

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Humanitaarteaduskond

Uurimistöö

**PEALINNA REGIOONI MÕISTE ja
LINNAPOLIITIKA ALUSED ning
PÕHILISED ARENGUSUUNAD**

ARUANNE

I OSA

Uurimistöö vastutav täitja:
Professor Sulev Mäeltsemees

Tallinn 2007

SISUKORD

LK

I OSA

EESSÕNA	3
1. PEALINNA REGIOONI MÕISTE ja KOHT RIIGIS	5
2. EESTI LINNAPOLIITIKA LÄHTEALUSEID	13
3. TALLINNA ja TEMA LÄHIÜMBRUSE KOOSTÖÖST VALDADE ja LINNADE ARENGUKAVADES	19
4. PEALINNA ja TEMA TAGAMAA KOOSTÖÖ MÕNINGATES TEISTES EUROOPA RIIKIDES	21
4.1. Helsingi	21
4.2. Stockholm	25
4.3. Riia	25
4.4. Vilnius	26
4.5. Berliin	27
4.6. Varssavi	27
4.7. Kopenhaagen	27
4.8. Euroopa mõningate pealinnaregioonide toimimise kokkuvõte	28
5. PEALINNA ja TAGAMAA KOOSTÖÖ MUDELID ja NENDE RAKENDAMISE VÕIMALUSI EESTI PEALINNAREGIOONIS	29
5.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste, sh pealinna ja tagamaa koostöö mudelid	29
5.2. Kohaliku omavalitsuse üksuste, sh pealinna ja tagamaa koostöö mudelid	30
5.3. Teatud koostöö valdkondades kohustusliku koostöö mudeli praktiline rakendamine pealinnaregioonis	31
5.3.1. Pealinnaregiooni koostöö territoriaalne alus	31
5.3.2. Tallinna koostööpiirkonna juhtimismudel	33
5.3.3. Tallinna koostööpiirkonna ülesanded ja õiguslik regulatsioon	33

II OSA

SOTSIOLOOGILINE UURING „KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE
KOOSTÖÖ“

EESSÕNA

2007. aasta mais toimus Tallinna Linnavolikogu esimehe Toomas Vitsuti poolt moodustatud Visiooninõukoja väljasõiduistung Rae Vallavalitsusse. Seal arutati sama aasta sügisel toimuva Tallinna Visioonikonverentsi teematikat ja leiti, et otstarbekas on keskenduda Tallinna ja tagamaa koostööle valglinnastumise tingimustes. Peeti otstarbekaks, et viiakse läbi sotsioloogiline uurimus Tallinna ja tema tagamaa valdade ja linnade koostööst ja koostöö perspektiividest (soovidest). Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) humanitaarteaduskonnale tehti ettepanek töötada välja ankeetküsitlus Tallinnaga ilmselt sotsiaalmajanduslikult enim seotud maakondade (lisaks Harjumaale veel Lääne-Virumaa, Järvamaa, Raplamaa ja Läänemaa) valdade ja linnade juhtide küsitlemiseks. Teises etapis (2008. aasta I poolel) pidi järgnema ankeetküsitluse alusel Tallinnaga sotsiaalmajanduslikult enim seotud valdade ja linnade juhtide intervjuerimiseks.

Sisuliselt samal ajal oli 2007. aasta kevadel ametisse nimetatud regionaalministri Vallo Reimaa initsiatiivil alanud regionaalhalduse ümberkorraldamise aluspõhimõtete väljatöötamine, kus oluliseks eesmärgiks seati tõsta regionaalsel tasandil omavalitsusliku juhtimise osatähtsust, mis ühetasandilise kohaliku omavalitsuse puhul tähendab kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd (vabatahtlikult ja/või seadusjärgse kohustusena). Saamaks regionaalhalduse, sh regionaalse omavalitsuse arendamiseks vajalikku informatsiooni laiemalt, otsustati selle ankeediga uurida mitte üksnes Tallinna linna seisukohalt olulisi seoseid vaid ka muid valdade ja linnade vahelisi regionaalseid bi- ja multilateraalseid sidemeid (a'la Keila linna sidemeid Keila vallaga, Harku vallaga jne). Sellest andmebaasist võiks olla abi kogu riigi seisukohalt oluliste ja ülikeeruliste regionaalhalduse probleemide lahendamiseks, aga nende tulemuste analüüs ei ole käesoleva aruande eesmärk. Küll aga sisalduvad ankeetküsitluse vastused TTÜ humanitaarteaduskonna uurimistöö „Pealinna regiooni mõiste ja linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad“ aruandes „Sotsioloogiline uuring „Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö““, mis esitati 2007. aasta novembris Tallinna Linnavolikogu esimehele ja Tallinna Linnavalitsuse Arenguteenistusele nii CD-ROMil kui paberkandjal.

Nimelt sõlmiti 2007. aasta septembris koostööleping Tallinna Linnavalitsuse (linnasekretär Toomas Sepp) ja Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi (direktor prof Rainer Kattel) vahel, kus sisuliste ülesannetena määratleti, et töövõtja (vastutav täitja regionaalpoliitika õppetooli juhataja Sulev Mäeltsemees):

- 1.1. viib läbi sotsioloogilise uuringu, küsitledes lisaks Harjumaale omavalitsustele ka lähemaid maakondi ning analüüsib küsitluse tulemusel saadud andmeid;
- 1.2 koostab uuringu aruande, mis sisaldab muuhulgas ka Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu vastavaid regulatsioone ning teiste riikide (eelkõige Läänemere riikide) kogemusi;
- 1.3 teostab 2 tunnise uuringu tulemuste presentatsiooni linnavalitsuse liikmetele ja linnaametnikele koos aruteluga;
- 1.4. annab linnavalitsusele töö üle hiljemalt 20.november 2007 paberkandjal ja elektrooniliselt;
- 1.5. teeb tehtud tööst ettekande 2007.aasta Tallinna Visioonikonverentsil
- 1.6 kirjutab oma kulul vähemalt 2 artiklit meediaväljannetes, mis informeerivad üldsust uuringu järeldustest ja ettepanekutest linna juhtidele.

Sotsioloogilise uuringu aruanne (käesoleva aruande II osa) esitati paberkandjal 19. novembril toimunud Tallinna Visioonikonverentsi kõigile osavõtjatele. Uuringu tulemusi tutvustasid Visioonikonverentsil oma ettekandes Tallinna Linnavolikogu esimees Toomas Vitsut ja diskussiooni käigus Visiooninõukoja liige, uurimistöö vastutav täitja Sulev Mäeltsemees. Visioonikonverentsi tulemusel pälvis uuring meie meedia tähelepanuväärset huvi. Näiteks

avaldas Eesti Päevaleht 22. novembril 2007 artikli „Pendelränne tekitab ummikuid“ (autor Oliver Õunmaa) koos intervjuudega uurimistöö autoritega. Muuhulgas märgiti:

„Valglinnastumine toob Harjumaalt Tallinna spetsialiste ja Tallinnast valdadesse oskustöötajaid suurtööstusse, mis on pealinnast maale kolinud.

Hiljuti toimunud Tallinna Visioonikonverentsil esitlesid ühiskonnategelased Tallinna Tehnikaülikooli korraldatud pealinna ja selle lähiumbruse arengut puudutavat uurimistööd “Pealinna regiooni mõiste ja linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad”. Paljude konverentsil esinenud poliitikute meelest oli uuringule toetudes üks valusaim probleem valglinnastumisest tulenev pendelränne ehk olukord, kus inimesed elavad ühe, töötavad aga teise omavalitsuse territooriumil.

Elukohas pole erialast tööd

Uuringu koostanud Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli juhataja Sulev Mäeltsemees rääkis, et uuringus puudutati rohkem näiteks piirkonna teenuste osutamist kui tööhõivet, kuid mingeid järeldusi saab siiski teha. “Pealinnas käivad mujalt tööle need inimesed, kes on hiljuti lähivaldadesse kolinud, kuid kelle töökoht on jäänud samaks. Elukohas neile vastava eriala tööd ei pakuta,” ütles Mäeltsemees. Samas ei osanud ta öelda, millised ja kui paljud inimesed käivad Tallinnast mujal Harjumaal tööle, sest vastavad andmed Tallinnal puuduvad.

Sama uuringuga tegelema Rae vallavanema Raivo Uukkivi sõnul aga käivad Tallinnast valdades tööle inimesed, kes töötavad maale kolinud suurtööstustes. “Sellistest ettevõtetest on kohalikele elanikele rohkem kahju kui kasu, sest need kulutavad infrastruktuure ja saastavad keskkonda, võttes samas oma töötajad kaasa. Näiteks Kalev veab meile oma töötajaid lausa bussidega kohale,” seletas Uukkivi.

Ränne tekitab ummikuid

Rae vallavanema kinnitusel põhjustab iga tööpäev toimuv kahe-suunaline pendelränne valla teedel ummikuid, kuid siiski võib loota ka olukorra aeglast paranemist.

Enim tuleb töötajaid Viimsist.“

Sotsioloogilise uuringu tulemusi tutvustab selle uuringu põhiläbiviija ja uurimistöö aruande autor Rae vallavanem ja TTÜ haldusjuhtimise magistrant Raivo Uukkivi 2008. aasta veebruaris toimuvatel Valdade ja Linnade Päevadel. Ette valmistamisel on uurimistöö tulemusi tutvustavad teadusartiklid, sh 2007 suvel Tartus ja Värskas toimuvale rahvusvahelisele majanduspoliitika konverentsile.

Uurimistöö pealkirjas on märgitud ka linnapoliitikat, kuid see on niivõrd keeruline ja Eestis (ja nagu aruandes selgitatakse – mujalgi transformatsiooniriikides) alles algusjärgus teema, mistõttu käesolevas aruandes markeeritakse üksnes linnapoliitika lähtealuseid ja uurimist vajavaid probleeme.

Uurimistöö on eelkõige seotud Tallinna linna arendamise huvidega, kuid nii meetoodilisest kui ka rakenduslikust seisukohast võiks see olla huvipakkuv riigi enim valglinnastumisega seotud teistelegi Eesti linnadele (eelkõige Tartu, aga järjest kasvavalt ka Pärnu jne).

Käesoleva aruande on koostanud TTÜ humanitaarteaduskonna dekaan prof Sulev Mäeltsemees, sama teaduskonna doktorant Mikk Lõhmus ja magistrant Raivo Uukkivi.

1. PEALINNA REGIOONI MÕISTE ja KOHT RIIGIS

Linnaregiooni uurimise tähtsus on järsult kasvanud viimasel kümnendil. Ühelt poolt on meil sel perioodil tekkinud linnaregioonid, teisest küljest on linnaregioonidel järjest olulisem roll Euroopa Liidu regionaalpoliitikas.

