selle osa eesmärgiks on välja selgitada, missugused võimalused on seadusega kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimuste linna ametiasutusele (ametiasutuse – ameti juhile või linnaosavanemale) delegeerimise võimalused KOKS § 22 alusel. Arvestades nimetatud probleemi põhimõttelist tähtsust, käsitletakse seda siinkohal eraldi. Osa sissejuhatuseks antakse lühike ülevaade linnaosa ja ametiasutuse õiguslikust regulatsioonist seadustes.

Põhjamaade mudel

Rootsi Kuningriigi kohaliku omavalitsuse seadus annab kohaliku omavalitsuse üksustele oma detsentraliseeritud halduskorralduse mudelite loomiseks küllaltki suure tegutsemisvabaduse. Lühidalt võib peamised iseloomulikud jooned kokku võtta järgmiselt:

1. Volikogu poolt moodustatud komiteele võib ette näha, et ta omab pädevust mingis kohaliku omavalitsuse piirkonnas.
2. Komitee koosseisu nimetab ja esimehe ja aseesimehe valib volikogu, komitee koosseis peab vastama volikogu poliitilisele koosseisule; territoriaalse detsentraliseerimise korral komiteed ei valita vastava piirkonna hääleõiguslike kodanike poolt.
3. Komiteel võib olla haldusstruktuur.
4. Seadus sätestab suhteliselt laia küsimuste ringi, mida volikogu võib delegeerida komiteele lõplikuks otsustamiseks.

Norra kohaliku omavalitsuse seaduse § 12 lg 4 sätestab:

Linnavolikogu määrab kindlaks linnaosa halduskogu ülesanded. Linnaosa halduskogu võib otsustada kõiki kohaliku omavalitsuse pädevuses olevaid küsimusi, mis ei ole seadusega antud mingi teise kohaliku omavalitsuse organi ainupädevusse.

Vahemärkusena olgu mainitud, et Põhjamaad kasutavad detsentraliseerimisel alati välise detsentraliseerimise varianti, st otsustusõigus delegeeritakse kas valitud (Oslo 4 linnaosas) või määratud (Oslo, Stockholm, Malmö, Bergen, Göteborg) halduskogule. Poliitilist vastutust mittekandvatele isikutele otsustusõigust üldjuhul ei delegeerita.

Linnaosa ja ameti õiguslik regulatsioon KOKS-s

Linnaosa

KOKS-i VIII peatükk kannab pealkirja osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus. Nimetatud peatükis on üsna üldises vormis ära toodud linnosade toimimise aluspõhimõtted, muuhulgas on nimetatud linnaosa juhtorganid. KOKS-s reguleerivad seda üksnes 2 paragrahvi, §§ 56, mis sätestab osavalla ja linnaosa legaaldefiniitsiooni ning § 57, mis kannab pealkirja “Osavalla ja linnaosa moodustamine”. Nimetatud paragrahvi lõige 1 reguleerib osavalla ning linnaosa moodustamise algatamist. (Osavalla ja linnaosa moodustamine ning lõpetamine on teatavasti volikogu ainupädevuses – KOKS § 22 lg 1 p 11). Teine lõige kehtestab nõuded osavalla ning linnaosa põhimäärusele. Põhimääruses tuleb muuhulgas kajastada osavalla või linnaosa moodustamise kord (§ 57 lg 2 p 2), osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord (§ 57 lg 2 p 3), osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud antud valla või linna eelarvelised vahendid (§ 57 lg 2 p 4), osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve (§ 57 lg 2 p 5). Tsiteeritust tuleneb, et linnaosa kohustuslikuks juhtorganiteks on linnaosavalitsus ning linnaosavanem, keda seadus kohustab moodustama või ametisse määrama. Seaduse tasemel ei ole reguleeritud halduskogude moodustamist, seega ei ole halduskogu KOKS-i kohaselt kohustuslik linnaosa juhtimisstruktuuri üksus.

KOKS § 57 lõiked 4–6 puudutavad linnaosavalitsuse ja linnaosavanema õigusaktide andmise õigust. Lõikes 4 sätestatakse, et osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust. Järgmine lõige räägib juba üksnes linnaosa vanemast ning sätestab linnaosavanema õigusaktide liigid, milleks on korraldus ning sisemise töö korraldamiseks käskkirid. Lahtiseks jääb, millist nimetust kannavad

linnaosavalitsuse õiguse üksikaktid. Nende andmist KOKS lg 4 möönab. Ka Tallinna põhimäärus ega linnaosavalitsuste põhimäärused ei reguleeri linnaosavalitsuse õigusaktidega seonduvat.

§ 57 lg-s 6 on kehtestatud osavalla või linnaosa vanema korralduse vormilised nõuded (avaldamine, allakirjutamine jms). § 57 lg 7 paneb paika linnaosa vanema korralduste üle kontrolli teostamise: seda teeb vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

Eelnevast võib teha järelduse, et seadus kirjutab väga minimaalselt ette, millega linnaosa ning tema juhtorganid tegelevad. See on jäetud suuresti volikogu otsustada, kes kinnitab linnaosade ning linnaosade valitsuste põhimäärused. Linnaosa valitsuse juhiks on linnaosavanem, kellel on õiguse üksikaktide andmise õigus. KOKS ei reguleeri halduskogudega seonduvat, mis on Tallinna praktikas juba esimesest põhimääruse redaktsioonist alates kasutust leidnud linnaosa juhtimise üks instrumente.

Teised linna ametiasutused

Tallinna põhimääruse kohaselt on linnaosa valitsuste kõrval linna ametiasutusteks ka linnavolikogu kantselei, linnakantselei, linnaarhiiv ning linnavalitsuse ametid (KOKS § 53¹ kohaselt võib ka munitsipaalpolitsei olla linna ametiasutus). Tuleb leida vastus küsimusele, kas ka nimetatud asutustega seonduvat KOKS reguleerib.

Paragrahve, kus oleks ära toodud ametiasutuse juhi üldpädevus, KOKS-st ei leia. Pillutatult leiab norme mõne konkreetse juhtumi ja konkreetse ametiisiku kohta. KOKS § 30 lg 5 näiteks võimaldab linna ametiasutuse juhil oma korraldusega kehtestada linna ametiasutuste hallatavate asutuste poolt osutatud teenuste hindu. Põhjalikumalt on käsitletud leidnud linnavalitsuse kantselei juhi – linnasekretäri- staatus ja pädevus (KOKS § 55). Olgu mainitud, et temale ei näe KOKS ette õigusakti andmise õigust, ta annab linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Linna ameti juhi pädevust KOKS täpsemalt ei anna, see tuleneb volikogu poolt kinnitatavast ameti põhimäärusest.

Linnaosavanema ja ameti juhataja vastutus

KOKS § 66¹ kohaselt teostab valitsus linna ametiasutuste ning ametiisikute, samuti ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse üle teenistuslikku järelevalvet, st valitsus kontrollib, kas ametiasutuste tegevus on seaduslik ning otstarbekas.

Valitsusel on õigus:

- 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) peatada toimingu sooritamise või akti kehtivus;
- 3) tunnistada akt kehtetuks.

Teenistusliku järelevalve korras tehtud otsuseid tuleb motiveerida. Valla või linna ametiasutuse ja nende ametiisikute ning ametiasutuse hallatava asutuse juhi akti täitmise ja toimingu võib peatada kuni kümneks tööpäevaks akti või toimingu seaduslikkuse ja otstarbekuse täiendavaks kontrollimiseks või vajalike täiendavate andmete kogumiseks, sealhulgas akti andja või toimingu sooritaja selgituste saamiseks.

Valitsus tunnistab kehtetuks valla või linna ametiasutuste ning nende ametiisikute ja ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses Eesti Vabariigi põhiseaduse, seaduste ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktidega ning valla või linna õigusaktidega.

Valitsus tunnistab ebaotstarbekuse motiivil kehtetuks valla või linna ametiasutuste ning nende ametiisikute ja ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akte ja toiminguid juhul, kui akt või toiming ilmselt ei vasta kohaliku omavalitsuse põhimõtetele või põhjustab valla- või linnavara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist.

Ebaotstarbekuse motiivil ei saa tunnistada kehtetuks akte ja toiminguid, mille andmise tingimused tulenevad seadusest ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktidest.

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 2 lg 3 punktidele 3 ja 4 käsitletakse osavalla ja linnaosavalitsusi ning linnavalitsuse ametid ametiasutustena, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks. Nimetatud seaduse § 12 lg 4 kohaselt laienevad ametnikele, keda ei ole § 12 2. ja 3 lõikes loetletud, avaliku teenistuse seaduse sätted, kui avaliku teenistust reguleerivate eriseadustega ei sätestata teisiti. See kehtib ka osavalla ja linnaosa vanemate ning linna ametiasutuste juhtide kohta. Seega oleks otstarbekas sätestada KOKS-s osavalla ja linnaosa vanemate, aga ka teiste ametiasutuse juhtide teenistusse võtmine ning vabastamine. Küsimus

muutub eriti aktuaalseks siis, kui otsustatakse linna ametiasutused KOKS-s õiguslikult legitimeerida. Sel juhul on seaduse tasemel regulatsioon hädavajalik. Praegu kohaldub linna ametiasutuse juhtidele täies mahus ATS, siiski nõnda üldise viitena, et jätab paljud asjad lahtiseks, st konkursi korraldamise, ametisse nimetamise tähtaja (eriti oluline linnaosavanema puhul), ametist vabastamise jne. Ei ole võimalik neid põhimõtteid fikseerida põhimääruse tasemel.

Kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse võimalus delegeerida ülesandeid valla või linna ametiasutustele

Poliitilise detsentraliseerimise (nii funktsionaalses kui ka territoriaalses aspektis) seisukohalt on tegemist Tallinna linna jaoks olulise küsimusega. Ametkond peab olema poliitilise või avaliku huvi (loodetavasti enamasti need mõisted kattuvad) realiseerija. Ametkond peab juhinduma poliitilise tasandi signaalidest, see sõltub aga viimase enda võimekusest. Tihti soovib ametkond aga arendada/dikteerida endale mugavamalt toimimiskeskonda, üritades eelpoolnimetatud vältida nii otsitud õiguslike kui majanduslike argumentidega. Seetõttu tuleb delegeerimisel hinnata seda, kui suure kaalutulusõigusega küsimusega on tegemist ja kas selle küsimuse delegeerimine ametiasutusele on avaliku huvi seisukohalt otstarbekas.

Tallinna põhimääruse kohaselt on linna ametiasutusteks linnavolikogu kantselei, linnakantselei, linnaarhiiv, linnavalitsuse ametid ja linnaosade valitsused. Alljärgnevalt analüüsitakse linnavolikogu ja linnavalitsuse võimalust delegeerida ülesandeid ametiasutustele täitmiseks.

KOKS § 22 sätestab volikogu pädevuse ja selle delegeerimise põhimõtted. KOKS § 22 lg 1 fikseerib volikogu ainupädevuse ehk küsimuste ringi, mida volikogu peab otsustama iseseisvalt, ilma et tal oleks võimalus otsustamist delegeerida valitsusele või linna ametiasutustele. Kehtiva seaduse kohaselt kuulub loetelusse 40 erinevat valdkonda, alates eelarve vastuvõtmisest ja lõpetades koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamisega.

KOKS § 22 lg 2 kohaselt seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Säte puudutab juhtumeid, mil seaduse tekstist ei tulene üheselt, kelle täita seadusandja on otsustanud jätta teatud küsimuse otsustamise. Sel juhul on volikogul võimalus küsimuse otsustamine delegeerida valitsusele. Nimetatud säte ei puuduta volikogu võimalusi oma pädevuste delegeerimiseks valla ja linna ametiasutustele. Spetsiifilist delegeerimise juhtu käsitleb § 22 lõige 3, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise aasta jooksul ametiasutuste struktuuris ja teenistujate koosseisus volikogu poolt kinnitatud teenistujate üldarvu ja palgafondi piires.

KOKS § 30 puudutab valitsuse pädevust. Delegeerimise võimalusi silmas pidades on huvipakkuvad nimetatud paragrahvi lõiked 3 ja 4. Lõige 3 sätestab, et valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatut ("arvestades haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatut" tähendab seda, et tasu ei tohi võtta tavapärase haldusmenetluse toimingute eest)¹. Lõike 4 kohaselt võib lõikes 3 nimetatud juhul linnavalitsus volitada linna ametiasutust, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu. Volituste andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus selle ametiasutuse juhil. Nimetatud regulatsioon on huvipakkuv seetõttu, et KOKS ei näe oma teistest sätetes võimalust ette linna ametiasutuse juhile õigusaktide andmiseks, v.a. käskkiri sisemise töö korraldamiseks (erandiks on siinkohal linnaosa vanem, kellel on õiguse üksikaktide andmise õigus). Kui vaadata ka Tallinna ametiasutuste põhikirju, siis nende kohaselt on ametiasutuse juhil üksnes käskkirja andmise õigus.