Kahjuks tuleb tõdeda, et Eestis pole vastava valdkonna mõisted ajaga kaasa käinud. Sajandeid käsitleti linnu kui ajaloolist ja õiguslikku kategooriat, mis oli õigustatud seetõttu, sest „linnaõhk tegi vabaks“ („*Stadtluft macht frei*.“). Kuid alates XX sajandi keskpaigast on Lääne-Euroopa kohaliku omavalitsuse arendamisel ja õiguslikul reguleerimisel võetud aluseks põhimõte, et maalised ja linnalised kohaliku omavalitsuse üksused on õiguslikult staatusest võrdsed. Seda kinnitavad ka riikides kasutatavad kohaliku omavalitsuse üksuste koondnimetused (*die Gemeinde, kommun, kunta*). Näiteks Soome 1995. aasta Vallaseaduse (*Kuntalaki*) §5 kohaselt „*vald võib kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnatoolisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.*“ Meil aga on jätkuvalt linna mõiste kasutusel ajaloolise (ja õigusliku) kategooriana, kuigi tänapäeval oleks vaja linna käsitleda sotsiaalmajandusliku kategooriana (linnastu, aglomeratsioon vms). Muidugi ei saa linna administratiivpiire mingil juhul ignoreerida, kui me käsitleme kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimist, eelarve formeerumist ja kasutamist jms linnapoliitika olulisi küsimusi.

Internetis olevast asustusstatistikast ei saa mõningate riikide puhul enam kätte muid andmeid kui linnastunud piirkondade kohta. Näiteks „*City population*“ andmebaasis on Kopenhaageni kohta rahvaarv (1 145,8 tuh in) üksnes linnastunud areaali (*Principal Urban Area*) kohta, kuigi teada on, et omaaegsetes linnapiirides oleks see elanike arv poole väiksem. Helsingi puhul on toodud nii linna rahvaarv (564,5 tuh) kui pealinna regiooni (*Principal Metropolitan Area*) kohta (1 027,3 tuh). Öeldu kehtib ka Stockholmi kohta, kus linnas elab 782,9 tuh inimest, aga pealinna regioonis (*Principal Metropolitan Area*) 1 889,9 tuh in.

Valglinnastumine sai Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas alguse juba 1960. aastatel. Postsotsialistlikes riikides, sh Eestis algas see protsess 1990. aastatel, kui toimus üleminek turumajandusele, tekkis korteriturg ja paranesid inimeste võimalused omateenitud või laenu raha eest muuta elukohta/elamistingimusi. Muuhulgas algas nõukogudeaegsete suvilate ümberehitamine aastaringseks elumajaks.

Valglinnastumist on seni Eestis uuritud peaaesjalikult iseorganiseerumise aspektist. Seda ka pealinna regioonis. Näitena võib siin tuua Tartu Ülikooli geograafide mobiiltelefonide abil inimeste paiknemise ja liikumise uurimine. Need on ülimalt vajalikud uurimused, et saada ülevaadet inimeste liikumisvoogudest regioonis jne.

Kuid probleem on, kuivõrd valglinnastumine ja sellega seonduv peakski olema üksnes ühiskonna iseorganiseerumise ja turumajanduse (kinnisvara hinnad, auto- ja ühistranspordi sõidu kulud jms) meelevallas?

Avalik haldus, sh kohaliku omavalitsuse organid ongi demokraatlikus ühiskonnas selleks hoovaks, mille abil suunata (avalikes huvides) ühiskonna protsesse. Nende üks ülesanne on vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (§ 3, lg 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel. Tegelikult tuleks mõistet „teenuste osutamine“ käsitleda laiemalt. Kohaliku omavalitsuse organite ülesanne on tagada oma valla või linna elanikele teenuste osutamine sõltumata sellest, kas nad osutavad neid oma hallatava asutuse, oma munitsipaalomandis või osalusega äriühingute või mittetulundusühingute abil või ostavad teenust eraettevõtelt või mõne teise kohaliku omavalitsuse hallatavalt asutuselt või selle omandis või osalusega äriühingult või mittetulundusühingult. Omaette ja väga põhimõtteline küsimus on, kas soodsaimatel tingimustel tuleb teenuseid osutada oma valla või linna

elanikele või ka laiemalt. Probleem oli aktuaalne mõned aastad tagasi seonduvalt Tallinna ühistranspordiga, mille finantseerimisel osalemist ei pidanud vajalikuks pealinna ümbruse vallad ja linnad, keda harjumuspäraselt teenindas üksnes pealinna eelarvest (osaliselt) doteeritud ühistransport. Oleme arvamusel, et igal vallal ja linnal on iseseisev eelarve, mistõttu peab igaüks järgima oma elanikele soodsaimatel tingimustel avalike teenuste osutamise põhimõtet. Ja teatavasti vaidluste tulemusel moodustati Harjumaa Ühistranspordikeskus, kui koostöö institutsionaalne vorm.

Põhimõttelise tähtsusega on ka küsimus, mida me nimetame kohaliku omavalitsuse üksuste koostöök. Kas ikka teise valla või linna koolis õppimine on koostöö? Meie arvates saab kohaliku omavalitsuse üksuste koostööst rääkida alles seal ja siis, kui iseorganiseeruvaid protsesse püütakse avaliku halduse institutsioonide poolt õiguslikult, organisatsiooniliselt jne suunata, koordineerida vms.

Avaliku halduse oluline ülesanne on vastavate regulatsioonidega luua õigus- ja majandusruum, mis vastab ühiskonna (antud etapi) vajadustele ja võimalustele ning võimaldab tõsta elanike heaolu. Õigusruumi loomine võib nõuda teatud juhtudel vastavate seaduste vastuvõtmist, kuid sageli piisab oma kohaliku omavalitsuse organi regulatsioonidest. Nii õigus- kui majandusruumi (sh vastavate juhtimisstruktuuride) loomisel on otstarbekas tutvuda pealinna regiooni koostöö osas ka teiste riikide (eelkõige Helsingi) kogemustega, mida ka käesoleva aruande 4. peatükis lühidalt tehakse.

Vastavalt 1992. aasta põhiseadusele (§ 159) võivad kohaliku omavalitsuse üksused moodustada liite ja ühisasutusi. 2002. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kohaselt võivad rohkem kui pooled maakonna kohaliku omavalitsuse üksused moodustada maakondliku liidu. Selle kõrval võib toimuda teistsugusel territoriaalsel alusel (ka maakonna piire ületavalt) kohaliku omavalitsuse üksuste regionaalne koostöö. Igal juhul on õiguslik alus selline, et kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö on meil üksnes vabatahtlik. Võrdluseks võib märkida, et valdavalt vabatahtlik on ka Soomes valdade (mis hõlmab vastavalt Soome Vallaseadusele ka linnu) koostöö. Ainus erand on Soomes valdkonnas, mis puudutab kohalikku omavalitsust kui tööandjat (õpetajatele, kultuuritöötajatele jne), kus kohalikud omavalitsused peavad tegema kohustuslikku koostööd (sh alampalkade määramisel jne).

Kui puudutada veel EL liikmesriikide temaatikat, siis huvitavalt on sätestatud Kreeka põhiseaduses artikkel 102 lg 3 sätestab, et „*seadusega võidakse moodustada kohustuslikud ja vabatahtlikud kohalike omavalitsuste liidud teenuste osutamiseks ja neid juhivad valitud organid*“ („*The law may provide for compulsory or voluntary associations of local government agencies to execute works or render services; they shall be governed by a board of elected representatives of each municipality or community participating therein in proportion to the population.*”).

Oma empiirilises osas keskendub käesolev uurimistöö pealinna regioonile. Omaette küsimus on, mis on (millistes piirides paikneb) pealinna regioon? Jätame kõrvale tõdemuse, et aja jooksul selle regiooni piirid muutuvad (vastavalt teedevõrgu arengule jne). Poliitiline mõjusfäär pealinnal on teadagi terve riik. Ja kitsamas mõistes on halduspoliitilise mõjusääri piiriks maakond, kus toimub vähemal või suuremal määral riiklik regionaaljuhtimine. Pealinna regioonis seejuures suuremal määral kui mõnes väiksemas maakonnas.



Joonis 1. Harju maakonna vallad ja linnad

Maakonna piires regionaaljuhtimise jätkuva tähtsuse iseloomustamiseks peab märkima, et 2007. aasta suvel-sügisel esitas regionaalminister poliitikutele arutamiseks regionaaljuhtimise arendamise aluspõhimõtted, kus märgitakse, et ei ole vähimatki kavatsust hakata maakondi reorganiseerima ning rõhutakse praeguste maakondade säilimist.

Regionaaljuhtimise mainitud aluspõhimõtete kohaselt „maakond on kohaliku omavalitsuse üksuste koostööpiirkond, mida juhib maakondlikke ja omavalitsusüleseid (mitut kohaliku omavalitsuse üksust) omavalitsuslikke ülesandeid seaduse ning lepingu alusel täitev maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit. Maakondliku kohaliku omavalitsuse üksuste liidu peamine ülesanne on maakonna tasakaalustatud arengu tagamine valdade ja linnade koostöö kaudu ning harupoliitikate sidustamine regionaalsel tasandil maakonna arengukava abil. Arengukava omab õiguslikku staatust ning on sidus erinevatele ministeeriumidele ja seondub ka kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadega ja strateegiatega.... Tänased maavalitsused muutuvad uue staatusega ja eelkõige riiklikku järelevalvet teostavaks institutsiooniks; maakonna riikliku struktuuriüksuse tegevuse põhisisu on kohaliku omavalitsuse üksuste teenuste kvaliteedi ja kohaliku omavalitsuse organite tegevuse seaduslikkuse kontroll ning samuti tänase maavalitsuse poolt täidetavad muud riikliku iseloomuga ülesanded, mida ei anta üle kohalikule omavalitsusele, maakondlikule kohaliku omavalitsuse üksuste liidule või asjaomastele riiklikele institutsioonidele.“

Kolmveerand Harju maakonna elanikest elab maakonna keskses (tabel 1).

Tabel 1. Harju maakonna valdade ja linnade elanike arv ja osatähtsus 2006. aastal

Vald, linn	Elanikke	%
TALLINN	398 599	74,42
Keila linn	9 363	1,75
Loksa linn	3 312	0,62
Maardu linn	16 486	3,08
Paldiski linn	4 278	0,80
Saue linn	5 754	1,07
Aegviidu vald	927	0,17

Anija vald	6 222	1,16
Harku vald	9 501	1,77
Jõelähtme vald	5 456	1,02
Keila vald	4 351	0,81
Kernu vald	2 024	0,38
Kiili vald	3 615	0,67
Kose vald	5 700	1,06
Kuusalu vald	6 813	1,27
Kõue vald	1 685	0,31
Nissi vald	3 281	0,61
Padise vald	1 935	0,36
Raasiku vald	4 531	0,85
Rae vald	9 161	1,71
Saku vald	8 194	1,53
Saue vald	8 013	1,50
Vasalemma vald	2 870	0,54
Viimsi vald	13 527	2,53
KOKKU	535 598	100,00

Allikas: www.ell.ee

Ülejäänud maakondadest on maakonnakeskuse osatähtsus üle 50% maakonna rahvaarvus veel ainult Tartu maakonnas, aga mitte üheski pole see üle 2/3. Viimane tõdemus on muuhulgas oluline, kui realiseeruvad regionaalministri eelpool märgitud regionaaljuhtimise aluspõhimõtted, kus on maakonna tasandil kohaliku omavalitsuse seadusjärgsete koostööülesannete täitmiseks maakonna esinduskogu ja Riigikogu ühe erakonna fraktsiooni kirjas regionaalministrile novembris 2007 on muuhulgas märgitud „*Variant 2: esinduskogu otsuste vastuvõtmise aluseks on Euroopa Liidus kasutatava otsustuskorra põhimõtte analoogia: otsuse vastuvõtmiseks on vaja kokkulepitud hulga omavalitsusüksuste poolthääli, kes esindavad kokkulepitud hulka maakonna elanikke. Näiteks otsus loetakse vastu võetuks, kui selle poolt on üle poole (50%+1) omavalitsusüksuste arvust, kes esindavad 2/3 maakonna elanikke.*“ Selle põhimõtte rakendumisel on Harju maakonnas (ja ainult Harju maakonnas) igal juhul vajalik ka Tallinna nõusolek.