Nimetatud sätted lisandusid KOKS-i 1. juulil 2002 jõustunud võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadusega (RT I 2002, 53, 336)². Põhjus nende sätete kehtestamisest tulenes sellest, et nimetatud seadusega tunnistati kehtetuks hinnaseadus, mis munitsipaaltegevõtete hindade määramist puudutas. Hinnaseaduse § 6 sätestas, et kohaliku omavalitsuse organil on õigus kehtestada ja kooskõlastada munitsipaaltegevõtete toodangu ja teenuste hindu. Tegu oli siis KOKS § 22 lg 2 alla mineva situatsiooniga, mida võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse rakendamise seadusega tunduvalt "edasi arendati".

Seonduvalt teenustasude küsimusega pöördus õiguskantsler märgukirjaga 27.09.2002 a. Riigikogu õiguskomisjoni poole, et saada selgust KOKS § 30 lg-te 3 ja 4 kohta. Oma kirjas palus õiguskantsler selgitust õiguskomisjonilt kui toonaselt eelnõu juhtivkomisjonilt selle kohta, kuidas täpselt mõista “valla või linna asutuste poolt osutatavate teenuste hinna” kehtestamist. Kirjas märgitakse, et küsimus on muuhulgas selles, kui suures osas tuleks kohaliku omavalitsuse poolt osutatavate teenuste puhul arvestada nn üldise huviga ning koos sellega tasuda osutatavate teenuste eest eelarvelistest vahenditest ning kus kohast algab kaalutlusõiguse alusel piir nn erahuvi osas – vastavalt siis kehtestab kohalik omavalitsus näiteks ka asjakohaste teenuste hinna. Samuti olla praktikas tõusetunud küsimused teenuste hinna valdkonnas otsustusi tegeva institutsiooni ning vastava järelevalveprotsessi osas.

Lähtuvalt õiguskantsleri märgukirjast ja ka Justiitsministeeriumi seisukohast³ algatas Riigikogu õiguskomisjon 06.11.2002 KOKS §-de 30 ja 35 muutmise seaduse eelnõu (1219 SE). Eelnõu nägi ette KOKS § 30 lõigete 3 ja 4 kehtetuks tunnistamise ning § 35 täiendamise lõikega 2¹ järgmises sõnastuses: “Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad kehtestab volikogu. Volikogu võib nimetatud teenuste hindade kehtestamise delegeerida valla- või linnavalitsusele.” Nagu näha, oli eelnõu eesmärk hindade kehtestamise tsentraliseerimine, andes volikogule õiguse hindu kehtestada. Volikogu võis vajadusel hindade kehtestamise õiguse edasi anda valitsusele. Eelnõu algatamise motiivina toodi esile, et ei ole õige valla või linna ametiasutuste hallatava asutuse poolt osutatavate teenuste hinna kehtestamise õiguse andmine valla- või linnavalitsusele. Kuna nimetatud teenused on sageli monopoliseeritud iseloomuga ning puudutavad suurt osa valla või linna elanikkonnast, peaks nende hinna kehtestamise õigus vähemalt esmaselt kuuluma volikogule. Kompromissina pakuti võimalust volikogule õiguse andmist delegeerida nimetatud hindade kehtestamine valla- või linnavalitsusele. Viidati, et lõikes 4 sätestatud delegatsioon on vastuolus KOKS üldiste põhimõtetega just osas, mis puudutab ametiasutuse juhile õigusakti õiguse andmist. Nimetatud eelnõu sarnaselt eelnõuga 1190 SE esimese lugemise faasist kaugemale ei jõudnud ning langes seoses IX Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja. Probleem KOKS-s on jäänud aga üles.

Kokkuvõtteks võib öelda, et KOKS ei näe *expressis verbis* ette volikogule või linnavalitsusele õigust delegeerida küsimuste otsustamine edasi linna ametiasutustele või linnaosadele. Reguleeritud on pelgalt üksiklahendina linna ametiasutuse hallatava asutuse poolt osutatavate teenuste hindade kehtestamine, mida võib valitsus üle anda ametiasutuse juhile.

Delegeerimise õiguslikud piirid

Nentides seda, et KOKS käsitleb ülesannete delegeerimise õigust napilt, tuleb siiski välja selgitada ülesannete delegeerimise õiguslikud piirid, st vastata küsimusele, kui madalale saab üldse põhiseaduse ja kehtivate seaduste alusel kohalikul tasandil otsustamisõiguse viia.

Esmalt võib püstitada triviaalse küsimuse, kas riigil on üldse õigus sekkuda otsustusmehhanismide kujundamisse kohalikul tasandil. On ju kohalikud omavalitsused autonoomsed üksused, kellele on ette nähtud mitmed põhiseaduslikud garantiid. Täpsemalt öeldes annab meie põhiseadus kohalikele omavalitsustele institutsionaalse õigussubjektsuse garantii, õiguse institutsiooni garantii ning subjektiivse õigusliku seisundi garantii. Õiguse institutsiooni garantii üks elemente on kohaliku elu küsimuste iseseisev lahendamine (omal vastutusel), st kohalikul omavalitsusel on õigus vabalt, st riigilt lähtuvate suunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Iseseisvus ehk oma vastutus tähendab KOV üksuse õigust otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab. Siiski, nimetatud garantii kehtib ainult kohaliku elu küsimuste lahendamisel, mitte aga omavalitsusele pandud riiklike kohustuste täitmisel. Samuti annab seaduse reservatsiooni nõue, mis esineb PS § 154 lg-tes 1 ja 2; § 155 lg-s 2; § 156 lg-s 2; § 157 lg-tes 1 ja 2 ning §-s 160 õiguse riigil määrata garantiile konkreetne sisu. Seega on riigil õigus määrata, milline on riigielu, milline kohaliku elu küsimus, samuti milline kohaliku omavalitsuse organ on õigustatud teatud ülesannet lahendama.

Põhiseadusevastane on olukord, kus püütakse seda põhimõtet eirata. St juhtum, kus seadusandja annab mingi küsimuse lahendada üksnes volikogule või valitsusele, see aga delegeerib selle seadusandja tahte vastaselt lahendamiseks valitsusele või linna või valla ametiasutusele. Ka säärase nn automaatdelegatsiooni sissekirjutamine seadusse (see oli nt eelnõus 1190 SE) viib ilmselt varem või hiljem seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamiseni Riigikohtu poolt. Tartu Ülikooli prof. Kalle Merusk väljendas oma

ekspertarvamuses selle kohta: “Kui seaduses nähakse ette, et vastava küsimuse otsustab volikogu, mis sisuliselt tähendab seda, et küsimus on antud volikogu ainupädevusse, siis ei saa volikogu küsimuse otsustamist edasi delegeerida. Vastupidine käsitlus on vastuolus legaalsuse ehk seaduslikkuse printsiibiga (PS § 3 lg 1).”

Samuti tekib kehtiva KOKS-i pinnalt ametiasutuse õigusliku legitimeerituse probleem. Otsustusõiguse üleandmisega peab ametiasutuse juhile üle minema ka haldusakti andmise õigus, st ametiasutuse juhi näol peab tegemist olema haldusorganiga. Haldusorganile kehtestab haldusmenetluse seadus aga rida nõudeid ja nendele praegu valla või linna ametiasutuse juht ei vasta. Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. See, et linna ametiasutus on legitimeeritud Tallinna põhimääruses ei ole piisav. Meie hinnangul on sättes eelkõige silmas peetud Vabariigi Valitsuse või ministri määrust. Tulenevalt sellest, et valla või linna ametiasutuse moodustamise ja asutuse tegevuse lõpetamise õigus on volikogul, võib tekkida olukord, et seadusandja annab seadusega mõne ülesande täita valla või linna ametiasutusele, mida ei ole olemas või mille tegevuse otsustab volikogu lõpetada. Seadusandja ei saa kohustada põhimõtteliselt kohaliku omavalitsuse vastavat asutust looma. Samuti ei saa volikogule keelata sellise asutuse tegevuse lõpetamist, vaatamata sellele, et asutusele on näiteks seadusega antud mingid ülesanded täita. Seega on ilmselt ainus võimalus täiendada KOKS-i ametiasutusi puudutava õigusliku regulatsiooniga. Sarnaselt KOKS VIII peatükiga (osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus) tuleb sätestada Tallinna ametiasutuste staatus, moodustamise kord, nõuded põhimäärusele (õigused-kohustused, haldusaktide andmine) jne. Seejärel tuleb fikseerida põhimõte, et nii volikogul kui ka valitsusel on õigus delegeerida nende küsimuste lahendamine, mis ei kuulu nimetatud organite ainupädevusse, linna ametiasutustele ja linnaosavalitsustele. Volikogu peaks delegatsiooni andes kindlasti väljendama ka seda, kas ta soovib, et üksikküsimuse lahendaks valitsus või võib viimane selle edasi delegeerida. Siit tuleb välja see, et KOKS §-s 22 tuleb ette näha delegeerimise võimalus ka linnaosavalitsusele. Rohkemat linnosavalitsuse põhimõtteliselt vaja teha ei olegi, kuna KOKS sätestab juba linnaosade staatuse, põhimääruse nõuded ning linnaosavanema õigusakti andmise õiguse. Mida oleks vaja veel teha, on täiendada Vabariigi Valitsuse seadust, viies ka linnaosa vanema õigusaktid maavanema järelevalve alla, sest täna nad seda ei ole.

Teine võimalus, kuidas küsimuste delegeerimine ametiasutustele lahendada, on linna ametiasutusi vaadelda valitsuse struktuuriüksustena ning vastavalt täiendada KOKS III peatükki. Ka sellele lahendusele osutas prof K. Merusk oma ekspertarvamuses. Põhimõtteliselt näeks lahendus välja selline, et seaduses sätestatakse, et linnavalitsuse struktuuriüksused võivad olla linnaosavalitsused ning ametiasutused. Seega on võimalik käsitleda linna ametiasutusi ja linnaosavalitsusi koos linnavalitsusega ühtse struktuurina. Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 8 lõikele 2 võib haldusorganisiseselt määrata isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel ning üheks selliseks isikuks võib olla ametiasutuse juht. Samas peatükis tuleks siis sätestada ka põhimõte, et Tallinna Linnavalitsusel on tema pädevusse kuuluvates üksikküsimustes õigus otsustamise õigus edasi delegeerida struktuuriüksuste juhtidele, va kui küsimus on antud linnavalitsuse ainupädevusse. Sellel lahendusel on oma nõrgad küljed ning nendeks on vahetegemise raskus, kas küsimuse peab otsustama linnavalitsus kollegiaalse asutuse juhina või linnavalitsus asutusena. Samuti on linnavalitsusel praktikas võimalus edasi delegeerida peaaegu kõik küsimused.

Tuleb siiski tähelepanu juhtida sellele, et teine võimalus nagu ka esimene saab toimida üksnes juhul kui KOKS-i on sisse viidud vastavad muudatused. On teada juhtum (võib-olla on neid juhtumeid ka rohkem), kus linnavalitsus on oma pädevusse kuuluvate toimingute sooritamise delegeerinud linna ametiasutuse juhatajale (Tallinna Linnavalitsus delegeeris hasartmänguseadusest ja loteriiseadusest tulenevate linnavalitsuse ülesannete lahendamise Tallinna Ettevõtlusameti juhatajale), tuginedes just nimelt haldusmenetluse seaduse § 8 lõikele 2.⁴ Samas kehtiv KOKS ei võimalda praegusel kujul ametiasutust käsitleda linnavalitsuse struktuuriüksusena. Veelgi enam, ametiasutuse juhile ei ole ette nähtud õigusakti andmise õigust. Seega on nimetatud delegatsioon haldusmenetluse seadusega vastuolus. Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 63 lg 2 punktile 3 on haldusakt tühine, kui seda ei ole andnud pädev haldusorgan.