Tabel 2. Maakonnakeskuse osatähtsus maakonna rahvaarvus 2007. aastal

Harjumaa	74,4	Valgamaa	41,4	Järvamaa	25,4
Tartumaa	66,2	Võrumaa	37,2	Lääne-Virumaa	25,2
Pärnumaa	49,1	Hiiumaa	37,1	Põlvamaa	20,2
Saaremaa	43,5	Viljandimaa	35,2	Jõgevamaa	16,0
Läänemaa	42,6	Raplamaa	26,3	Ida-Virumaa	7,8

Huvipakkuv on pealinnaregiooni mõningate põhiandmete (pindala, rahvaarv) võrdlus välisriikidega. Otstarbekas on muidugi võrrelda ainult meiega samas regioonis või väljastpoolt meiega samas suurusjärgus olevate riikidega. Võrdluseks on valitud kaheksa riiki. Seejuures tuleb mõista, et see on puhtstatistiline võrdlus, sest riigiti on erinev haldusterritoriaalne korraldus. Liiatigi toimuvad viimases muudatused. Näiteks Taaniga võrdlus on praegu hoopis midagi muud, kui see oluks enne 2007. aastat läbi viidud radikaalset haldusterritoriaalset reformi.

Tabelite 3 ja 4 andmetel võib öelda, et puhtalt haldusterritoriaalsetes piirides (linn oma ümbritseva maakonna, lääni, apskritise vms-ga) on meie pealinna regioon oma pindala osatähtsusest riigis võrreldav eelkõige Vilniuse ja Kopenhaageniga. Rahvaarvu osatähtsusest riigis on meie pealinna regioon võrreldavate riikide hulgas juhtival kohal – 39,3%. Meile

järgneb Riia regioon 38,7%, kuigi otseselt pealinna piires on Riia osatähtsus riigi rahvaarvus meist 2,5 protsendipunkti suurem.

Tabel 3. Riigi ning pealinna regiooni pindala ja rahvaarv mõningates riikides

Pealinna rahvaarv	Riigi pindala (tuh km ²)	Riigi rahvaarv (tuh el)	Pealinna regiooni pindala (km ²)	Pealinna regiooni rahvaarv (tuh el)
Bratislava 417,7	49,0	5 389,0	Bratislava kraj 2 053	603,7
Helsinki 564,5	304,1	5 277,0	Uudenmaa 6 371	1 373,6
Kopenhagen 1 145,8	43,1	5 447,1	Hovedstaden 2 561	1 636,7
Ljubljana 246,8	20,3	2 010,4	Osrednjeslovenska 3 540	503,9
Oslo 548,6	323,8	4 681,4	Akershus+Oslo 5 372	1 057,9
Riia 722,5	64,6	2 281,0	Riia rajoon 3 439	883,6
Stockholm 782,9	410,3	9 113,3	Stockholm lään 6 519	1 918,1
Tallinn 398,6	45,2	1 363,2	Harju maakond 4 333	535,6
Vilnius 542,8	65,3	3 385,0	Vilnius apskritis 9 731	847,8
KOKKU 5 370,2	1 325,7	38 947,4	43 919	9 360,9

Tabel 4. Pealinna ja pealinna regiooni osatähtsus (%des) mõningates riikides

Pealinn	Pealinna rahvaarvu osatähtsus riigis	Pealinna rahvaarvu osatähtsus pealinna regioonis	Pealinna regiooni pindala osatähtsus riigi pindalast	Pealinna regiooni rahvaarvu osatähtsus riigi rahvaarvus
Bratislava	7,8	69,2	4,2	11,2
Helsinki	10,7	41,1	2,1	26,0
Kopenhagen	21,0	70,0	5,9	30,0
Ljubljana	12,3	49,0	17,4	25,1
Oslo	11,7	51,9	1,7	22,6
Riia	31,7	81,8	5,3	38,7
Stockholm	8,6	40,8	1,6	21,0
Tallinn	29,2	74,4	9,6	39,3
Vilnius	16,0	64,0	14,9	25,0
KESKMISELT	13,8	57,4	3,3	24,0

Üks pealinnaregiooni tagamaa piiritlemise võimalusi on ka riiklike regionaaljuhtimise funktsioonide täitmise ulatus. Teatavasti paljusid (ja aja jooksult kasvavalt) riiklike funktsioone täidetakse meil maakonnaülesel tasandil või mitme maakonna peale ühiselt. Valitsusasutused, kus regionaaljuhtimise territoriaalseks aluseks on 2007. aasta sügisel kõik

või peaaegu kõik maakonnad on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas: a) Keskkonnainspeksioon ja b) Maa-amet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas Tarbijakaitseamet, Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas: a) Veterinaar- ja Toiduamet, b) Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning c) Taimetoodangu Inspeksioon; Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas: a) Tööturuamet ja b) Tööinspeksioon. Kuid ülejäänud riikliku regionaaljuhtimise funktsioonide täitmise võib territoriaalse aluse mõttes rühmitada kaheks.

Ühe rühmana võib eristada valitsusasutusi, kus regionaaljuhtimise eesmärgil on lisaks Tallinnale veel keskus (osakond, büroo) üksnes Tartus (Ravimiameti puhul territoriaalselt vastupidi), st Eesti on jagatud kaheks regionaaljuhtimise piirkonnaks. Sellised on Kaitseministeeriumi valitsemisalas Kaitseressursside Amet, Rahandusministeeriumi valitsemisalas Statistikaamet, Kultuuriministeeriumi valitsemisalas Muinsuskaitseamet, Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Ravimiamet. Ilmselt see teine rühm valitsusasutusi Tallinna tagamaa piiritlemisel nimetamisväärselt tähtsust ei oma (vähemalt tänapäeval).

Lisaks neile on valitsusasutused, kus regionaalne juhtimisstruktuur on ülesehitatud tuginedes valdavalt neljale regioonile ja see analüüs on pealinnaregiooni piiritlemisel huvipakkuv.

- Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspeksioon, kus on kolm regionaalset järelevalvetalitust – üks neist Tallinna ja Harjumaal järelevalveks.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on: a) Sideamet, kus on peakontor Tallinnas (lisaks esindused Tartus, Pärnus ja Kohtla-Järvel) ning b) Veeteede Amet, kus on peakontor Tallinnas (lisaks navigatsioonimärgistuse talitused Haapsalus, Pärnus, Kuressaares ja Tartus); c) Maanteeamet, mille üks kuuest kohalikust asutusest on Põhja Regionaalne Maanteeamet, mille teeninduspiirkonda kuuluvad Harju (sh Tallinn) ja Rapla maakond.
- Rahandusministeeriumi valitsemisalas on Maksu- ja Tolliamet, kus on üks neljast maksukeskusest Põhja Maksukeskus (tööpiirkond Tallinn ja Harju maakond).
- Siseministeeriumi valitsemisalas on: a) Kaitsepolitsei, kus neljast osakonnast on üks Tallinnas; b) Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, kus on neli regionaalosakonda, sh Põhja regionaalosakond (teenistuspiirkonnaga Harjumaal, sh Tallinn, Järva- ja Raplalaal); c) Piirivalveamet, kus on neli piirivalvepiirkonda ja sealhulgas Põhja piirivalveosakond keskusega Tallinnas; d) Politsei, kus on neli politseiprefektuuri ja neist Põhja politseiprefektuur keskusega Tallinnas ja teenindamispiirkonnaga Harju maakond ja Tallinn, kusjuures politseiosakonnad on Ida, Kesklinna, Lõuna, Põhja, Ida-Harju ja Lääne-Harju; e) Päästeamet, kus on neli regionaalset keskust ja neist üks Põhja-Eesti Päästekeskus Tallinnas ja teenindamispiirkonnaga Ida-Harju päästeosakond, Lääne-Harju päästeosakond.
- Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on: a) Sotsiaalkindlustusamet, kus üks neljast pensioniametist on Tallinna Pensioniamet ja b) Tervisekaitseinspeksioon, kus üks neljast tervisekaitsetalitusest on Tallinnas.

Kokkuvõttlikult võib öelda, et Eestis on nelja regiooniga regionaaljuhtimise mudel 11 ametil ja inspeksioonil, kusjuures regioonikeskusteks on Tallinn 11 juhul, Tartu ja Pärnu mõlemad 9 juhul, Kohtla-Järve 5 juhul, Jõhvi 4 juhul, Kuressaare 2 juhul ning Võru, Valga, Haapsalu ja Rakvere ühel juhul.

Riikliku regionaaljuhtimise funktsioonide täitmise seisukohalt on pealinnaregioon (Tallinna tagamaa) lisaks Harju maakonnale mitmel juhul veel Rapla maakond ja Kodakondsus- ja Migratsiooniametis ka Järva maakond. Lääne-Viru maakond on riikliku juhtimise funktsioonide tasakaalustamise seisukohalt ühendatud üldjuhul Ida-Viru maakonnaga. Ka Läänemaa võiks maakonna tegelikku tõmbekeskust (selleks on Tallinn, mitte Pärnu) arvestades kuuluda Tallinna ja Harjumaaga üht piirkonda, aga jällegi – see tähendaks ilmselt

liigset kontsentreerumist ja piirkondade tasakaalustamatust ja regionaalpoliitilist ebaotstarbekust.

Erakordselt aktuaalne, aga samas eelnevalt käsitletud analüüsist mõõtnatult keerulisem on probleem sellest, kui kaugele ulatub pealinna sotsiaalmajanduslik mõjusfäär? Erinevad autorid kasutavad sotsiaalmajandusliku linnaregiooni määratlemisel erinevaid kriteeriume, kuid üks enimlevinud kriteeriume on tööalase pendelrände ulatus.

K. Leetmaa 2004. aasta uuringust¹ ja Eesti linnaregioonide arengupotentsiaali 2002. aasta analüüsist ilmnes, et Tallinna linnaregiooni moodustavad Tallinna ümberkaudsed vallad ja linnad, mille töötavast rahvastikust töötab pealinnas vähemalt 15% teistel andmetel ka 25%. TTÜ käesoleva uurimistöö ankeedis vastati küsimusele „Milline osa teie valla või linna tööelistest inimestest töötab Tallinnas?“, et Maardust 58%, Aegviidust 2/3 jne. Muidugi võib mõne aastaga vastavates suhtarvudes olla toimunud olulisi muutusi, aga pigem usub aruande autor, et kohaliku omavalitsuse organil puudub ülevaade oma valla või linna tööjõust, eriti rakendatusest väljaspool, kuigi nende töötajate üksikisiku tulumaks laekub elukohajärgse valla või linna eelarvesse. R. Ahas ja S. Silm poolt 2007. aastal läbi viidud uuringu² kohaselt on Tallinnasse liikuvate inimeste osatähtsus suurim Tiskres (79%, aga see pole kohaliku omavalitsuse üksus) ja Maardus (77%). Tõdeda võib, et tööalase pendelrände areaal ehk Tallinna mõjuala ehk tagamaa on oluliselt laienenud võrreldes 1990. aastatega. Ja see on üsna mõistetav, sest kasvanud on autostumine, aga kasvanud on ka inimeste kogu elatustase ja nõuded elukeskkonna suhtes. Iseküsimus on, kuidas valglinnastumine neid võib-olla neid nõudeid (kohatisi illusioone!) rahuldab.

„Eesti Päevalehe“ 22. novembril 2007 artiklis „Pendelränne tekitab ummikuid“ toob autor Oliver Õunmaa TTÜ uurimistöö põhjal välja ülitäpsed arvud:

- *Tehnikaülikooli uuringu tulemustest selgus, et kõige rohkem käib inimesi Tallinnas tööl Saue vallast. Omavalitsuse 8249 inimesest reisib tööpäeviti pealinna ja kodu vahel 79 protsenti.*
- *Teisel kohal on Viimsi vald, kust 14 252 inimesest sõidab Tallinna tööle 74 protsenti, ja kolmandal kohal väike Anija vald, kust pealinna sõidab tööle 70 protsenti elanikest.*
- *Arvuliselt käib inimesi kõige rohkem Tallinnas tööl Viimsi vallast ehk 10 546 elanikku.*
- *Statistikaameti andmetel käis 2006. aastal Tallinnast Harjumaal tööl ligikaudu 12 400 inimest. Harjumaalt käis Tallinnas tööl ligikaudu 31 900 inimest ehk 13,2 protsenti Tallinnas töötavatest inimestest.*“

Nimetatud artikkel vajas siinkohal viitamist muuhulgas seetõttu, et TTÜ vastav uurimistöö ei keskendunud ühest küljest pendelrände temaatikale vaid valdade ja linnade vahelisele teenuste osutamisele ja teisest küljest – ankeedis küsitleti küll valla ja linna juhtidelt andmeid pendelrände kohta, kuid need on valdavas enamuses selgelt ekspertarvamused ja seetõttu ei saaks järeldusi teha isegi mitte kümne inimese, rääkimata ühe inimese täpsusega.

Pealinna regiooni sotsiaalmajanduslikke piire aitab iseloomustada ka rahvaarvu dünaamika valdades ja linnades, mis ilmselt üsna hästi peegeldab valglinnastumise sisulist ulatust ja samas kitsendab oluliselt pealinna regiooni administratiivseid või riikliku regionaalse juhtimisega määratud piire. Ajavahemikus 1. jaanuar 2000 kuni 1. oktoober 2007 oli rahvaarv suurenenud (ja võib üsna veendunult väita, et seda Tallinna valglinnastumise mõjul) pealinna

¹ K. Leetmaa, K. (2004) Eeslinnastumine Tallinna linna regioonis sotsialismijärgsel perioodil.

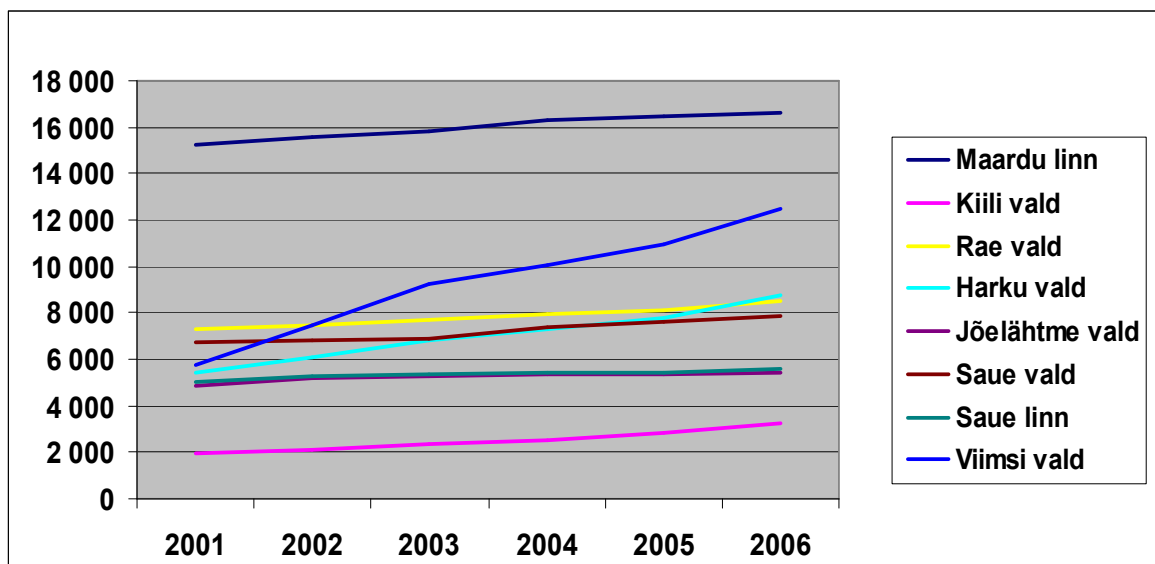
² R. Ahas, S. Silm. (2007) Tallinna tagamaa uusasumite elanike ajalise-ruumilisel käitumise analüüs. Tallinna Linnaplaneerimise Amet. Tartu Ülikool. Geograafia Instituut.

regiooni kuuluv 11 Harju maakonna ja ühes Rapla maakonna kohaliku omavalitsuse üksuses (tabel 5).

Tabel 5. Pealinna regioonis asuvad vallad ja linnad, kus aastatel 2000-2007 on rahvaarv suurenenud

Vald, linn	1.01.2000	1.10.2007	%des
Harku	6 606	10 184	154,2
Jõelähtme	5 214	5 551	106,4
Keila v	3 846	4 532	117,8
Kernu	1 693	2 060	121,7
Kiili	2 377	3 801	159,9
Padise	1 777	1 916	107,8
Raasiku	4 434	4 565	103,0
Rae	7 961	9 852	123,8
Saue l	4 959	5 939	120,0
Saue v	7 330	8 318	113,5
Viimsi	7 979	14 472	181,4
Kohila	5 972	6 734	112,8
KOKKU	60 148	77 924	130,0

Kokku oli seitsme aasta jooksul Tallinna valglinnastumisest enim mõjutatud regioonis rahvaarv suurenenud 30% või ligi 18 tuh inimese ehk ühe Rakvere või Viljandi linna võrra. Võib tinglikult väita, et just sellises suurusjärgus on Tallinn selle sajandi esimesel 7-8 aastal kaotanud oma potentsiaalses rahvaarvus, sest eelkõige tähendab valglinnastumine keskasulast inimeste ümberkolimist tagamaa valdadesse ja linnadesse. Kuid atraktiivse keskkonnana (sh töökohtade, suurte kultuuriasutuste jms lähedus) tõmbab valglinnastunud regioon „vaakumina“ inimesi kindlasti sisse ka väljastpoolt, millele lisandub valglinnastunud piirkonna kindlasti kõrgem loomulik iive võrreldes keskasulaga (aga ka see on keskasula „kadumaläinud“ rahvastik).



Joonis 2. Rahvaarvu dünaamika Tallinn lähivaldades ja –linnades 2001-2006

Allikas: Rahvastikuregistri andmed 01.01.2007 seisuga (TTÜ haldusjuhtimise magistrandi Marianne-Elisabeth Agu koostatud)

Eeltoodud kvantitatiivseid järeldusi kinnitavad ka muud uuringud. Näiteks Tartu Ülikooli geograafide (R. Ahas, S. Silm, T. Tammaru) väitel elab Tallinna tagamaa uusasumites 20 000 inimest, kes käivad linnas tööl, külastavad kultuuriasutusi ja teisi teenindusasutusi, sõidutavad lapsi kooli või lasteaedadesse ja õhtul jälle tagasi, tekitades seega pendelliikumise vood linna ja lähitagamaa vahel, mille tulemusena on tekkinud suured liiklusalad.

Eesti tuntumaid linnageograafe, Tartu Ülikooli prof Jussi J. Jauhiainen on märkinud, et Tallinna valglinnastumise areaal ulatub 40-60 km kaugusele linna administratiivpiiridest. Tallinna, st pealinnaregiooni ida- ja kagupiir ulatub seega Loksa ja Aegviiduni (Tallinnast 70 kilomeetrit) ning lõunapiir Raplani ja läänepiir Paldiskini (50 kilomeetrit).

Pealinna regiooni piiritlemine on seega väga vaieldav. Üsna levinud tavaarusaam on, et pealinna regiooni arvestatavaid sotsiaalmajandusliku koostöö piire tuleb meil praegu otsida mitte kaugemalt kui Harju maakonnaga piirnevatest maakondadest, seega Lääne-Virumaa, Järvamaa, Raplamaa ja Läänemaa. Ankeete laiali saates lähtusidki autorid pealinna regiooni koostöö uurimiseks *a priori* sellest arusaamast.

Lisaks võib öelda, et meie riigi mõõtmeid arvestades ja eriti 1990. aastate algul tööturu arengute tulemusel on Tallinna vähemalt mingil määral sotsiaalmajanduslikus mõjusfääris ka meie kõige kaugemad maakonnad ja linnad. Ära ei tohiks unustada ka Tallinna sidemeid Lõuna-Soomaa, eelkõige Helsingiga, aga see pole käesoleva aruande uurimisobjekt. Muuhulgas on TTÜ humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut Tallinna Linnavalitsuse tellimisel 2007. aastal läbi viinud uurimistöö koos ASga Net Effect Tallinna ja Helsingi võimalike ühisteenuste osutamise valdkonnas.

2. EESTI LINNAPOLIITIKA LÄHTEALUSEID

Eestis puudub kompleksse linnakeskkonna (st loodusliku ja sotsiaalmajandusliku keskkonna) süsteemne analüüs ja hinnang. Kuigi riigi urbanisatsiooniasend on 70% ja pealinnas elab kolmandik riigi rahvastikust, kus toodetakse üle poole riigi SKTst, ei mõisteta sageli linnade, sh pealinna kohta riigi sotsiaalmajanduslikus arengus. Öeldut kinnitab suhteliselt tagasihoidlik sisuline tähelepanu linnadele ja linnalise elukeskkonna arengule Vabariigi Valitsuse poolt 19. mail 2005 heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegias aastateks 2005-2015. Seda hoolimata sellest, et strateegias endas määratletakse riigi regionaalpoliitika ühe olulise eesmärgina pealinnaregiooni ja teiste linnapiirkondade konkurentsivõime kvalitatiivset arendamist. Strateegia elluviimiseks on aga tema tegevuskavas (p 2.6) ette nähtud riikliku linnapoliitika väljatöötamine.