Delegeerimine Tallinna poolt väljatöötatud KOKS-i eelnõudes

Delegeerimise küsimust on puudutatud Tallinna Linnavolikogu kõige viimases ettepanekus Vabariigi Valitsusele (juuni 2003). Nimetatud eelnõu projekti sõnastuse järgi saaks KOKS § 22 lg 2 järgmise sisu: “Kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud

volikogu ainupädevusse, võib volikogu küsimuse otsustamise õiguse edasi delegeerida valitsusele. Volikogu või valitsus, kui see on volikogu volitusnormis ette nähtud, võib eespoolnimetatud üksikküsimuses otsustamise õiguse edasi delegeerida valla või linna ametiasutusele. Ametiasutuse nimel teeb eelpoolnimetatud üksikküsimustes otsuseid ametiasutuse juht, kes annab selleks üksikaktidena korraldusi, millele kohaldatakse käesoleva paragrahvi 57 lg 6 ja 7 sätestatud nõudeid.”

Ülal toodud arutluskäiku arvesse võttes võib väita, et see regulatsioon ei ole veel piisav. Just seetõttu, et lahendatud ei ole ametiasutuse õigusliku legitimeerituse probleem. Ka vajaks säte normitehniliselt korrigeerimist, kuna on ilmselgelt liiga mahukas.

Kokkuvõtlikult võib delegeerimise osas märkida, et hetkel ei ole võimalik delegeerimine linna ametiasutuse juhile. Kuigi ka käesolev töö baseerub kehtival õigusruumil, peame vajalikuks esitada käesoleva töö raames KOKS-i muutmise eelnõu nimetatud vastuolude lahendamiseks ja delegeerimise võimaldamiseks.

Lähtudes eeltoodust sisaldab õigusakt järgmiseid sätteid:

1. KOKS § 22 lisatakse säte delegeerimise võimaluse kohta linnaosa või osavalla valitsusele või valla linna ametiasutusele.
2. Analoogiliselt KOKS VIII peatükile lisatakse KOKS-i uus peatükk (VIII¹) “Valla või linna ametiasutus”, mis sarnaselt peatükile VIII sätestab ametiasutuste staatuse, moodustamise korra, nõuded põhimäärusele (õigused-kohustused, haldusaktide andmine).
3. Vabariigi Valitsuse seadusesse lisatakse säte, et maavanema järelevalve laieneb ka linnaosavanema ja ametiasutuse juhataja korraldustele.

Ameti ja linnaosa ülesannete alused

Ameti koht linna juhtimismudelil

1. Kohaliku omavalitsuse üldaktide, avalike teenuste (toodete) kriteeriumide ja standardite väljatöötamine vastavalt linnavalitsuse poliitilistest valikutest (väljendatud arengukavades, koalitsioonilepingutes, seaduste ja Vabariigi Valitsuse määrustega jne).
2. Kontrolli teostamine avaliku teenuse osutamise kriteeriumide ja standardite täitmise üle.
3. Nõustamine, valdkonna tervikliku arengu tagamine.
4. Ühtsete registrite pidamine.
5. Avaliku teenuse osutamine valdkondades, mida ei ole otstarbekas poliitiliselt või administratiivselt detsentraliseerida.

Alljärgnevalt kõikide ülesannete selgitus:

1. Esimene ameti ülesanne on **ühtsete avalike teenuste (toodete) standardite ja toote osutamise finantseerimise väljatöötamine** lähtudes ülaltoodud asjaoludest. Nimetatud standardid on aluseks iga toote (teenuse) hinna määramiseks ja selle alusel eelarve koostamiseks. Standard võib olla erineva üldistusastmega (teatud valdkondades saab täpselt standardi määratleda, teatud valdkondades mitte, ka ei ole võimalik kõike standardiseerida)
Samal põhimõttel töötatakse välja ka hallatavate asutuste finantseerimise standardid.
2. **Amet kontrollib**, kas teenuse osutajad (st linnaosad) täidavad neid miinimumstandardeid (kas ikka tänavaid koristatakse või mitte, koduhooldus on nõutaval tasemel) See on ka fiskaalse detsentraliseerimise kontrollmehhanismiks (vt ressursid)
3. Nõustamine, **informeerimine, oskusteabe jagamine ning valdkonna tervikliku arengu tagamine** – linnaosadele, oma ja linnaosa hallatavatele asutustele info jagamine, kogumine ja üldistamine.
4. **Ühtsete registrite pidamine** – ülelinnaliste registrite pidamine. Igasugune juhtimine eeldab igakülgse info olemasolu. Juhtimisinfo koondatakse registritesse, mille haldamine toimub vastava kohaliku omavalitsuse üksuse struktuuriüksuse poolt, kuid millesse saavad andmeid oma pädevuse piires sidestada ja kasutada nii territoriaalsed kui funktsionaalsed struktuuriüksused. Registrite pidamine võimaldab teenust osutada võimalikult kodanikulähedaselt, sest teenuse saaja kvalifitseerumine teenuse saamiseks on hõlpsasti kontrollitav, samuti on võimalik operatiivne andmete sisestamine ja kontroll.
5. **Amet osutab avalikke teenuseid valdkondades**, kus see ei ole põhjendatud selle osutamine linnaosade kaupa (planeerimine, ühistransport jne)

Linnaosa koht linna juhtimismudelil

Territoriaalse struktuuriüksuse ülesanded. :

1. Kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni sidustamine kodanikuühiskonnaga.
2. Piirkonna tasakaalustatud arengu tagamine.
3. Piirkondliku identiteedi hoidmine ja omapära säilitamine.
4. Avalike teenuste osutamine temale delegeeritud ulatuses.

Alljärgnevalt kõikide ülesannete selgitus:

1. Esimene ülesannete valdkond – **kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni sidustamine kodanikuühiskonnaga** – tähendab seda, et territoriaalse struktuuriüksuse loomisega luuakse eeldus kohaliku demokraatia arenguks ning toimimiseks ja antakse piirkonnas elavatele isikutele parem võimalus osaleda kohalikus elus.

Nagu Rootsisis läbiviidud uuringus näidati, tekib siin kahepoolne side – ühelt poolt kodanike võimalus osaleda ühiskonnaelus ja teiselt poolt selle võimaluse loomisega luuakse

kodanikulähedane haldusstruktuur, mis suudab ise adekvaatselt hinnata kohalikke olusid ja kohandada juhtimist vastavalt sellele.

Linnaosal on kohustus arvestada avalike teenuste pakkumisel kodanikkonna tagasisidet, samuti vahendada tagasisidet nende teenuste osas, mille pakkumist ei korraldata.

2. Teine ülesannete valdkond – **piirkonna tasakaalustatud arengu tagamine** – tähendab linnaosa kohustust osaleda aktiivselt linna arengu kavandamisel ning avalike teenuste kriteeriumide ja standardite väljatöötamisel, samuti korraldada kõikide vastavas linnaosas asuvate linna erinevate asutuste (näiteks koolid, lasteaiad, jms) ja ka kohalike huvigruppide (ettevõtjad, kolmas sektor, valdkondlikud huvigrupid) koostööd, seda sõltumata sellest, missugune on näiteks asutuste subordinatsioon.
3. Kolmas põhimõte – **piirkondliku identiteedi hoidmine ja omapära säilitamine** – on oluline just kohaliku demokraatia eelduseks oleva identiteedi põhimõtte tugevdamiseks globaliseerivas ühiskonnas. Selle ülesande raames toetatakse kohalikku kultuuri- ja seltsielu, korraldatakse kohalikku laadi üritusi ning toetatakse teisel viisidel kohalikku omapära ja identiteeti.
4. Linnaosa võimalused avaliku teenuse osutamisel olla alljärgmised:
 - 1) linnaosa kui avaliku teenuse kriteeriumi, standardi või kvaliteedi mõjutaja;
 - 2) linnaosa kui teeninduspunkt (administratiivne detsentraliseerimine);
 - 3) linnaosa kui avaliku teenuse osutamise korraldaja, kusjuures linnaosale on antud võimalus rakendada diskretsiooni (poliitiline detsentraliseerimine);
 - 4) linnaosa kui avaliku teenuse osutaja, kusjuures linnaosa kujundab avalike teenuse kriteeriumid ja standardid ise;

A. Kui linnaosa on avaliku teenuse kriteeriumi, standardi või kvaliteedi osutamisel mõjutaja rollis, siis see tähendab endastmõistetavalt seda, et ta ise vastavat teenust ei osuta, küll saab ta kooskõlastuste protsessi või ettepanekutega mõjutada avaliku teenuse kriteeriumit või standardit, samuti edastada tagasisidet avaliku teenuse kvaliteedi kohta.

B. Linnaosa kui teeninduspunkt tähendab detsentraliseerimise all käsitletud põhimõtete kohaselt linnaosa kohustus pakkuda kindlate ja kriteeriumide ja standardite alusel avalikku teenust ilma omapoolse kaalutusõigusega. Kõik, kes kindlaksmääratud avaliku teenuse saajaks kvalifitseeruvad, selle teenuse ka saavad, kusjuures linnaosal ei ole võimalust kriteeriumide või standardite kohandamiseks vastavalt kohalikele oludele (nt kohaliku omavalitsuse poolt määratud toetuste – ranitsatoetus, lapse sünnitoetus, 500 krooni toetuse väljamaksmine).

C. Linnaosa kui avaliku teenuse osutamise korraldaja tähendab detsentraliseerimise all käsitletud poliitilise detsentraliseerimise rakendamist antakse kaalutusõigus (kas määrata koduhooldust või mitte, kas hooldada seda või teist haljasala, bussipeatust – kui aga hooldatakse, siis vastavalt ühtsele standardile). Ühtset standardid ei saa alati kehtestada juba erinevate linnaosade erinevuste tõttu – peab jääma kaalutusõigus) – kas siin halduskogu peaks midagi otsustama?

D. Neljas valdkond on komplitseeritum. Nimetatud valdkonna raames osutab linnaosa teenuseid, mille kriteeriumid ja standardid ta ise kindlaks määrab. Seda teenust on võimalik osutada fiskaalse detsentraliseerimise raamides ja teenus on tugevalt sõltuvuses kohalikest oludest (nt piirdeaedade värvimise toetamine, istikute jagamine jne)

Halduskogu staatus

Sisemise detsentralisatsiooni tulemusena loodud allüksus ei ole kohaliku omavalitsuse üksus Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja põhiseaduse (§ 156) tähenduses. Kehtiv seadusandlus ei näe ette volikogu linnaosadele ja osavaldadele (KOKS § 56-57). Kuna kehtivate õigusaktidega (KOKS) ei ole linnaosa halduskogu võimalust ette nähtud, siis ei saa ka linna sisemise juhtimisstruktuuri raames territoriaalsel põhimõttel moodustatud ja paljuski volikogu territoriaalse komisjoni rolli täitvale halduskogule delegerida õigusaktide andmise õigust.

Tabel 5

Tallinna linnaosade halduskogude suurus

	Linnaosa	Elanike arv 01.03.2004	Halduskogu liikmete arv	sh volikogu liikmeid	Elanikke halduskogu liikme kohta
1	Haabersti	37 452	15	4	2 497
2	Kesklinn	44 522	17	5	2 619
3	Kristiine	29 595	13	3	2 277
4	Lasnamäe	113 040	27	8	4 187
5	Mustamäe	65 197	19	4	3 431
6	Nõmme	38 110	15	5	2 541
7	Pirita	10 584	11	2	962
8	Põhja-Tallinn	56 471	17	6	3 322
			134	37	2 729
					2 580

(keskmine)
(mediaan)

Samas ei välista ükski seadus kohaliku omavalitsuse üksusel andmast halduskogu otsustele linna õigusaktide vastuvõtmise protsessis ka suuremat tähtsust – näiteks kehtestades korra ning fikseerides valdkonnad, kus halduskogul on olulisem roll, mille alusel ei ole linnaosavanemal õigust ilma halduskogu kooskõlastuseta teatud küsimustes otsuseid langetada.

Kas halduskogu liige peab olema vastava territoriaalse üksuse elanik?

Nimetatud küsimusele vastamiseks tuleb veelkordselt meelde tuletada territoriaalse halduskogu olemust ja funktsioone- tema eesmärk on esindada vastava piirkonna elanikke ja lahendada pädevuse piires vastava üksuse probleeme. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et halduskogu kuulumine eeldab ka vastavas linnaosas rahvastikuregistris olemist. Vastav säte Tallinna põhimääruses seda ka hetkel nõuab (§ 88 lg 2)

Kuidas valitakse/moodustatakse halduskogu?

1.Halduskogu liikmed valitakse sarnaselt kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmetega.