Meid lohutab kindlasti vähe teadmine, et linnapoliitika puudumist on EL rõhutanud oma kõigis uutes liikmesriikides. Euroopa Parlamendis võeti 2004. aastal vastu resolutsioon linnadimensiooni kohta Euroopa Liidu laienemise kontekstis [2004/2258(INI)], kus märgiti, et Euroopa Liiduga liitunud uutes liikmesriikides puudub sageli riiklikul või piirkondlikul tasandil selge ja terviklik linnapoliitika. Eriti selgelt saavad maa- ja linnapoliitika kokku linnaliste piirkondade servaaladel. Euroopa Parlamendis vastu võetud resolutsioonis linnadimensiooni kohta on öeldud, „et linnad, linnastud ja linnapiirkonnad on osa piirkondlikust alast, ning seega peab linnade säästev areng toimuma kooskõlas linnaäärsete alade ja linna ümbritsevate maapiirkondadega.“ Samas resolutsioonis on tunnustatud vajadust partnerluse tugevdamise järele linna- ja maapiirkondade vahel, võttes arvesse esilekerkivaid linnalähedasi alasid linnade ja maa vahel, et saavutada territoriaalset ühtekuuluvust ja tasakaalustatud arengut.

Väärib kindlasti veel rõhutamist, et Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta on märgitud: „*linnade säästva arengu mõiste on määratletud kui linnade, linnastute ja linnapiirkondade panus majanduskasvu, uuenduslikkuse ning majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse heaks, mille alla kuulub ka linnade taaselustamine ja näiteks linnatranspordi infrastruktuuri uuendamine ja linnaelamute renoveerimine, pöörates erilist tähelepanu valmisdetailidest ehitatud paneelmajade taaselustamisele.*“

Üks põhimõtteline küsimus on, millise elanike arvuga ja rahvastiku tihedusega kohaliku omavalitsuse üksustes ja laiemates piirkondades me saame rääkida linnapoliitikast ja selle rakendamisest? Kas linnastunud piirkond on iga tiheasustusega piirkond või on selle kõrval veel vaja arvestada muid kriteeriume?

Tuleb märkida, et 1996. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse, mille kohaselt linnalised asulad on linnad, alevid ja alevikud. Enne seda oli alevik maaline asula, millisena alevikku nt Eesti rahvastikustatistikas sageli siiani mõistetakse. Kuid veelgi olulisem on asjaolu, et ca 4 tuhande elanikuga Saku või Väike-Maarja alevik on kindlasti linnalikumad kui 1,5-2 tuhande elanikuga Kallaste või Möisaküla linn. Aga küsimus on – kas linnapoliitika neid üldse puudutab või rakendub see üksnes nt üle 10 tuhande elanikuga asulate kohta või on isegi see elanike arvu alampiir liiga madal selgelt linliku elulaadi tõdemiseks?

Euroopas ja Euroopa Liidu nõ vanades liikmesriikides on linnapoliitikaga juba pikemat aega tegeldud. Kindlasti peavad aga Eesti linnapoliitika väljatöötamisel lähtekohaks olema Euroopa linnapoliitika ja –planeerimise eesmärgid, mis rõhutavad eelkõige linnaarenduse terviklikkust, rõhuasetusega järgmistele probleemidele:

- linnakeskkonna üldine parandamine suurenenud keskkonnateadlikkusest johtuvalt;
- linnade jätkusuutlikkuse tõstmine;
- linnamajanduse ja ettevõtluse tugevdamine;
- tööhõive suurendamine tervislike ja keskkonnale ohutute tegevuste edendamise kaudu;
- linlaste tervise parendamine ja heaolu tõstmine;
- ühiskondliku transpordi süsteemide parandamine, rõhuasetusega pigem juurdepääsus hõlbustamisele kui liikumisvõime parandamisele;
- elamisväärse kodukeskkonna ja naabruse loomine, iseäranis linnade anonüümsetel äärealadel,
- elujõuliste poliitiliste, sotsiaalsete ja keskkondlike suhete loomine linnade ja neid ümbritsevate maakondade ning piirkondade vahel;
- kõigi linnapoliitikate integreerimine nende eesmärkide saavutamise nimel.

Vaja on analüüsida, kuidas need üldised linnapoliitika printsiibid on rakendatavad Eestis, sh mida tuleb õiguslikult, majanduslikult (nt regionaalpoliitika rahastamise, kohalike eelarvete formeerumise jms seisukohalt) ja juhtimisalaselt teha? Samuti tuleb analüüsida, millised on Eesti vähem või rohkem spetsiifilised iseärasused võrreldes EL (paljude) ülejäänud riikidega (nt hõre asustus jms). Meil (nagu Lätis) on võrreldes näiteks Soome või Rootsi tagasihoidlik keskmise suurusega linnade koht elukohana (tabel 6).

Tabel 6. Rahvastiku jagunemine (%des) erineva suurusjärguga linnade vahel Eestis, Soomes, Lätis ja Rootsis

Riik	15-20	20-25	25-50	50-100	100-250	Üle 250
Eesti	3,7	1,5	6,7	5,0	7,6	29,5
Soome	0,4	6,4	14,7	13,2	4,4	10,7
Läti	1,7	0	7,0	9,0	4,8	31,7
Rootsi	0,9	5,2	20,7	24,0	12,8	16,8

Keskmise suurusega (20-100 tuhande elanikuga) linnades, kus üldjuhul (?) on sobivaim elukeskkond nii loodukeskkonna kui ka igapäevaste teenuste osutamise seisukohalt elab Eestis 13%, Soomes 34%, Lätis 16% ja Rootsis koguni 50% riigi rahvastikust. Piltlikult öeldes – nagu postsotsialistlikes riikides majanduslikus mõttes puudub keskklass nii avaldub see ka elukohas. Aga ilmselt on siin ka nende kahe tunnuse vahel tihe põhjuslik seos.

Eestis tuntakse seni võrdlemisi vähe ja pealiskaudselt Euroopas linnapoliitikat puudutavaid rahvusvahelisi regulatsioone ja otsustusi. Eesti seisukohalt tuleb alles põhjalikumalt analüüsida linnapoliitikat kujundavat või kaudselt mõjutavat Euroopa õigust. Toome järgnevalt sellest mahukast valdkonnast mõned näited.

Euroopa Nõukogus on 1992. aastal vastu võetud Euroopa linnade harta (*the European Urban Charter*), mis defineerib kodanikuõigusi Euroopa linnades ning annab praktilisi suuniseid heaks linnajuhtimiseks, hõlmates elamuehitust, linnaarhitektuuri, transporti, energiavarustust, sporti ja puhkust, keskkonna saastamist ja tänavajulgeolekut.

Euroopa Nõukogu liikmesriikide planeeringuministrite konverentsil 20. mail 1983. aastal Hispaania linnas Torremolino's võeti vastu Euroopa ruumilise/regionaalse planeerimise harta (tuntud ka kui Torremolinos harta). Sellega toodi sisse termin ruumiline planeerimine (*spatial planning*). Kui varasem suuremate territooriumide planeerimine, mis oli välja kasvanud arhitektuursest planeerimisest (linnaplaneerimisest), oli suhteliselt puhtalt territoriaalplaneerimine, siis hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikas välja kujunenud kogemus, et laiemal territooriumil planeerimine ei ole võimalik ilma sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnakaitseliste ja kultuuriliste aspektide tasakaalustatud käsitleseta. Sellist, varasemaga võrreldes interdistsiplinaarsemat lähenemist, kus territoriaalplaneerimine ühildati sotsiaalmajandusliku arengu prognoosimisega hakati nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Seonduvalt ELga tuleb teada, et linnapoliitika ei kuulu EL otseste volituste hulka, kuid EL on pädev ellu viima poliitikat, mis mõjutab otseselt säästvat linnaarengut nagu regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika, transport, keskkond, tööhõive ja sotsiaalküsimused, teadusuuringud, siseturg, konkurents jms. EL Regioonide Komitees kuulub linnapoliitika Territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika komisjoni (COTER) pädevusse.

Euroopa Parlamendis võeti 2004. aastal vastu eelnevalt juba märgitud resolutsioon linnadimensiooni kohta EL laienemise kontekstis, mis võttis arvesse Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõud, eelkõige selle artikleid I-3, I-14, II-96 ja III-220 ning artikli III-365 lõiget 3, samuti subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokolli artiklit 8. Linnapoliitika üldiseks tunnustamiseks tehti ettepanek muuta Euroopa Parlamendi töökorra VI lisa ja käsitleda regionaalarengu komisjoni volitusi nii, et lõimida linnadimensioon regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika kõrval selgelt komisjoni eesmärkidesse ja volitustesse, võttes arvesse teiste asjaomaste komisjonide (transpordi-, keskkonna-, teadusuuringute, tööhõive ja sotsiaal-, siseturu-, kultuurikomisjoni jt) tööd horisontaalses lähenemisviisis.

Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta rõhutatakse, kui oluline on välja töötada ruumiliselt ja temaatiliselt ühtne inimhõõtmeline linnapoliitika ning selle raames kavandada alusdokument, mis sisaldaks suuniseid „ideaalse Euroopa linna“ kohta nagu ka Euroopa linna hartas osutatud suuniseid. Resolutsioonis võeti arvesse, mis peavad olema ka Eesti linnapoliitika projekti olulised lähtekohad:

1) Euroopa Komisjoni teatis „Linnaareng: suunised aruteluks ELs [KOM(1997)0197];

- 2) EL ala arenguskeem (*Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*), mille mitteametlik ruumilise planeerimise EL Ministrite Nõukogu oli vastu võtnud 1999. aastal Potsdamis;
- 3) Hollandi kui EL eesistujariigi palvel 2004. aasta oktoobris tehtud uuring „Euroopa Liidu liikmesriikide linnapoliitika“;
- 4) 29. novembril 2004. aastal Rotterdams toimunud Euroopa Liidu ministrite territoriaalse ühtekuuluvuse teemalise mitteametliku kohtumise eesistuja järeldused;
- 5) 20.-21. mail 2005. aastal toimunud EL ministrite territoriaalse ühtekuuluvuse teemalise mitteametliku kohtumise eesistuja järeldused, samuti kava töötada välja dokument „Euroopa Liidu territooriumide seisukord ja perspektiivid“;
- 6) Euroopa Nõukogu poolt 18. märtsil 1992. aastal vastu võetud Euroopa linnade hartat ja Lissabonis 20. novembril 2003. aastal Linnaplaneerijate Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud uut Ateena hartat.

Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta nõuti, et Euroopa Komisjon kuulutaks sotsiaalse ja ühiskondliku dialoogiga paralleelselt välja territoriaalse dialoogi. Selline territoriaalne dialoog võimaldab piirkondlikel ja kohalikel asutustel ja nende ühendustel osaleda läbirääkimistel ja otsustamisprotsessis, mis on seotud linnavaldkonna poliitika ja meetmetega, eriti ühtekuuluvuspoliitika ja struktuurifondide haldamise raames; nõuab selle kõrval enne igakevadist tippkohtumist kõrgel tasemel kohtumise korraldamist, millest peale territoriaalse dialoogi osaliste võtaksid osa ka Euroopa (Liidu) Nõukogu eesistuja, Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Regioonide Komitee (kes esindaks linnu ja linnastuid) kõrgel tasemel poliitilised esindajad.