Antud variandi korral rakendatakse halduskogu moodustamisel sarnaseid põhimõtteid nagu kohaliku volikogu valimisel ning vahet ei ole sellel, kas halduskogu koosseis kujuneb automaatselt valimistulemuste põhjal või kinnitab selle lähtudes valimistulemustest volikogu. Nimetatud süsteemi eeliseks on see, et niimoodi valitud halduskogu esindab vahetult nimetatud piirkonna elanikke ja tema koosseis vastab nimetatud piirkonna elanike tahtele. Negatiivne aspekt on see, et võib tekkida erinev poliitiline enamus kui volikogus.

2.Halduskogu liikmed määratakse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu poolt.

Määratava halduskogu pooldajad toovad peamiseks argumendiks põhjuse, et määratud volikogu tagab ühtse poliitika läbiviimise kogu kohaliku omavalitsuse üksuse ulatuses, sest komisjon määratakse sõltuvalt poliitiliste jõudude vahekorras volikogus.

Küll on sellisel korral järgmised aspektid, mida tuleb arvestada:

1. Volikogu saab halduskogusse nimetada samas valimisringkonnas kandideerinud isikuid.

2. Halduskogu liige peab vastama volikogu liikmeks olemise tingimustele ja elama samas linnaosas /st registrisse kantud samas linnaosas/ sh ei tohi olla linnaametnik ei samas ega teises linnaosas.
3. Halduskogu kohad jagatakse proportsionaalselt erakondade esindatusega volikogus. (Eesti tingimustes pretsedent – erakond ei tohi saada vähem kohti oma proportsioonist, rohkem võib kokkuleppel saada!)

Volikogu liikme halduskogusse kuulumise positiivse aspektina hinnatakse üldjuhul seda, et siis saab halduskogu tasandilt üleskerkinud probleemid viia operatiivselt volikogu tasandile, samuti seda, et volikogu liige esindab volikogus territoriaalset huvi. Nimetatud asjaolu on põhimõtteliselt õige, kuid sellel on ka oma põhimõtteline nõrkus. Nimelt on volikogu koht, kus põimuvad nii territoriaalsed kui funktsionaalsed huvid – volikogu liige kuulub üldjuhul ka mõnda volikogu komisjoni, mis moodustatakse funktsionaalsel põhimõttel – ning seetõttu on ka funktsionaalse ja territoriaalse huvi konflikt paratamatu.

Lähtudes eelnimetatud asjaolust on meie hinnangul territoriaalse halduskogu liikme kuulumine volikogusse pigem võimalus aga mitte reegel. Nimetatud huvide konflikt on ka üks asjaolu, mille tõttu ei saa halduskogu moodustada ainult volikogu liikmetest. Kui me arvestame veel asjaoluga, et volikogu liige ei ole seotud mandaadiga (KOKS § 17 lg 2) ja volikogu liige ei pea olema vastava linnaosa elanik ning arvestades kahte kogusse kuulumisega kaasneva ühiskondliku (st üldjuhul mitte tasustatava) töökoormusega, siis on õige hinnata, et halduskogu moodustamine üksnes volikogu liikmetest ei ole õige. (teoreetiline variant on ka see, et volikogusse valitute kvalifitseerub halduskogu liikmeks kõigest 1-3 liiget!). Pole tähtsusetu märkida, et nt Viinis ei tohigi halduskogu liige samaaegselt olla linnavolikogu liige, Oslos pole see seadusega reglementeeritud, aga kirjutamata reegli kohaselt volikogu liikmeid halduskokku ei nimetata.

Lõpetuseks tuleb käsitleda võimalust välise detsentraliseerimise rakendamiseks ka funktsionaalse detsentraliseerimise korral. Kuna funktsionaalse detsentraliseerimise korral ei saa rääkida linna territoriaalsest jaotusest siis saab ka välise detsentraliseerimise põhjal moodustatud komisjon olla ülelinnaline. Reaalselt tähendaks see volikogu komisjonide moodustamist funktsionaalsete struktuuriüksuste alusel ja nendele komisjonidele kehtiva õiguse baasil teatud otsustusõiguse andmises.

Linnaosa halduskogu ülesanded võiksid olla:

1. Linnaosa eelarve ülevaatamine lähtudes linnaosavalitsuse poolt esitatud projektist ja esitamine linnaosavanemale kinnitamiseks ning eelarves muudatuste tegemine.
2. Planeeringute, arengukavade, kohanime ja planeeringute lähteülesannete kooskõlastamine. Kohaliku arengukava menetlemisel peaks linnaosa halduskogul olema kandev roll.
3. Reservfondi kasutamise otsustamine, linnaosavanem saab kasutada ainult edasilükkamatutel põhjustel.
4. Oma esindajate nimetamine linnaosa eluasemekomisjoni, mitteiluruumide rentimise- ja sotsiaalkomisjoni ning teistesse linnaosavalitsuse poolt nimetatud alalistesse ja ajutistesse komisjonidesse.
5. Volikogule arvamuste ja eelnõude esitamine.
6. Esindajate nimetamine haridusasutuste ja hallatavate asutuste hoolekogusse.
7. Linnaosavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu kooskõlastamine.
8. Arvamuse andmine linnaosavanema kandidatuuri kohta.
9. Linnaosa eelarve kasutamise kontrollimine. (analoogiliselt revisjonikomisjonile KOKS § 48 alusel oleks siis linnaosa halduskogu pädevuses:
 - a) linnaosavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
 - b) Linnaosavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ja valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
 - c) Linnaosavalitsuse tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla või linna eelarvele;
 - d) Linnaosavalitsuse poolt sõlmitud lepingute täitmist;
 - e) Linnaosavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Halduskogule võiks kuuluda kandev roll linnaosa ettevõtjate, kodanikuühenduste, noorte, haridusasutuste jms koostöö ja ümarlaudade korraldamisel.

Ametite struktuur

Lähtudes ametite juhatajate ja linnaosavanemate küsitlusest, samuti linna ametiasutuste funktsioonide kaardistamisest teeb Tallinna Tehnikaülikool järgmised ettepanekud ametite struktuuri muutmiseks ja ametitevahelise dubleerimise lõpetamiseks:

Selleks peame vajalikuks:

1. Transpordiameti moodustamist praeguse TTKA ja Kommunaalameti liiklusteenistuse baasil. Transport ja liiklus on omavahel loogilisemalt seotud kui liiklus ja kommunaalmajandus.
2. Linnakeskkonnaameti (Kommunaalameti, Keskkonnaameti) moodustamist Kommunaalameti ja TTKA keskkonnateenistuse baasil. Nii Kommunaalamet kui Keskkonnaamet tegelevad jäätmeküsimusega ja seoses korraldatud olmejäätmete veole üleminekuga tuleb jäätmevaldkonna koordineerida ühtselt. Samuti tegelevad mõlemad struktuuriüksused haljastusega (nagu ka SAPA)
3. SAPA ülesandeks peab jääma ainult arhitektuurne planeerimine (üldplaneeringud, osatüldplaneeringud, detailplaneeringud ning nendega seotud nt demograafilise jms arengu prognoosimine), ehitusalane tegevus (ehitusmäärused, ehitusjärelvalve, ehitusregister), kartograafia ja geodeesia. Kaaluda põhimõtet, mille kohaselt moodustatakse iga linnaosa kohta üks piirkonnaarhitekti koht.
4. SAPA ja Kultuuriväärtuste ameti osas tuleb pidada õigustatuks juriidilise kompetentsuse tõstmist.
5. Praegune SAPA arenguteenistus kui arengukavade koordineerija viia Linnakantselei alla strateegilise planeerimise üksusena ja lisada sellele ka eurointegratsiooni funktsioonid (vt arengukavade peatükk)
6. Kaaluda SAPA infrastruktuuride osakonna liitmist Kommunaalametiga.
7. Noorsoo valdkonna korrastamiseks:
 - a) Moodustada Noorsoo- ja Spordiameti, Kultuuriväärtuste Ameti kultuuriosakonna ja Haridusameti koolivälise töö osakonna baasil nn Vaba Aja Amet.
 - b) Moodustada Haridusametisse noorsooteenistus Spordi- ja Noorsooameti ja ameti koolivälise töö osakonna baasil.
8. Kaaluda Maa-ameti ja Elamumajandusameti liitmist.

Arengukavad

Arengukavade hetkeseis

Kohaliku omavalitsuse arengukava on dokument, mille vastavalt KOKS-ile peab koostama iga linna või vallavalitsus. Samas on seaduses arengukava sisu suhteliselt põgusalt lahti kirjutatud. Vastavalt KOKS § 9 on valla või linna arengukava dokument, mis sisaldab antud omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisundi analüüsi, pikemaajalise tegevuse kavandamise ning edasise arengu suundi ja eelistusi. Veidi pikemalt on arengukava käsitletud § 37 kus on toodud järgmine regulatsioon:

§ 37. Arengukava vastuvõtmine ja muutmine

(1) Vallal või linnal peab olema arengukava vähemalt kolmeks järgnevaks aastaks. Kui vallal või linnal on kolmest aastast pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema kavandatud selleks perioodiks.

(2) Arengukava ja selle muutmise eelnõu avalikustatakse enne selle vastuvõtmist volikogus valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

(3) Hiljemalt iga aasta 1. oktoobriks vaatab volikogu läbi ja võtab vastu otsuse arengukava muutmise kohta.

(4) Arengukava on aluseks:

1) valla- või linnaeelarve koostamisele;

2) investeringute kavandamisele ja nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele, sõltumata nende allikast;

3) laenude võtmisele ja võlakirjade emiteerimisele eelarveaastast pikemaks perioodiks.

(5) Valla või linna üldplaneering ja arengukava ei tohi olla vastuolus.

Nõudeid valla või linna arengukava sisu kohta esitavad mitmed seadused.

Vastavalt noorsootöö seaduse § 6 peab valla või linnavolikogu määrama noorsootöö prioriteetid oma haldusterritooriumil ja sätestama nende saavutamiseks vajalikud ülesanded valla või linna arengukavas. Jäätmeseaduse § 10 nõuab kohaliku jäätmekava kehtestamist valla või linna arengukava osana. Sotsiaalhoolekande seaduse § 8 nõuab sama sotsiaalhoolekande valdkonna kohta. Teeseaduse § 16 viitab kohaliku omavalitsuse teehoiukavale. Omaette arengukava nõuab ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse § 4, mis nõuab vähemalt 12-aastase perioodiga ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava koostamist, mille alusel toimub linna ühisveevärgi ja kanalisatsiooni rajamine.

Asutuse arengukavad tuleb koostada vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse ning põhikooli ja gümnaasiumiseadusele, samuti etendusasutuse seadus nõuab nimetatud asutuse arengukava kinnitamist valla- või linnavolikogu poolt sätestatud korras.

Seega ei näe erinevad seadused ette mitte erinevaid funktsionaalseid arengukavasid, vaid erinevaid funktsionaalseid arengukavasid kohaliku omavalitsuse arengukava osana (v.a ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava).

Nagu näitasid ka läbiviidud küsitlused on Tallinna linnas arengukavade kohta läbiviidud küsitlused selgus, et see valdkond on halvasti reguleeritud. Probleemid on üldjoontes järgmised:

1. Vahekord funktsionaalsete, territoriaalsete ja linna arengukava vahel, arengukavade vähene seostatus omavahel ja olematu seos linnaeelarvega.
2. Arengukavades puudub prioriteetide nimekiri ja palju juhuslikke lubadusi.
3. Arengukavades on vähe rõhku pööratud sisulise kvaliteedi aspektile.

Tallinna linnas puudub selge arengukavade väljatöötamise ja seostamise kord, arengukavasid koostatakse kindla süsteemita ja nad ei ole seostatud linna eelarveliste võimalustega.