Euroopa Ühenduse algatuse URBAN osa on URBACT programm, mille üldine eesmärk on riikidevaheline kogemuste vahetus erinevate osapoolte, eeskätt linnade vahel. Programmi tegevused peavad aitama kaasa meetmete tõhususele ja vastavusele majandus- ja sotsiaalprobleemide lahendamisel Euroopa väike-, keskmise suurusega ja ka suurlinnades, samuti panustama EL linnapoliitika kujundamisse.

Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta nõutakse 1) nii linnade algatusel rajatud olemasolevate võrgustike nagu Euroopa linnaalaste teadmiste võrgustik ja Euroopa Suurlinnade Assotsiatsioon kui ka URBACT programmi toetamise jätkamist ja 2) linnapiirkondade tegelikku olukorda arvestavat arendamist ning andmete regulaarset täiendamist ja levitamist, mis võimaldaks linnade, linnastute ja linnapiirkondade olukorda paremini hinnata ning programmi URBAN AUDIT ulatuslikult toetada.

EL Regioonide Komitee täiskogu 64. istungjärgul 26.-27. aprillil 2006. aastal oli üheks olulisemaks teemaks linnapoliitika ja linnade panus EL töökohtade loomise ja kasvu strateegiasse. Rõhutati linnamõõtme olulisust ühtekuuluvuspoliitikas ja tõdeti ohtu, kus ilma EL selge õigusaktita, mis muudaks linnade kaasamise kohustuslikuks, ei toimu aastatel 2007-2013 ühtekuuluvuspoliitikas mitte linnamõõtme tugevnemine, vaid nõrgenemine.

Linnadele on vaja paindlikke finantsinstrumente, mis võimaldaksid neil majanduslikele ja sotsiaalsetele muutustele reageerida. Täiskogul kiideti heaks arvamus *“Ühtekuuluvuspoliitika ja linnad: linnade ja linnastute panus piirkondade majanduskasvu edendamisse ja töökohtade loomisesse”*.

Linnakeskkonda tuleb käsitleda terviklikult ning linnapoliitika eesmärk peab olema linnade jätkusuutlik ja säästev areng. 2004. aastal Euroopa Parlamendis vastu võetud resolutsioonis linnadimensiooni kohta on märgitud, et *„linnade säästva arengu mõiste on määratletud kui linnade, linnastute ja linnapiirkondade panus majanduskasvu, uuenduslikkuse ning majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse heaks, mille alla kuulub ka linnade*

taaselustamine ja näiteks linnatranspordi infrastruktuuri uuendamine ja linnaelamute renoveerimine, pöörates erilist tähelepanu valmisdetailidest ehitatud paneelmajade taaselustamisele.“

1992. aasta Rio de Janeiro maailmakonverentsi otsuse alusel töötatakse välja kohaliku omavalitsuse üksuste Agenda 21 arengukavasid. Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta paluti Euroopa Komisjonil arendada ja pakkuda linnade säästva arengu toetamiseks mudeleid ning vahendeid, mis oleksid kättesaadavad kõikidele linnadele, linnastutele ja linnapiirkondadele.

Vajab analüüsimist, mis on Eestis peamised linnastumisega ja pealinna piirkonnaga seotud probleemid. Paljudes riikides on leitud, et suurim probleem pole mitte suurlinna valglinnastumine (*suburbs*), kuigi ka need äärelinnad/asulad pole jätkusuutlikud ja tekitavad keskkonnakaitselisi probleeme. Palju raskemad probleemid seonduvad linnaosadega (sageli getostunud), kus elavad vaesed. Valglinnastumise puhul aga tekib küsimus, millistes piirides ja kuidas seda on võimalik reguleerida (kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös). Selge on, et olukorras, kus üksikisiku tulumaksu kohaliku omavalitsuse osa laekub elukoha järgse valla või linna eelarvesse, on otsene majanduslik huvitatus valglinnastumise arenguks.

Oluline koht linnapoliitika rakendamisel on linnapoliitika rahastamisel. Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta märgiti, *„arvestades, et vahendite lühiajaline hajutamine tuleb lõpetada igasuguseid probleeme arvestava selge ja ulatusliku lähenemisviisi rakendamise abil.“* Eesti seisukohalt on oluline analüüsida, milline on linnapoliitika seos riigi eelarvestrateegia jms õigusaktidega?

Eestis on sageli ja ilmselt päevapoliitilistel kaalutlustel püütud vastandada Tallinna linna teistele linnadele (2007. aasta Tallinna Visioonikonverentsil märgiti, et mõned maakonnad nimetavad Tallinna vampiiriks, kuigi uurimistöö autorite arvates peaks üksikisiku tulumaksu panuse alusel Tallinna nimetama hoopis doonoriks jne). Tegelikult tuleb, et Tallinn on kogu Eesti majandusliku arengu mootor ja seda eriti oma vahetu tagamaa (pendelmigratsiooni ala) jaoks. Tallinna ümbruskonna vallad ja linnad peavad mõistma, kui läheb hästi Tallinnal, siis läheb hästi ka neil. See välistaks selliste vaidluste ja konfliktide kordumise nagu oli 2000. aastate esimestel aastatel ühistranspordi valdkonnas. See temaatika haakub otseselt pealinnaregioonis avalike teenuste osutamisega valdade ja linnade koostöös, mis on käesoleva uurimistöö põhiline märksõna.

Omaette probleem on linnapoliitika seos kodanikuühiskonnaga ja demokraatia arendamisega. Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta nõutakse selliste meetmete võtmist, mis tagaksid avalikkuse suurema kaasamise linnapiirkondade taaselustamise ja arendamise kavandamisel, kuna mitmete probleemide põhjuseks on ebapiisav dialoog avalikkuse ja poliitiliste esindajate vahel.

Linna juhtimine ja kogu linnakeskkond peab tagama demokraatia arengu. Tuleb tagada erinevate sotsiaalsete gruppide (noorte, eakate jt) kaasamine linna edasise arengu suundade väljatöötamisse. On vaja luua funktsionaalne ja sotsiaalne side kõigi linnaelanike ja -osade vahel. Linna arengusuundumusi kavandades tuleb pidada silmas tõsiasja, et linn on kompleksne süsteem, kus mitte kellelgi pole informatsiooni kogu terviku kohta. Järelikult peab linnaarengut vaatlema avalikustatud protsessina, mille käigus saab konflikte arutada ja kokkuleppeid sõlmida ja milles peab igal kodanikul olema õigus kaasa rääkida.

ÜRO Inimasustuse 1996. aasta Istanbuli konverentsil Habitat II märgiti lõppjäreldustes peamiste edasiarendamist vajavate teemade hulgas *„juhtimine ja kodanike võimalused*

osaleda kohaliku tasandi otsusetegemise protsessis; teadmine sellest, et naised ja mehed kasutavad ja tunnetavad linnu erinevalt; keskkonjahuhtimissüsteem.”

Linn pakub võimalusi sotsiaalseks suhtluseks, kuid on ka anonüümsuse ja võõrandumise kasulavaks. Erinevad inimesed ja sotsiaalsed grupid tunnetavad linna ja tema probleeme erinevalt. Need erinevused suurenevad linna suurenedes. Vaja on leida lahendusi naiste enamaks kaasamiseks linna juhtimisse ja linnaelu küsimuste arutamisel aktiivsemaks osalemiseks.

Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta on muuhulgas seatud eesmärgiks kutsuda linnapiirkondade kohalikke ametiasutusi julgustama naiste osalemist linnaelus ja märgitakse, „*et linnade, linnastute ja linnapiirkondade problemaatikaga on seotud nii poliitiliste otsuste tegijad, kodanikuühiskond, majandus- ja ühiskondliku koostöö partnerid kui ka piirkondlikud huvigrupid, sh linnade ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühendused.*“

Linnapoliitika tähenduse ja tähtsuse ilmestamiseks võib märkida veel järgmist:

1. 2005. aastal ületas maakeral linnaelanike arv esmakordselt ajaloos maaelanike arvu ehk maakera keskmine urbanisatsiooniaste jõudis üle 50%. ELs on linnadesse, linnastutesse ja linnapiirkondadesse koondunud 78% rahvastikust. Eestis on ametliku (administratiivsetest piiridest tuleneva) statistika alusel urbanisatsiooniaste 70%, kuid tegelikkuses elab linnastunud piirkondades vähemalt samapalju rahvastikust kui ELs keskmiselt. Vajab analüüsida, kuid eksperthinnanguna võib öelda, et tiheasustusega (seega tinglikult linnastunud) piirkondades elab Eestis 90% rahvastikust, kuid nad katavad ainult kümnendiku riigi territooriumist.

2. Ka Eesti majanduse struktuuris on viimasel kümnendil järsult kasvanud tertsiaarse sektori (teeninduse) osatähtsus ja langenud primaarsektori osatähtsus. Kuna tertsiaarsektori areng on seotud eelkõige suuremate asulatega, siis juba see asjaolu kinnitab linnapoliitika uurimise vajadust. Liitigi Eesti linnad ja vastavate linnaruumide kasutamine arenesid pikka aega tootmise ja -ettevõtete eelisarendamise suunas. Nüüd aga on teenuste ja tehnoloogia sektor loonud uued alused linnaplaneerimiseks. Muidugi linnade jätkusuutlikkus ei alga ega lõpe ainult planeeringutega.

3. Linnad on piirkonnad, kuhu koonduvad kõige keerulisemad ja korduvad probleemid nagu vaesus, turvalisus, elamispinna puudumine (kodutus), narkomaania, keskkonna saaste, liiklus, tööpuudus, sotsiaalne tõrjutus, ruumiline ja etniline segregatsioon. Linnadele ja linnastunud piirkondadele on omased kiired demograafilised muutused. Samas on just linnad need piirkonnad, millele rajaneb XXI sajandi arengupotentsiaal – siin paiknevad ülikoolid, uurimiskeskused jms. Linnad, linnastud ja linnapiirkonnad, sh väikese ja keskmise suurusega, on regionaal- ja kohaliku arengu ning Lissaboni strateegiliste eesmärkide elluviimise võtmeosalised. Linnastumisel on eriline seos majanduse arenguga ja sellest tulenevate tehnoloogiliste arengutega.

4. Vaja on teadvustada riigi kesktasandi institutsioonidele (Vabariigi Valitsus jt), et linnapoliitikal on oluline roll maapoliitika kõrval. Ja seda just majandusliku efektiivsuse saavutamise seisukohalt. On tõsi, et Eesti Vabariigi senine liberaalne majanduspoliitika on soosinud aktiivsust ja omaalgatust, seda nii üksikisikute, ettevõtete kui ka majanduskeskuste (asulate) osas. Seetõttu on mõistetav, et riiklikult reguleeritud abinõudega, sh rahaliste toetustega on vaja järele aidata paljusid maapiirkondi. Kuid mitte mingil juhul ei saa riigi kesktasandil ignoreerida tõsiasja, et maapiirkondade jätkusuutlik areng ei ole mõeldav ilma tugevate keskusteta, seega linnadeta.

5. Eesti riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajatel on rahvusvahelistel kohtumistel (sh Euroopa Liidu institutsioonides) järjest sagedamini (ja arusaadavalt ka sisukamalt) vaja selgitada meie linnapoliitikat. Euroopa Parlamendi 2004. aasta resolutsioonis linnadimensiooni kohta palutakse muuhulgas Euroopa (Liidu) Nõukogul korraldada kord aastas liikmesriikide linnapoliitika eest vastutavate ministrite koosolek.