Ülevaade Tallinna eelarve investeeringute prioriteetidest 1998- 2003

Tabel 6

Investeeringute jaotus 1998-2003 (milj kr)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
1 Haridus	115540	109850	87500	136870	214900	154330	818990
2 Kommunaalmajandus	134900	192000	133700	322485	558520	347590	1689195
3 Kultuur ja muinsuskaitse	58920	44800	40400	72150	57080	49600	322950
4 Sport ja noorsugu	4100	7200	15050	58210	79600	60740	224900
5 Elamumajandus	22500	106200	49700	37314	147060	135500	498274
6 Sotsiaal- ja tervishoid	41000	55800	34800	53950	36250	47250	269050
7 Muud	30800	60600	56800	58460	68750	41882	317292
	407760	576450	417950	739439	1162160	836892	4140651
							4140651

Tabel 7

Investeeringute jaotus 1998-2003 (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	KOKKU
1 Haridus	28,3	19,1	20,9	18,5	18,5	18,4	19,8
2 Kommunaalmajandus	33,1	33,3	32,0	43,6	48,1	41,5	40,8
3 Kultuur ja muinsuskaitse	14,4	7,8	9,7	9,8	4,9	5,9	7,8
4 Sport ja noorsugu	1,0	1,2	3,6	7,9	6,8	7,3	5,4
5 Elamumajandus	5,5	18,4	11,9	5,0	12,7	16,2	12,0
6 Sotsiaal- ja tervishoid	10,1	9,7	8,3	7,3	3,1	5,6	6,5
7 Muud	7,6	10,5	13,6	7,9	5,9	5,0	7,7
	100	100	100	100	100	100	100
							100

Arengukavade koostamise aluseid

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi seisukohalt peaks Tallinna arengukavade väljatöötamisel kasutama järgmisi põhimõtteid:

1. KOKS § 6 alusel koostatud linna arengukava on teiste valdkondlike ja territoriaalsete arengukavade nõukatusdokument.
2. Tallinna arengukavas peab olema selgelt mõõdetavad eesmärgid ja lisana nii pikaajaliste kui lühiajaliste investeeringute kava koos rahalise arvestusega.
3. Koos arengukavaga kinnitatakse Tallinna eelarvestrateegia vähemalt arengukava kehtivuse perioodiks. Linna arengukava ei tohi aastate lõikes sisaldada rohkem investeeringuid kui eelarvestrateegia võimaldab

Alternatiiv: Arengukavas on võimalike investeeringute nimekiri, iga aasta 1. oktoobriks otsustab volikogu vastavalt eelarvestrateegiale järgmise aasta investeeringute mahu ja nimekirja (valides objektid investeeringute nimekirjast).

4. Valdkondliku ja territoriaalse (linnaosa) arengukava põhisisuks on vastava valdkonna/piirkonna sotsiaalmajandusliku seisundi ja keskkonnaseisundi (vajadusel) analüüs ja prognoos.
5. Valdkondliku ja territoriaalse arengukavadega esitatakse perspektiivne tegevuste kava ja soovitusi valdkonna/piirkonna arendamiseks, samuti vastava valdkonna/piirkonna arenguks vajalike investeeringute ja muude kulude kava.
6. Linna arengukava ettevalmistamisel ja investeeringute kava koostamisel arvestatakse valdkondlikke ja piirkondlikke arengukavasid. Linna arengukavale lisatakse omaette peatükina eurointegratsiooni probleeme käsitlev osa, linna juhtimise arengut käsitlev osa ja naaberomavalitsustega- regiooniga koostööd käsitlev osa.

7. Iga aastal, seaduses sätestatud tähtajaks (**1. oktoobriks**) vaatab volikogu linna arengukava üle ja täiendab seda valdkondlike/piirkondlike arengukavade alusel. Linna arengukavasse ei saa viia tegevusi kui need ei ole kajastatud vastavas valdkondlikus või piirkondlikus arengukavas (kui viimane on olemas)
8. Piirkondlikud/valdkondlikud arengukavad vaadatakse üle iga aasta **1. septembriks**.
9. Linn koostab arengukavade koostamise korra, kus fikseeritakse siin toodud tegevused.
10. Pidada vajalikuks, et arengukavadega tegeleks mitte konkreetse ameti struktuuriüksus, vaid Linnakantselei alla moodustatav strateegilise planeerimise üksus.
11. Iga aasta arengukava täiendamise eelnõu linnavolikogule esitamisel esitab linnavalitsus linnavolikogule ka arengukava täitmise aruande.

Linnaosade ülesanded

Linnaosadele ülesannete määramise ettepaneku aluseks oli koondaruande teoreetilises osas esitatud seisukohad, kodanike küsitlusest tulenev kodanike ootuste aspekt ja Põhjamaade kogemus erinevate ülesannete delegerimisel linnaosadele.

Linnaosade pädevusse peaksid kuuluma järgmised ülesanded:

1. Kommunaalameti valdkonnas

- a) haljastute, lastemänguväljakute ja avalike spordiplatside, randade, parkmetsade hooldus;
- b) järelevalve teostamine prahistamise üle, prahistatud alade koristamine;
- c) jäätm- ja muu heakorralase teabe levitamine, heakorralaste ürituste korraldamine;
- d) heakorra (jäätmed, heakord jms) kontroll koostöös munitsipaalpolitseiga;
- e) sisekvartalsete teede ja tänavate korrashoid (see on valdkond, kus võib teha vahet linnaosade vahel või rakendada eksperimente, nt paneelrajoonides on kasulik koristada kvartalisesiseid tänavaid koos tsentraalsete tänavatega, aedlinnades aga mitte. Võib-olla on otstarbekas rakendada eksperimenti, kus ühte tervikliku piirkonda haarav linnaosa koristab kõik tänavad ise (Nõmme, Kesklinn). Meil võib olla on allergia omaaegsete eksperimentide maania tõttu, aga lääneriikide avaliku halduse reformimisel rakendatakse küllalt sageli just eksperimente.

Alternatiiv: kõiki tänavaid haldab amet, kuid siis kohe see probleem, et elanikud pöörduvad linnaossa.

f) sisekvartalsete tänavate hooldusremont, kus on võimalik 4 alternatiivi:

- f1- hanked tänavate remonditöödeks teeb iga linnaosa ise, määrab ise prioriteedid, raha jagatakse vastavalt tänavate pikkusele, ehitusaastale ja muudele parameetritele;
- f2- hanked remondifirmadega teeb amet, kust linnaosad peavad tellima töid vastavalt siis oma prioriteetidele. Raha jagatakse linnaosadele vastavalt tänavate pikkusele, ehitusaastale ja muudele parameetritele;
- f3- hanked remondifirmadega teeb amet, tööde eest asub ka amet, remondikavade esitamisel on kohustus arvestada linnaosavalitsuse poolt esitatud prioriteete.

f4- hanke teeb amet, prioriteedid määrab Kommunaalamet, linnaosad saavad esitada ainult ettepanekud

g) bussipeatuste hooldus – probleem talvine koristus, mille võiks korraldada tänavat hooldav firma. Muul ajal pole oluline.

e) muud heakorralased tööd- inventari hooldus, istikute jagamine jne

f) tänavasiltidega ja suunaviitadega seonduv.

g) kaevelubade, liikluse lubade kooskõlastamine (elektrooniliselt)

2. Spordi- ja Noorsooameti, Kultuuriväärtuste Ameti ja Haridusameti valdkonnas

- a) koolide ja lasteaedade koostöö korraldamine, ümarlauad;
- b) piirkondlikud projektipõhised noorsoo, spordi ja kultuuriüritused, kohaliku seltsielu toetamine.
- c) vaba aja keskuste töö korraldamine (vt hallatavad asutused);

d) huviharidusasutused (vt hallatavad asutused).

Alternatiiv:

Laseaedade või koolide (või mõlemate) hoonete ja kruntide haldamine (vt lasteaedade küsitlus ja rahulolematuse praeguse mudeliga).

Teine variant – seda (haldamist) hakkab tegema selleks eraldi moodustatav sihtasutus.

Hariduse sisuline töö jääb ametile.

3. Ettevõtlusameti valdkonnas

a) registreeringud vastavalt kaubandustegevuse ja majandustegevuste registri seadusele;

b) kaubandusalane järelevalve

c) Välireklaamipindade rentimine

4. SAPA valdkonnas

a) detailplaneeringute, üldplaneering, osaüldplaneeringu lähteülesande ja planeeringu kooskõlastamine;

b) planeeringute väljapaneku korraldamine;

c) kodanikelt laekunud ehitusjärelvalve alaste kaebuste menetlemine (kaasates raskematel juhtudel SAPA);

d) projektide kooskõlastamine;

5. Elamumajanduse Ameti ja Maa-ameti valdkonnas

a) linnaosa elamuasemekomisjoni töö korraldamine;

b) elamistingimuste parandamist vajavate isikute üle arvestuse pidamine.

d) Linnaosa esindamine korteriühistutes jms.

e) Kogu linnaosas asuva linnavara valitsemine (sh munitsipaalmajad, mitteiluruumid, üksikud korterid jne.

Alternatiiv:

Linnavaraga seonduvat (st p “e”) korraldab loodav SA

6. TTKA valdkonnas

a) linnaosa üldkasutataval maal asuvate puude raieloa kooskõlastamine;

b) keskkonnaprojektide tellimine ja elluviimine (nt õpperada Pääsküla rabas vms);

Alternatiiv: linnaosa otsustab raieloa väljastamise. Ülesanne problemaatiline, eeldaks eeldatavasti haljastusharidusega ametniku olemasolu. Teie varinat on see, et linnaosad võtavad alati vastu raielubade avaldusi.

7. Sotsiaal- ja Tervishoiuameti valdkonnas

a) koduhoolduse korraldamine;

b) kohalik sotsiaaltöö;

c) hooldekodusse paigutamine;

d) lastekaitse korraldamine;

e) alaealiste komisjonid;

f) toetuste (ühekordsed sotsiaaltoetused, sotsiaaltoetused, toimetulekutoetused jms) määramine ja maksmine;

g) sotsiaalkeskused (vt osa Hallatavad asutused);

h) sotsiaalnõustamine;

i) eestkoste korraldamine

j) hädaabitööde, üldkasulike tööde korraldamine ja läbiviimine töötutele ja kriminaalhoolduse (kohtu) ning alaealiste komisjonide otsuste alusel.

8. Investeeringud

Variant 1: linnaosa tegeleb ainult kommunaalehituse investeeringutega (pargid, mänguväljakud jms)

Variant 2: linnaosa tegeleb investeeringutega (va tänavate ehitus) mis jäävad alla riigihanke piirmäära (2 milj) või muu kokkuleppelise piiri (5 milj)

Ressursipoliitika

Tallinna linnaosade eelarved 1999-2004

Linnaosade eelarvete osatähtsus Tallinna eelarvest:

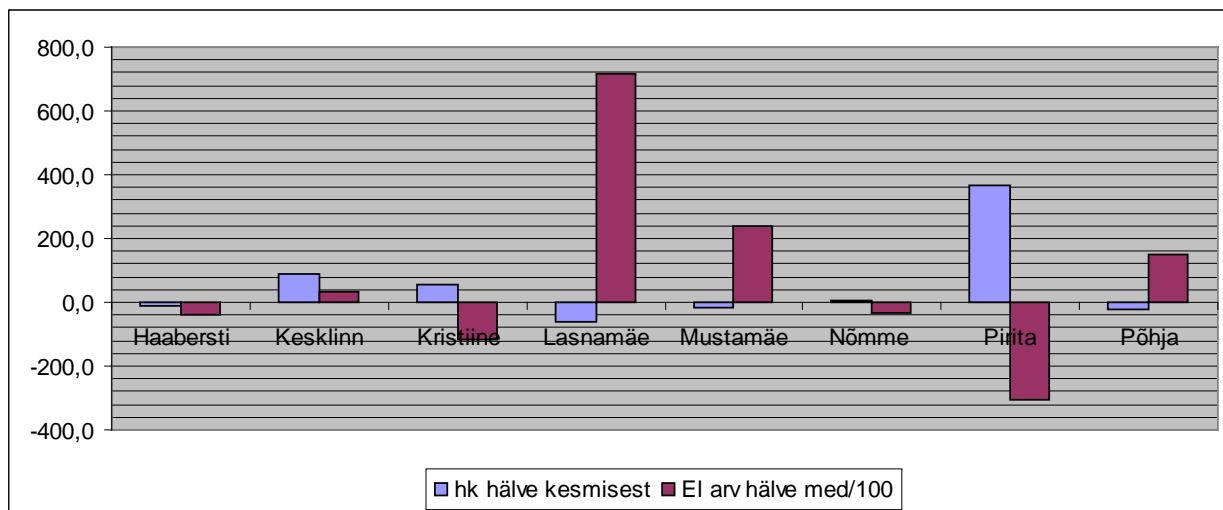
2004- 9,66%, 2001- 9,48 %, 1999- 52,47% (ilma hariduseta 12,92%)

Tabel 8

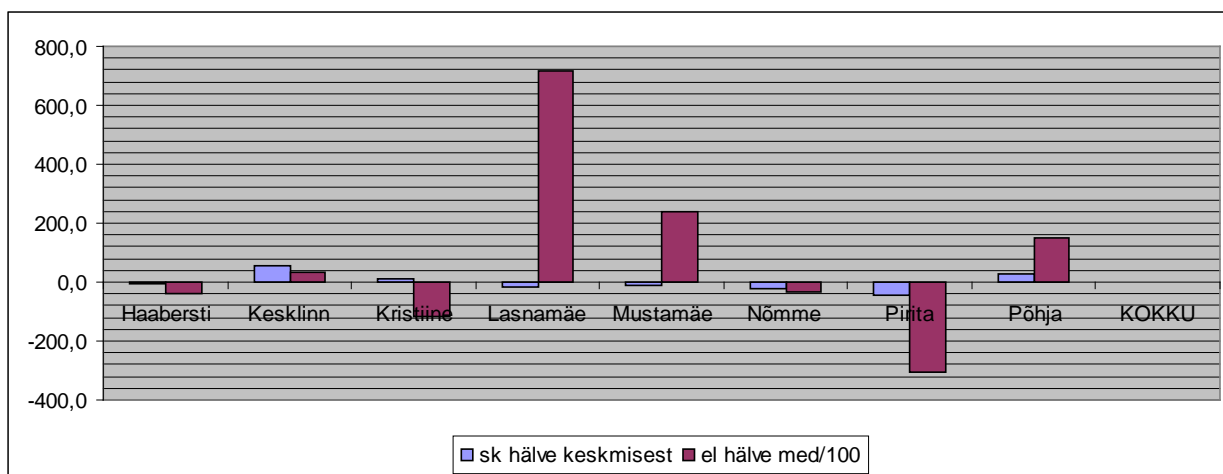
Linnaosavalitsuse kulude jaotumine 2004. aastal

	Haabersti	Kesklinn	Kristiine	Lasnamäe	Mustamäe	Nõmme	Pirita	Põhja	Kokku/ Keskmine
Elanike arv 01.03.2004	37452	44552	29595	113040	65197	38110	10584	56471	395001
Pindala ha	2211	1280	940	3000	851	2868	1869	1516	14535
Tihedus	1694	3481	3148	3768	7661	1329	566	3725	2717,585
Teenistujad 31.12.2003	48	93	61	123	84	56	25	93	583
Halduskulud 2004	6947	12914	7604	15596	12165	7863	5813	10019	78921
Kulud ühe teenistuja kohta	145	139	125	127	145	140	237	108	146
Elanikke ühe avaliku teenistuja kohta	780	479	485	919	776	681	432	607	678
Elanikke avaliku teenistuja kohta- hälve keskmisest	102	-199	-193	241	98	2	-246	-71	0
Halduskulud	188,8	293,5	259,5	139,3	188,3	209,1	569,90	179,9	202,26
Halduskulud keskmisega võrreldes	-13,5	91,2	57,3	-63,0	-13,9	6,9	367,6	-22,4	0,0
Elanike arv kõikumine mediaanist/100	-38,8	32,2	-117,4	717,1	238,7	-32,2	-307,5	151,4	0,0
Reservfond	47,9	41,1	36,1	33,8	29,9	48,4	82,16	35,9	38,44
Turvalisus	0,0	3,4	0,0	0,0	4,6	0,0	0,00	0,0	1,15
Noorsooaldkond	11,4	11,4	4,8	3,1	4,3	4,0	14,71	4,1	5,69
Kultuur	5,9	11,4	4,8	3,6	5,7	4,8	19,61	2,7	5,53
Sport	5,4	6,8	3,1	2,7	3,7	4,0	9,80	4,1	4,13
Sotsiaal- ja tervishoid	124,2	189,9	142,8	113,1	122,1	109,5	86,76	161,3	132,37
Sotsiaalkulud keskmisega võrreldes	-8,2	57,5	10,4	-19,2	-10,3	-22,9	-45,6	28,9	0,0
Elamumajandus	22,7	227,3	19,6	21,0	87,3	15,4	9,80	96,3	65,23
Heakord									
Heakorralikul keskmisega võrreldes	-1070	3115,0	554,0	-1386,0	2370,0	-1825,0	-625,00	379,0	3300,00
Pindala kõikumine võrreldes keskmisega	342,0	-589,0	-929,0	1131,0	-1018,0	999,0	0,0	-353,0	12666,0
Kokku	540,2	1231,2	595,4	363,4	517,6	507,5	1282,94	584,4	590,36

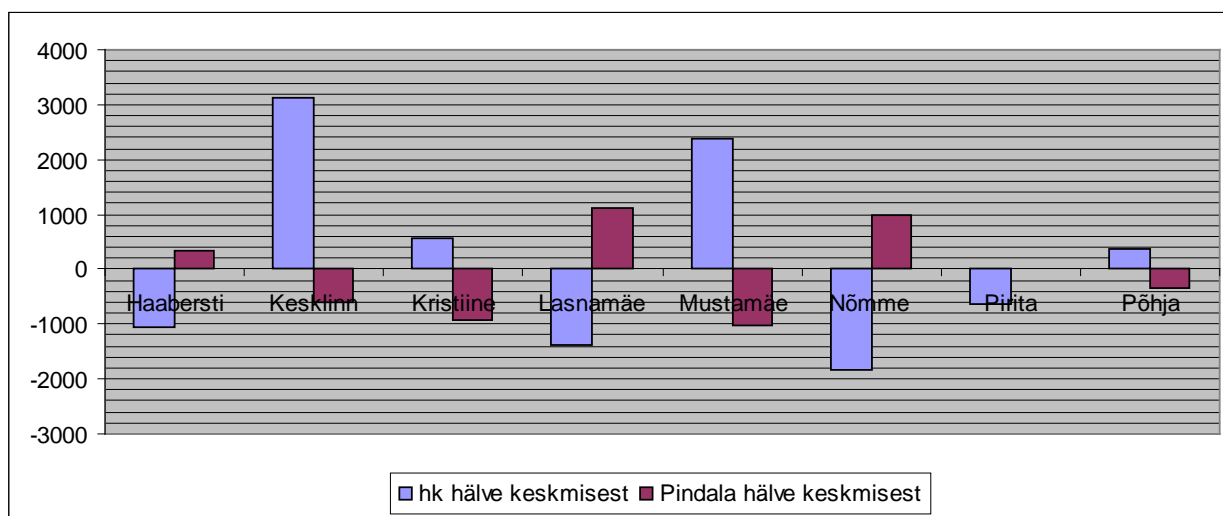
Joonis 4. Linnaosade halduskulud



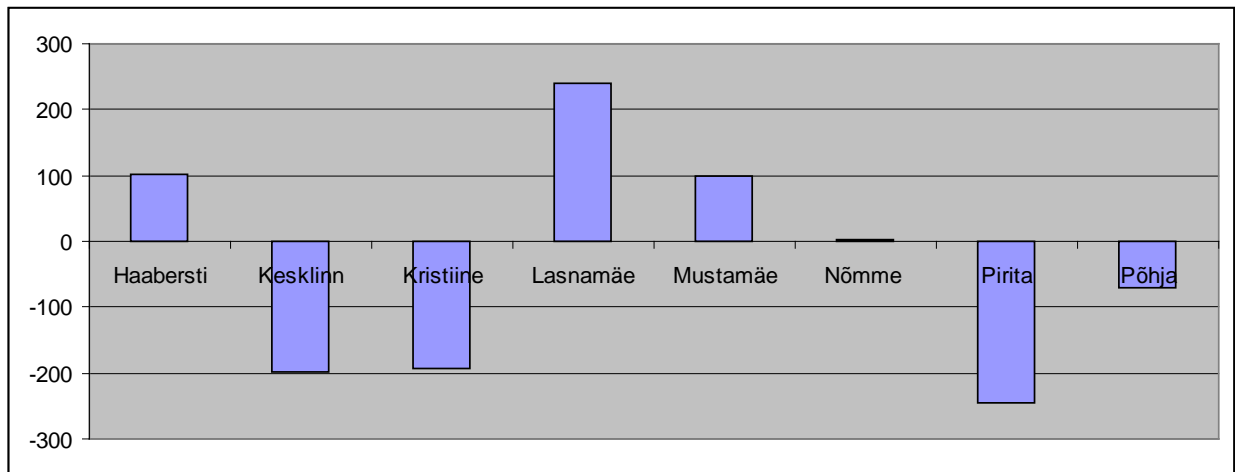
Joonis 5. Linnaosade sotsiaalkulud



Joonis 6. Linnaosa heakorraldused



Joonis 7. Ametnike linnaosa elanike kohta – hälve keskmisest (st + on rohkem elanikke ametniku kohta, - vastupidi)



Tabel 9

Linnaosade reservfondi kulud (%) 2003

	Haabersti	Kesklinn	Kristiine	Lasnamäe	Mustamäe	Nõmme	Pirita	Põhja	KOKKU
KOKKU:									
Turvalisus	0,0	0,0	25,4	2,0	30,2	6,5	2,5	4,1	7,8
Haridus	5,3	16,3	2,2	0,0	0,0	34,1	1,2	4,4	7,3
Noorsooõritused	22,0	0,0	10,1	0,0	0,6	12,3	19,6	9,5	7,5
Sport	10,1	0,0	10,8	2,5	0,7	1,7	56,1	5,5	7,2
Kultuur	38,8	0,0	20,9	0,0	15,2	10,2	6,6	18,3	12,1
Heakord	3,5	52,3	17,8	37,5	9,8	24,4	0,0	24,4	24,0
Elamumajandus	4,2	19,3	1,7	18,8	13,8	2,7	6,3	9,3	11,0
Keskkond	0,0	4,7	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	5,3	1,3
Transport	0,0	0,0	0,0	30,9	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7
Üldvalitsemine	9,0	7,4	3,6	5,2	21,9	2,6	0,0	19,3	8,9
Sotsiaalkulud	7,2	0,0	7,4	0,5	7,8	3,8	7,8	0,0	3,5
Ettevõtlus	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
KOKKU:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
									100,0

Joonised iseloomustavad halduskulude, sotsiaalhoolduskulude ja heakorrakulude sõltuvust linnaosa elanike arvust ja pindalast.

Juba põgusa ülevaatuses võib esitada järgmised küsimused:

1. Lasnamäe kui kõige suurem linnaosa on kõigi nimetatud grupi osas alafinantseeritud.
2. Halduskulude osas on kõige „kulukamad“ linnaosad Pirita, Kesklinna ja Kristiine, alafinantseeritud Lasnamäe ja Põhja-Tallinn (Nõmme, Mustamäe, Haabersti lähedal keskmisele) Joonise 4 alusel ei saa ka teha järeldust, et suurema elanike arvuga linnaosas oleks elanikke ühe ametniku kohta alati rohkem.
3. Sotsiaalhoolduskulude osas saavad proportsionaalselt rohkem raha Kesklinn, Kristiine ja Pirita.
4. Heakorrakuludest (erinevalt eelmistest arvestades pindala kohta) saavad proportsionaalselt tunduvalt rohkem raha Kesklinn ja Mustamäe, vähem Kristiine ja Põhja-Tallinn. Alla keskmise on finantseeritud Haabersti, Pirita, Lasnamäe ja Nõmme (viimased kaks tunduvalt alafinantseeritud)

Alljärgnev analüüs ei tee mingeid järeldusi, sest näiteks halduskulude osas on suurema elanike arvuga linnaosa ühiku kohta kindlasti efektiivsem), sotsiaalkulused mõjutab abivajajate arv ja samuti mastaabiefekt ning heakorrakulusid haljasmaade hulk. Samas olukorras, kus eelarve koostamisel pole kindlaid mõõdetavaid kriteeriume, on need küsimused asjakohased ja viitavad vajadusele vastavad finantseerimise kriteeriumid välja töötada ja kasutusele võtta.

Ilmselt viitavad need tabelid sellele, et väiksema linnaosa (Pirita, Kristiine) juhtimine on kallim kui suure (Lasnamäe) linnaosa juhtimine. Samuti viitavad nii joonis 1 kui joonis 4 ametnikkonna kasutamise erinevale efektiivsusele linnaosade lõikes, mida ei saa põhjendada ainult mastaabiefekti või eriülesannetega.

* eelarvete kohta vaata ka II etapi vahearuanne

Tallinna eelarve koostamise alused

Kõikide linna ametiasutuste eelarved peavad olema koostatud mõõdetavate kriteeriumide alusel. Tallinna linnas käivitunud tootepõhisele eelarvele ülemineku projekt toetab Tallinna Tehnikaülikooli poolt teostatavat uuringut ning loob eelduse ka ressursimudeli rakendumiseks. Ameti ülesanne eelarveprotsessis on vastavalt ameti ja linnaosade vahelisele ülesannete jaotusele töötada välja linna tooteplaan, tooted koos vajalike mõõdikute ja kirjeldustega (teenuse osutamise standardid). Tooteplaan ja tooted esitatakse koos eelarveprojektiga volikogule kinnitamiseks. Ülikooli uurimisgrupi seisukoht on see, et Põhjamaades kasutatavat kriteeriumide süsteemi oleks linnaosadele raha jagamiseks otstarbekas rakendada ka Tallinna linnas, seejuures ei ole esialgu otstarbekas rakendada mitte rohkem kui 1-4 kriteeriumi, kuna kriteeriumide arv ei anna eeldatavasti enam märgatavat diferentsi (hälvet).