3. TALLINNA ja TEMA LÄHIÜMBRUSE KOOSTÖÖST VALDADE ja LINNADE ARENGUKAVADES

Euroopa Liidu finantsperioodil 2007-2013 pööratakse struktuuri-(regionaal-) poliitikas erilist tähelepanu linna- ja maapiirkondade erivajadustele, kus toetatakse ühtekuuluvuspoliitika integreeritud lähenemist. Sellest tulenevalt on Tallinna linnaregiooni ja teiste Eesti linnade arenguks aastatel 2007-2013 piirkondliku ja tasakaalustatud arengu valdkondlikus rakendamise kavas ette nähtud EL struktuurifondi vahendeid 6,08 miljardit krooni, millest (esmakordselt!) on ka linnaliste piirkondade arendamiseks raha (886 miljonit krooni.) Tuues võrdluseks Helsingi ja Soome pealinnaregiooni, siis seal alustati juba 2000. aastal pealinnaregiooni poliitilise kava ettevalmistamisega. Moodustati linnapoliitika töörühm, kus olid esindajad Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen linnast, samuti Siseministeeriumi ja Helsingi Linnaregiooni Nõukogu ja Uusimaa Liidu esindajad.

Uurimistöö raames analüüsiti lisaks lähteülesandes ettenähtule võimaluste piires ka Tallinna ümbruskonna valdade ja linnade arengukavasid. Paraku ei olnud analüüsiperioodil (2007. aasta novembris) mitme valla ja linna arengukavad internetis kättesaadavad, kuigi nendega peaksid soovi korral alati saama tutvud ka valla või linna elanikud (ja ka teised isikud, kes on huvitatud mingi valla või linna arengusuundadest, nt oma elukoha valiku tegemisel jne). Aga kättesaadavatest arengukavadest võib välja tuua järgmised lõigud.

Jõelähtme valla arengukavas aastateks 2007-2015 on seonduvalt kohaliku omavalitsuse üksuste kostööga, eelkõige Tallinna aspektist märgitud:

„Tallinna valglinnastumisega tõuseb Tallinna ja tema lähimavalitsuste ühistöövajadus välja arendada ühtsed infrastruktuuri süsteemid ja pakutavad teenused. Naaberomavalitsustega tuleb leida ühised sõlmküsimused või arenguideed ning neid komplekselt lahendada, realiseerida.“

Kiili valla arengukavas 2004-2015 on märgitud:

Lk 11 *„Ettevõtluskeskkonna tugevateks külgedeks on logistiliselt hea asukoht Tallinna lähedal. Kiili vald on potentsiaalselt atraktiivne nii Tallinnast väljakolivatele kui ka maapiirkondadest pealinna regiooni ülekolimist kavandavatele ettevõtetele.“*

Lk 12 *„Valla tööjõuline elanikkond on sotsiaalselt ja ametialaselt mobiilne, ning käsitleb oma tööturuna kogu Tallinna regiooni. Nii töötabki valdav osa valla töövõimelistest elanikest väljaspool Kiili valda. Ning vastupidi, ka suurem osa valla ettevõtete töötajatest on pärit väljastpoolt Kiili valda. Tööjõu liikumisest on tingitud suur ööpäevane pendelränne.“*

Lk 13 *„Kiili vallas on turismipotentsiaal*

** kohalike ja lähiümbruse elanike puhkepäevamatkade sihtkohana;*

** Tallinna külastavatele välismaalastele suunatud lühemate Eestimaad tutvustavate ringsõitude marsruudi osana;*

** tänapäevaste uute turismiatraktsioonide- teemaparkide – väljaehitamiseks;*

** konverentsi- ja hobiturismi sihtkohana.*

Oluliseks suunaks on siseturismi ja liikumisvõimaluste avardamine valla metsade, rabade, vaatamisväärsuste jmt baasil. See tagab nii valla elanikele meeldiva keskkonna kui ka toob puhkepäevaveetjaid Tallinnast. “

Lk 19 „Regionaalne koostöö naabervaldadega on väljakujunemisejärgus, võimalikud arenguteed:

** Tallinna linna ja naabervaldadega koostöö;*

omavalitsusliitude kaudu;

vabatahtlike ühenduste kaudu.“

Nagu teada on Kiili valla osalusel asutatud 9.augustil 2006. aastal nelja valla kogu, mis on vabatahtlikult moodustatud mittetulundusühing, kuhu kuuluvad Saku, Saue, Kiili ja Harku vald. MTÜ Nelja Valla Kogu eesmärgiks on valdade territooriumil kohaliku elu arendamine ja tegevuspiirkonna elanike heaolu suurendamine.

Rae valla arengustrateegias aastani 2015 on märgitud:

„Lk 1. Valla asustussüsteemi arengut iseloomustab territoriaalne ebavõrdsus – elanike arv on kasvanud ja kasvab tulevikus veelgi enam valla põhjaosas, Tallinnaga piirnevatel aladel, samas kui lõunaosas toimub esialgu küldes elanikkonna vähenemine. ... Asustuse laienemisel toimub konkurents elanikkonna pärast Tallinna ja teiste naaberomavalitsustega.... Rae valda saabub kõige enam nooremas perees inimesi, peamiselt Tallinnast ning kõige olulisemaks sihtpunktiks on pealinna lähipiirkond ehk Rae kant. Positiivset mõju omab ... valda läbiva Tallinna „väikese“ ringtee võimalik rajamine....

Lk 19. Vaid alla ¼ valla ettevõtete töötajatest elab alaliselt Rae vallas. Kõige enam on Rae vallas töötajaid Tallinna linnast – üle 1/3...

Lk 53. Rae valla strateegilisteks eesmärkideks on saavutada arendustegevuse tulemusena....

III. Tallinn linnastuga integreeritud ning kohalike tõmbe- ja teeninduskeskustega tasakaalustatud asustusstruktuur.“

2007. aastal kinnitatud **Viimsi valla** arengukava, strateegia aastani 2030 näeb muuhulgas ette:

Lk 37 „Eriti oluline on kohaliku omavalitsuse üksuse nagu Viimsi vald, mille eluvaldkonnad on tihedalt seotud suurema sotsiaal-majandusliku süsteemiga, jaoks koostöö lähinaabritega – ehk siis Tallinna linnaregioonis asuvate kohalike omavalitsustega. Positiivse näitena võib siin esile tõsta ühtse piirkondliku ühistranspordisüsteemi loomist Harjumaal.“

Lk 44 „Tihe integratsioon Tallinna linnastus ning ambitsioon Läänemere regioonis nõuavad arengukavade sidumist Tallinna linnastu, Harjuma, Eesti ja EL arendustegevusega.“

Lk 48 „peamise valda Tallinna linnastu keskusega ühendava tee – Pirita tee – ummistumine, mis ei võimalda vallaelanikel mõistliku ajakuluga käia tööl ja koolis.“

Lk 51 „Valla elanikke teenindavad valla liinid ning Tallinnasse viivad valla elanikke marsruutid ning bussid... Viimsi valla ja Tallinna linna koostöös on loodud ühistranspordi ühtne piletsüsteem ja liinivõrk. Viimsi Vallavalitsuse initsiatiivil on tihendatud bussiliine nii Tallinna suunal kui valla sees.“

Lk 56-57 „Juhul kui vald soovib tulevikus näha rohkem vallaelanikke peab ta juba tänasel päeval arvestama stsenaariumiga, et tulevikus tuleb liituda Tallinna pinnaveetoitelise süsteemiga. Sel juhul on kaks põhimõttelist võimalust – kas lõpetada kohe investeringud põhjaveetoitelise süsteemi rekonstrueerimisse ja alustada koheselt liitumiskavade koostamisega ASga Tallinna Vesi või jätkata põhjaveetoitelise süsteemi rekonstrueerimist ja selle baasil elanikkonna veega varustamist kuni elanikkonna arv hakkab lähenema kriitilisele suurusele. Tallinna pinnaveetoitelise süsteemiga liitumiseks tulevikus tuleb rajada veemagistraalid Tallinna süsteemist kuni vallas kavandatava veetöötusjaamani.“

Lk 69 Põhi- ja keskkoolide õpilased, vallavalitsuse andmeil käiakse peamiselt Tallinna munitsipaalkoolides, aga ka era- ja riigikoolides. Kõige rohkem õpib Viimsi valla lapsi Pirita Majandusgümnaasiumis, Tallinna 21. Koolis, Merivälja Põhikoolis ja Tallinna Reaalkoolis.“

Lk 97 „Tallinna valglinnastumise tulemusena pikas perspektiivis pealinna rahvastiku arv väheneb, mistõttu linna eelarve pingestub. Viimsi vallal tuleb täna teha olulisi investeeringuid ennekõike haridusasutuste konkurentsivõime tagamiseks, tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseks ja kaasajastamiseks ning kiire transpordiühenduse kindlustamiseks eelkõige Tallinna suunal.“

Lk 98 „Kohalike omavalitsuste ühiste koostööstruktuuride loomine ja sisulise koostöö areng Harjumaal.

Tallinna valglinnastumisega kaasnevad probleemid tõstatavad üha suurema vajaduse Tallinna ja tema lähialade omavalitsusüksuste ühistööks, et arendada välja ühtsed infrastruktuuri süsteemid ja osutatavad teenused. Tekib võimalus ühendada ressursid, tagada teenuste osutamise parem kvaliteet ja saavutada mastaabiefektist tekkiv rahaline sääst ja sünergia.