Kriteeriumide arvu ja osatähtsust on võimalik arvutada pärast linnaosade poolt pakutavate teenuste loetelu (tooteplaani ja standardite-kirjelduste) kindlaksmääramist.

Uuringu teostajate hinnangul piisab kui linnaosa eelarve on jagatud vähemalt järgmisteks valdkondadeks.

1. Üldvalitsemine
2. Heakord
3. Sotsiaalhoolekanne
4. Vaba aeg
5. Reservfond

Alternatiiv 1- linnaosale eraldatakse raha ühe kindla summana, ilma liigendamata, linnaosa teeb sisemise jaotuse vastavalt prioriteetidele, kriteeriumitele ja standarditele ise. Avaliku huvi seisukohalt ei ole arvatavasti otstarbekas.

Ploki piires saab linnaosa oma kulud ise erinevate teenuste vahel jagada, arvestades siis loomulikult arengukavade prioriteete, toote kriteeriume ja standardit.

Hallatavate asutuste kulud tuleb määrata nimetatud kriteeriumidest sõltumatult, arvestades asutuse erisusi (allüksuste arv, omatulu, tarbijaskond jne). Hallatava asutuse finantseerimise ühtsed kriteeriumid töötab välja vastava valdkonna amet. Nimetatud kriteeriume arvestatakse nii ameti kui linnaosa hallatavate asutuste finantseerimisel.

Uurimisgrupi poolt pakutud variant lähtub fiskaalse detsentraliseerimise põhimõttest ning võimaldab ühe valdkonna piires paindlikku lähenemist.

Investeeringud:

Investeeringud jagatakse volikogu poolt vastavalt arengukavale ja prioriteetidele.

HALLATAVAD ASUTUSED

Tallinna linna ametiasutuste hallatavate asutuste asutamise, haldamise, ümberkorraldamise ja lõpetamise kord (Tallinna Linnavolikogu määrus 18.06.2003 nr 39) määratleb Tallinna hallatava asutuse olemuse järgmiselt: „*Ametiasutuse hallatav asutus on Tallinna linna omanduses olev ja ametiasutuse haldusalas tegutsev organisatsiooniliselt iseseisev institutsioon, mille ülesandeks on Tallinnale kui omavalitsusüksusele vajalike teenuste osutamine. (2.1) Asutus asutatakse Tallinna linna kui omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks haridus-, kultuuri-, sotsiaal- või teistes valdkondades.*“

Kellele peaksid hallatavad asutused alluma – kas funktsionaalsele või territoriaalsele struktuuriüksusele? Põhimõtteliselt tsentraalsele struktuuriüksusele alluma järgmised hallatavad asutused:

1. Asutused, mis on oma iseloomult üleriigilise tähtsusega (Tallinna Botaanikaaed, Tallinna Loomaaed, etendusasutused vms).
2. Asutused, mis osutavad teenust kogu linna elanikele või millel ei ole linnas alternatiivi (spetsiifilist sotsiaalhoolekandeteenust pakkuvad asutused nt Tallinna Lastekodu või Iru hooldekodu, keskklinnas paiknevad spordirajatised, Keskraamatukogu koos filiaalidega jne).

Funktsionaalse süsteemi eelised on:

1. Kergem planeerida avalikku teenust ülelinnalses ulatuses ja koordineerida ühises süsteemis olevate asutuste tegevust. Võimalus rakendada ristsubsideerimist samaliigiliste asutuste osas.

Territoriaalse süsteemi eelised on:

1. Asutus identiteet ja seos territoriaalse üksusega on tugevam, võimaldab paindlikku tegevust.
2. Asutusel võimalike probleemide kohene kompleksne lahendamine ja operatiivne tagasiside ja järelevalve.

Territoriaalne süsteem võimaldab paremini hallata ka multifunktsionaalseid asutusi (nt kui on ühes asutuses koos nii noortekeskus, spordibaas kui ka kultuurikeskus- siis missugune amet peaks asutusega tegelema?)

Kokkuvõte

Lähtudes käesolevas koondaruandes varem välja toodud seisukohtadest (piirkondlikke teenuseid pakub linnaosa, kus on kompleksne teenuse osutamine ja kiirem reageerimine) asutakse siinkohal seisukohale, et spordi, kultuuri ja noorsoo valdkonnas teenuseid pakkuvaid hallatavaid asutusi haldab vastav linnaosa.

Erandiks on **Kesklinn**, kus võib hallatavad kultuuriasutused ja spordiasutused võib jätta ameti tsentraalsele juhtimisele koos ilmselt ülelinnalse tähtsusega spordirajatistega (nt Kadrioru staadion, Pirita Velodroom, Tallinna Spordihall) Nende baasil moodustada üks ühine linnaasutus (Tallinna Spordikeskus).

Alternatiiv 1- Pirita Velodroom jääb Pirita Vaba Aja Keskuse haldusesse.

Alternatiiv 2: ka Keskklinnas asuvad kultuuri ja spordiasutused koondatakse üheks asutuseks ja jäävad keskklinna valitsuse hallata.

Linnaosa hallatavate asutuste baasil moodustatakse igas linnaosas 2 hallatavat asutust:

1. **Vaba Aja Keskus** (kultuurikeskuste, vaba aja keskuste, avatud noortekeskuste, spordirajatiste baasil)
2. **Sotsiaalkeskus** (sotsiaalkeskuste, sotsiaalmajade, vanurite päevakeskuste baasil)

Asutuste koondamine võimaldab koondada juhtimisalast oskusteavet ning paremini planeerida ressursse.

Ameti osa linnaosa hallatavate asutuste osas on:

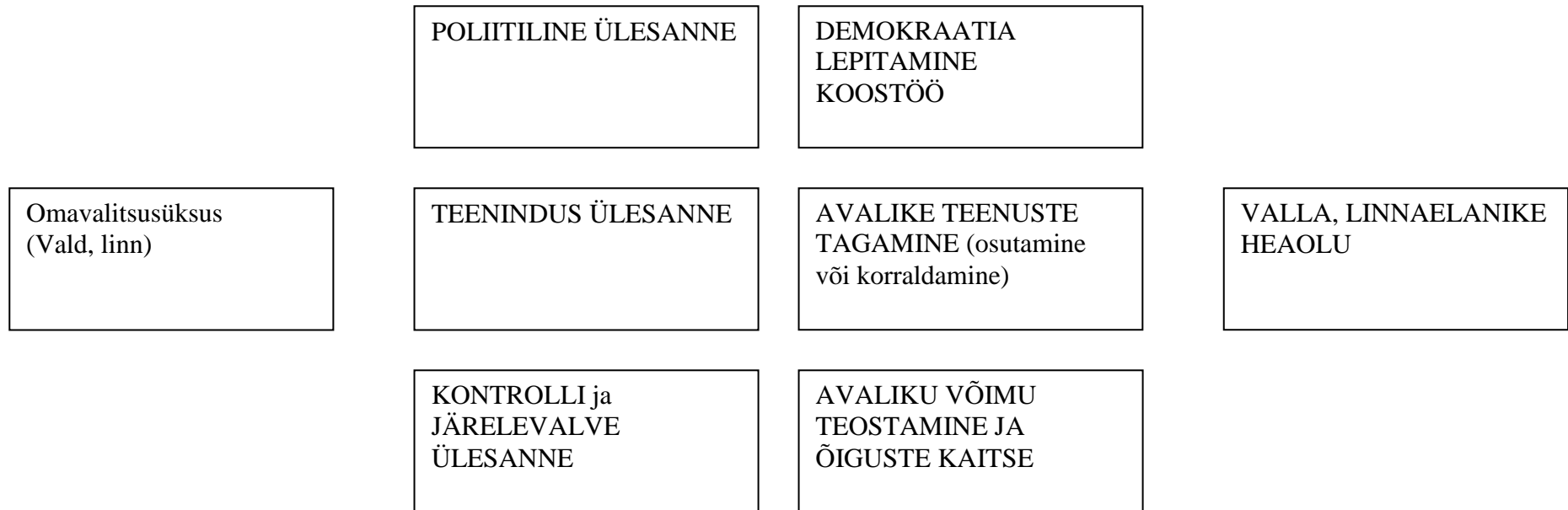
1. Ühtsete rahastamispehmohtete väljatootamine.
2. Nõustamine ja oskusteabe pakkumine.
3. Ülelinnaliste ürituste ja projektide koordineerimine.

Huvihariduse valdkonnas on põhjendatud viia linnaosade alla Mustamäe, Kopli ja Nõmme noortemajad, kuna neid kasutavad peamiselt vastava linnaosa lapsed. Kanutiaia Noortemaja ja Kullo on otstarbekas jätta Haridusameti alla, kuna neid kasutavad peamiselt kogu Tallinna lapsed.

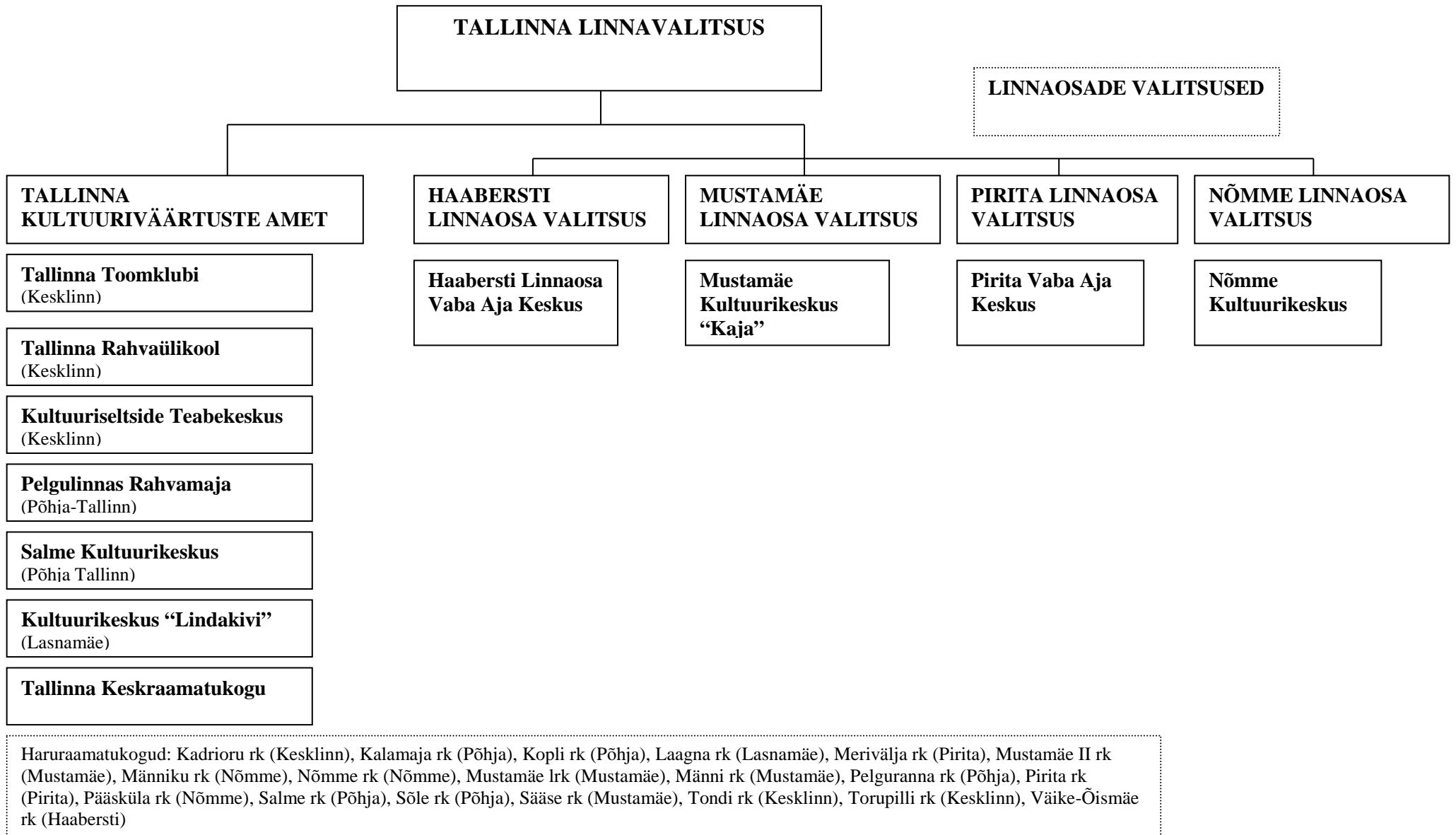
Igale hallatavale asutusele moodustatakse kõrgemalseisva asutuse (ameti, linnaosavalitsuse) poolt hoolekogu, kuhu kuuluvad ameti, linnaosa, halduskogu, kultuuri-, spordi-, noorsoovaldkondade, teenuse tarbijate esindajad.

Lisatud:

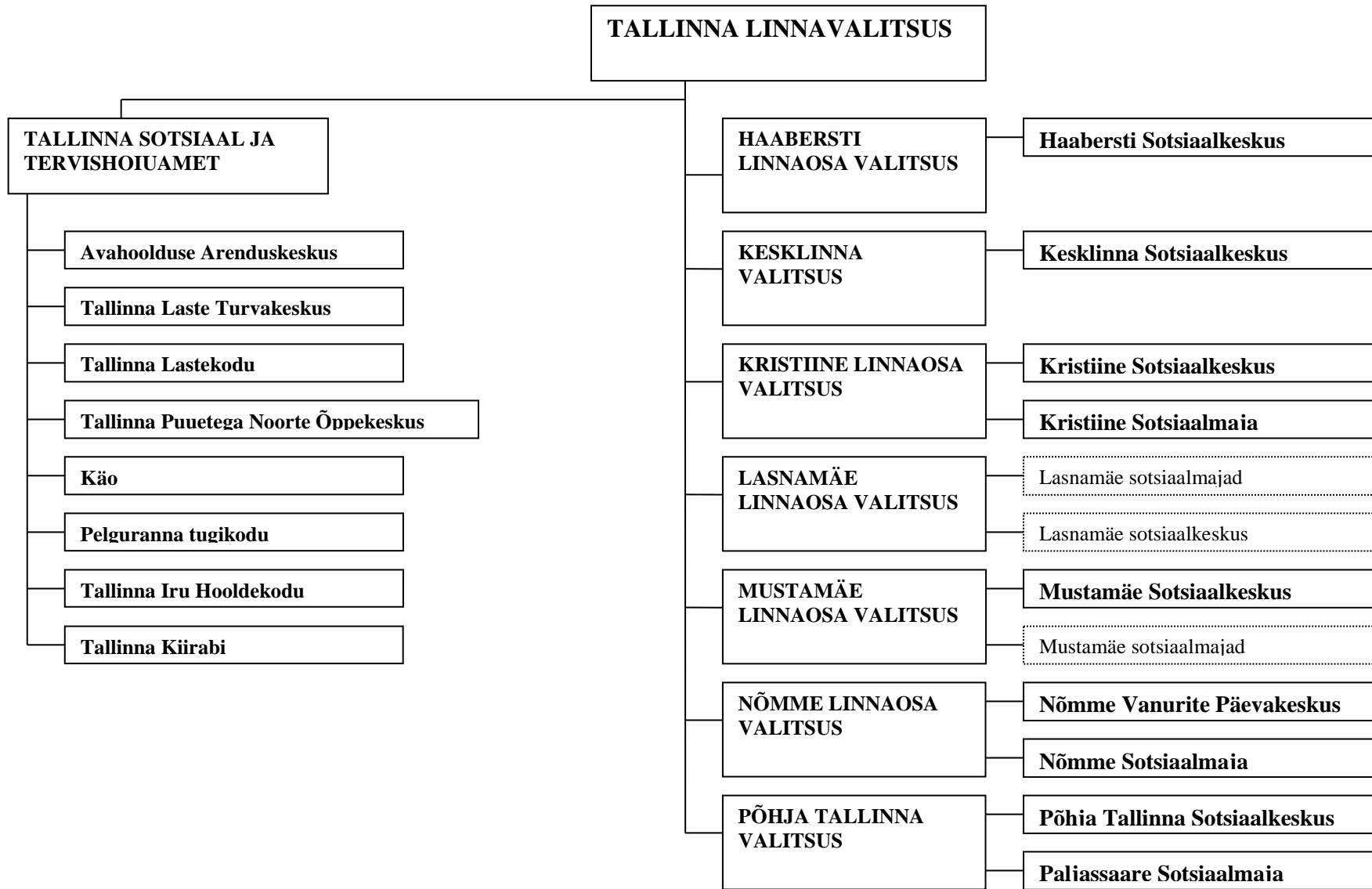
Tallinna Linnavolikogu otsuse eelnõu „Tallinna juhtimise alused“

Lisa 1 Kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded

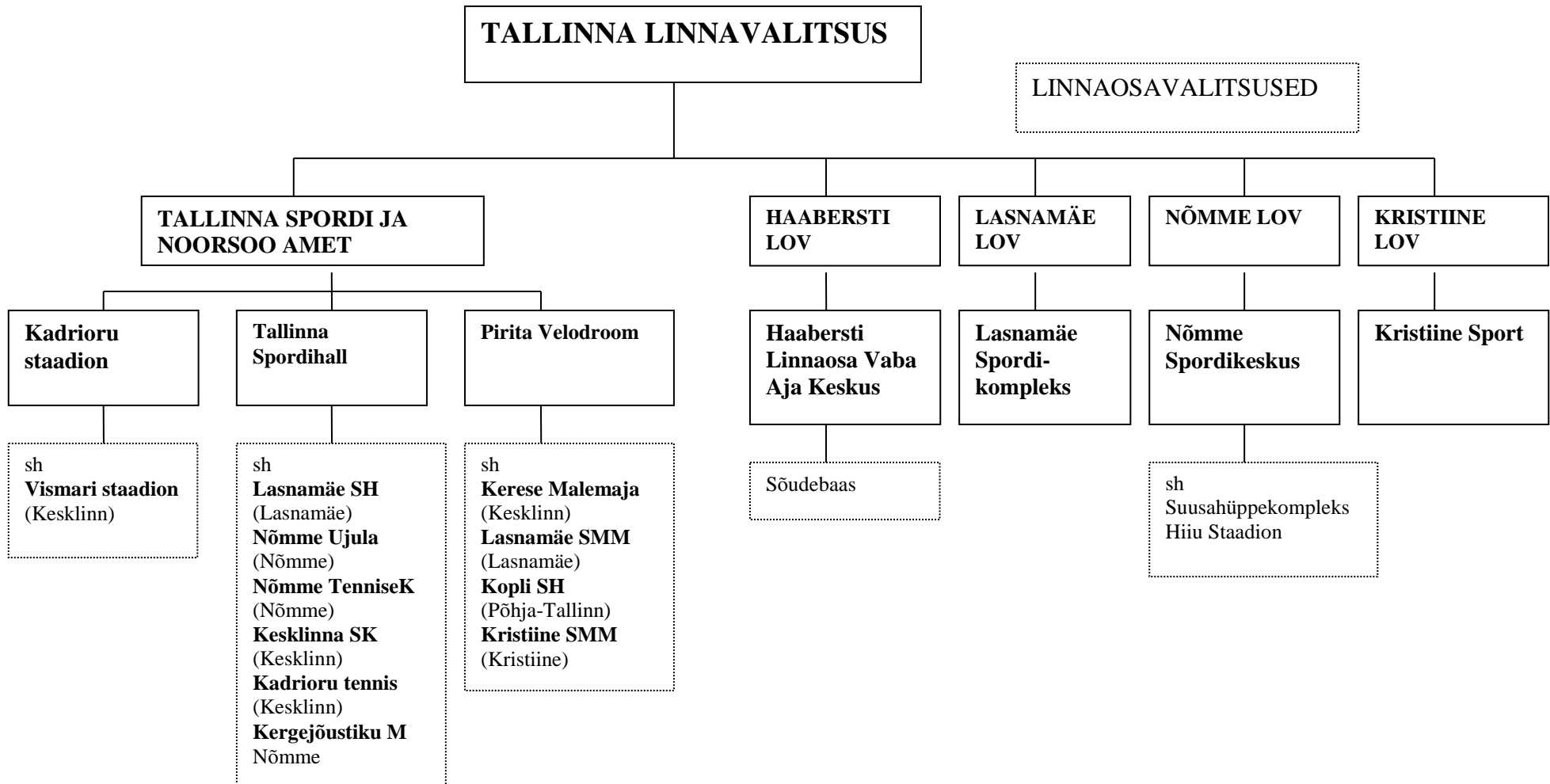
Lisa 2 Kultuurikeskused Tallinna linnas



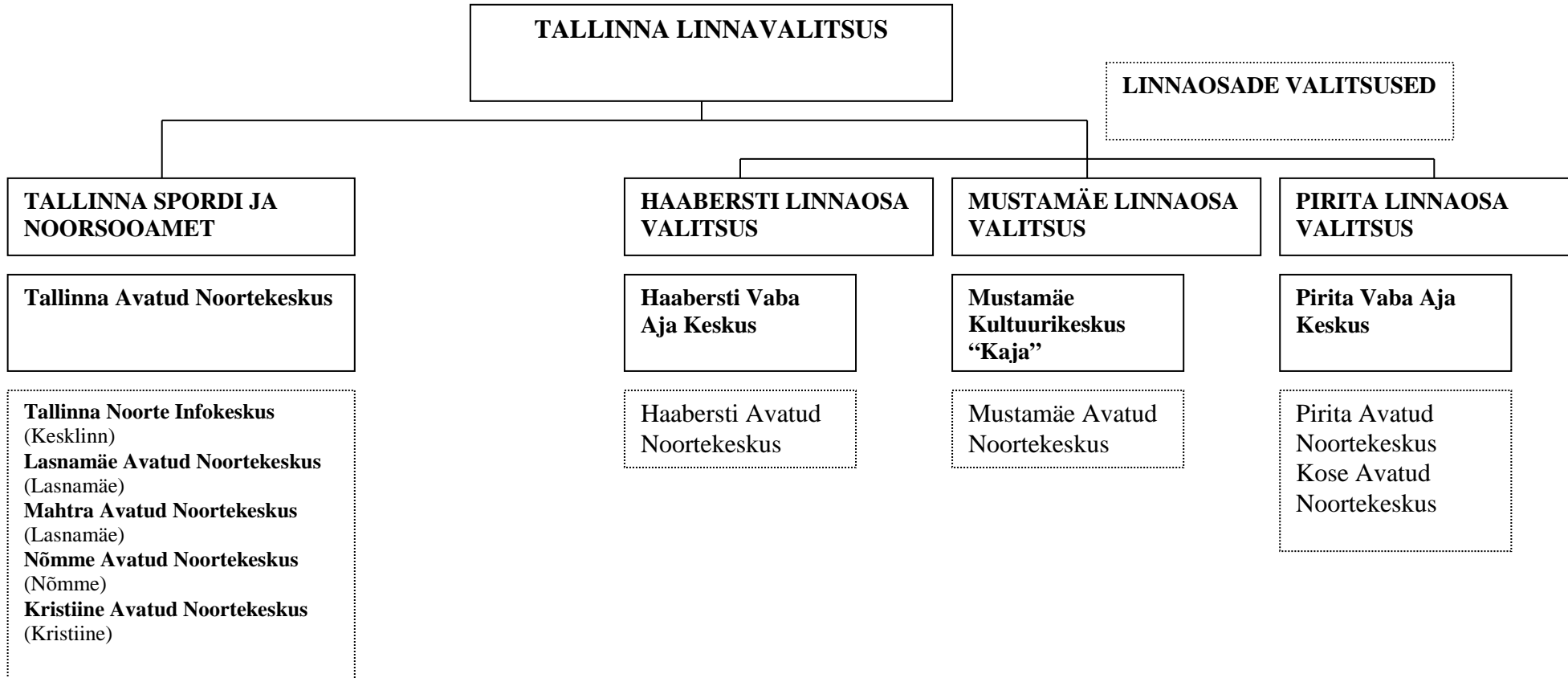
Lisa 3- Sotsiaalvaldkonna hallatavad asutused



Lisa 4 Spordivaldkonna hallatavad asutused



Lisa 5 Noorsoo valdkonna hallatavad asutused



Lisa 6 Tallinna hallatavate asutuste reform kultuuri, spordi, huvihariduse (noortemajad) valdkonnas
TALLINNA LINNAVALITSUS