Tallinn ja tema lähiümbrus jääb Eesti kiiremini kasvavaks kasvukeskuseks, kuhu on koondunud oluline osa rahvastikust, valdav osa riigi valitsus- ja finantsinstitutsioonidest ning tootmispotentsiaalid. Eesti pealinna Tallinna kui riigi haldus-, majandus-, teadus- ja kultuurikeskuse vahetu naabus ja kuulumine Tallinna linnastusse avaldab Viimsi valla arengule mõju ennekõike järgmistes positiivsetes aspektides:

- * pakub mitmekesiseid töö- ja teenimisvõimalusi ning sissetulekut erineva tööalase ettevalmistusega inimestele;

- * tagab valla ettevõtlusele ja munitsipalaalasutustele kvalifitseeritud tööjõu ja selle ettevalmistamise;

- * sunnib mõtlema ja tegutsema ettevõtluse suunamisele keskkonnaohutuma tootmise ja tehnoloogia kasutamise suunas, tegema jõupingutusi, et vältida valla elu- ja looduskeskkonna ohtlikku ülekoormamist;

- * stimuleerib Viimsi vallakinnisvaraarengut, nõudlus on elamuehituse, turismi- ning tervist väärtustava puhkemajanduse, mereturismi, saarte külastajate teenindamise arendamisele;

- * loob valikuvõimalused hariduse omandamiseks, enesearendamiseks ja karjääriks ning aktiivseks osalemiseks Eesti elu kujundamisel;

- * kindlustab head kommunikatsioonivõimalused, kiire logistilise ühenduse maailma eri paikadega (eelkõige mere- ja lennustransport, Via Baltica) ning juurdepääsu kohalikele finants- ja haldusstruktuuridele, kõrgharidusele;

- * võimaldab vallaelanikel valida erinevate teenuste ja kaupade vahel sõltuvalt nende kvaliteedist ja hinnaklassist;

- * pakub häid võimalusi kultuuri- ja sporditegevuseks ning vaba aja sisustamiseks;

- * tagab kaasatuse ja osasaamise Tallinna koostööst Helsingiga; stimuleerib jätkuvalt piirkonna majanduskasvu, edendab riikidevahelist kultuurilist koostööd ja loob võimalusi väliturismi laiendamiseks.“

Tallinna linn näeb koostöö vajalikkust Tallinna arengukavas 2006-2021 püstitatud eesmärkide saavutamiseks, kus rõhutatakse riigiga ja teiste kohalike omavalitsustega koostöö suurendamist eelkõige just ühistranspordi-, sotsiaal-, kultuuri- ja tervishoiu ning teedevaldkonnas. Mitteformaalse koostöövormina on näiteks valglinnastumisega kaasnevate sõlmprobleemide selgitamiseks ja lahenduste väljapakkumiseks Tallinn alustanud 2006. aastal lähivaldade ja –linnadega koostöö nõupidamiste korraldamist vastastikku huvipakkuvatel teemadel.³ Ümarlaua nõupidamised on toimunud iga kord eri valla- või linnavalitsuse juures, mis on võimaldanud naaberomavalitsustel saada otsest informatsiooni kohapealsetest probleemidest ja saavutustest. 2007. aastaks on toimunud 6 nõupidamist, kusjuures ikka ja jälle on esile kerkinud liikluse ja ühistranspordi korraldamise küsimused, samuti lasteadeade ja koolidega seonduv temaatika. 2005. aastal alustas Tallinna linn läbirääkimisi Saku vallaga Tallinna ja selle lähiümbruse kohalike omavalitsuste uue kalmistu ehitamist Tallinna lähedale Männiku külla Saku valda, et leevendada hauaplatside nappust.

³ Tallinna ning lähivaldade ja –linnade koostöö nõupidamisi on toimunud ka varasematel aastatel, sealhulgas juba 1990. aastate algul, peagi peale Eestis kohaliku omavalitsuse taastamist.

Valdade ja linnade koostöö temaatika on aktualiseerunud ja vähemalt esmaselt institutsionaliseerunud ka üksikutes konkreetsetes valdkondades. Nt 2007. aasta kevadel tuli Siseministeeriumi initsiatiivil kokku Harjumaa sadamate ja saarte arengukava algatustoimkond, mis peaks analüüsima ja välja töötama ettepanekuid ühistegevuse arendamiseks erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, aga ka avaliku, äri- ja kolmanda sektori vahel.

4. PEALINNA JA TAGAMAA KOOSTÖÖ MÕNINGATES EUROOPA RIIKIDES

4.1. Helsingi

Enne kui käsitleda Helsingi (ja seega Soome pealinna) regiooni kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd on otstarbekas tuua koostööd reguleerivad sätted riigi kohaliku omavalitsuse seadusest. Soomes 1995. aastal vastu võetud Vallaseaduses on X peatükk “Valdade ühistegevus” järgmiste regulatsioonidega⁴.

§ 76 Ühistegevuse vormid

Vallad võivad lepingu alusel täita koos oma ülesandeid.

Vallad võivad kokku leppida, et üks või mitu valda annavad ülesande täitmiseks teisele vallale, või et funktsiooni täidab valdade ühisasutus.

Vallad võivad kokku leppida ka selles, et seaduse alusel vallale või selle avaliku võimu institutsioonile antud ülesande täitmine, mille puhul volitusi võib delegeerida teenistujale, antakse ametialase vastutuse alusel teise valla teenistujale.

Valla kohustus mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil ühisasutusse kuuluda sätestatakse eraldi.

§ 77 Ühine avaliku võimu institutsioon

Kui vald täidab lepingu alusel ühe või mitme valla eest mingit ülesannet, siis võidakse kokku leppida, et osa esimesena nimetatud valla antud ülesannet täitva avaliku võimu institutsiooni liikmeid, valivad teised kõnealused vallad.

Avaliku võimu institutsiooni liikmeteks võivad olla kõnealuste valdade vastavasse institutsiooni valimiskõlblikud isikud.

Kui avaliku võimu institutsiooni protokoll tehakse avalikkusele kättesaadavaks, peab see olema avalikkusele kättesaadav kõikides lepinguosalistes valdades vastavalt § 63 sätestatule.

§ 78 Valdade ühisasutuse põhileping

Valdade ühisasutus moodustatakse valdade vahelise, volikogude poolt heaks kiidetud lepinguga (põhileping).

Põhileping peab sisaldama ühisasutuse nime, asukohta/juriidilist aadressi, liikmeks olevate valdade nimesid ja ühisasutuse ülesandeid. Ühisasutuse nimes peab olema sõna "ühisasutus".

Põhilepinguga tuleb kokku leppida:

- 1) viis, kuidas ühisasutuse korraldatakse otsustusprotsess;
- 2) ühisasutuse organite liikmete või ühisasutuse koosolekutel valdu esindavate isikute arv ja hääleõiguse põhimõtted;

⁴ Sulev Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. TTÜ kirjastus 2002, lk 197-200

- 3) ühisasutuse võimaliku koosoleku ülesanded ja pädevus;
- 4) selles, missugune ühisasutuse organ kaitseb ühisasutuse huve, esindab ühisasutust ja sõlmib selle nimel lepinguid ning selles, kuidas otsustatakse valdade ühisasutuse nimel allkirjaõiguse üle ;
- 5) liikmete/liikmesvaldade panus ühisasutuse varadesse ja vastutus ühisasutuse võlgade eest ning muud ühisasutuse rahandust puudutavad küsimused;
- 6) ühisasutusest väljaastuva liikme ja tegevust jätkavate liikmete seisund;
- 7) ühisasutuse juhtimise ja rahanduse revideerimises; ning
- 8) kuidas ühisasutus lõpetatakse ja lõppdokumendid vormistatakse.

Põhilepingus võib kokku leppida ka selles, et lepingus loetletud asjus otsuse langetamiseks on vajalik koosseisu poolthääle enamus.

Valdade ühisasutuse moodustamisest ja lõpetamisest teatatakse sellele läänivalitsusele, kus asub ühisasutus. Moodustamisteatele tuleb lisada põhilepingu ära kiri ja volikogude lepingut heakskiitvate otsuste ära kirjad.

§ 79 Põhilepingu muutmine

Põhilepingut võib muuta liikmesvaldade volikogude ühesuguste otsustega.

(15.11.1996/844) Kui vald peab seaduse kohaselt olema valdade ühisasutuse liige mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil, võib valdade ühisasutuse põhilepingut muuta, kui vähemalt kaks kolmandikku liikmetest seda toetab ja nende elanike arv on vähemalt pool liikmesvaldade kogu elanike arvust. Ühisasutuse liiget ei tohi siiski ilma tema nõusolekuta kohustada osalema uute vabatahtlike ülesannete täitmisel ja neist tulenevate kulude katmises.

§ 80 Valdade ühisasutuse õiguslik teovõime

Valdade ühisasutus võib omandada õigusi ja sõlmida lepinguid ning kasutada sõnaõigust kohtus ja muudes avaliku võimu institutsioonides/muude avaliku võimu institutsioonide juures.

§ 81 Valdade ühisasutuse organid

Ühisasutuse otsustamisõigust rakendavad liikmed ühisasutuse koosolekul, või otsustamisõigust kasutab liikmete valitav põhilepinguga kindlaksmääratud organ.

Ühisasutusel võib olla ka teisi põhilepinguga kooskõlas olevaid organeid.

Ühisasutuse koosolek peetakse vähemalt kaks korda aastas. Ühisasutuse koosolekule valib esindaja vallavalitsus või volikogu määratud valla muu avaliku võimu institutsioon. Peale esimeses lõigus nimetatud teiste organite/organite, peab organite/teiste organite koosseis olema niisugune, mis vastab liikmesvaldade volikogudes esindatud eri rühmade/fraktsioonide poolt kohalikel valimistel saavutatud häälte arvule/proportsioonile ühisasutuse territooriumil vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

§ 82 Valimissobilikkus/-kõlblikkus valdade ühisasutuse organitesse

Valimissobilik/-kõlblik valdade ühisasutuse organis on isik, kes § 33 kohaselt on valimiskõlblik valdade ühisasutuse liikme usaldusametisse. Valimissobilik/-kõlblik ei ole siiski § 34 lõike 1 punktis 1 nimetatud isik ega sama ühisasutusega alalistes teenistussuhetes olev isik.

Valimissobilik/-kõlblik mõne teise organi liikmeks, peale § 81 lõikes 1 nimetatud organi, ei ole ka isik, kes on valitsuse/juhatuse või sellega võrdsustatud institutsiooni liige, või juhtival ja vastutaval või sellega võrdsustatud kohal äriühingus, kui kõne all on ettevõtte, millele (ühisasutuse) organis tavaliselt käsitletavaid asju puudutavad otsused toovad olulist kasu või kahju.

Põhilepingus võidakse kokku leppida, et valdade ühisasutuse teiste organite liikmed ja asendusliikmed, peale ühisasutuse koosoleku liikmete ja asendusliikmete, peavad olema liikmesvaldade volikogude liikmed.

§ 83 Valdade ühisasutuse finantseerimine

Valdade ühisasutuse niisugused kulud, mida ei ole võimalik muul viisil katta, katavad liikmed vastavalt sellele, kuidas valdade vastutuse jagunemine on põhilepingus sätestatud.

§ 84 Valdade ühisasutusest väljaastumine

Liikmesvald võib valdade ühisasutusest välja astuda. Kui põhileping ei sätesta teisiti, toimub väljaastumine volikogu liikmete volituste perioodi lõppedes, eeldusel, et liikmesvald teatab väljaastumisest volituste lõppemisele eelneva kalendriaasta lõpuks.

§ 85 Protokolliga (avaliku) tutvumise võimaldamine valdade ühisasutuses

Valdade ühisasutuse § 81 1 loigus nimetatud organi protokoll, koos juurde lisatud edasikaebamisjuhendiga tuleb kontrollimise järel avalikuks tutvumiseks välja panna. Enne protokollil avalikuks tutvumiseks väljapanekut tuleb iga liikmesvalda valitsusele saata selle ära kiri. Ühisasutuse liikmesvallad ja nende valdade liikmed (elanikud - toim.) loetakse protokollis nimetatud otsustest informeerituks sel päeval, mil protokoll pannakse välja avalikuks tutvumiseks.

Valdade ühisasutuse muu organi/ametivõimu protokoll tuleb avalikuks tutvumiseks välja panna juhul, kui § 81 esimeses lõigus nimetatud organ nii otsustab või kui kõnealune organ/ametivõim seda vajalikuks peab.

§ 86 Valdu puudutavate sätete rakendamine valdade ühisasutuses

Valdade ühisasutuse puhul rakendatakse võimaluse korral analoogiliselt seda, mida sätestatakse valdade kohta §-des 2, 3, 8, 12-18, § 19 esimeses lõigus, § 20-23, 27-29, 32, 33, 37-43 ja 6.-9. peatükis. § 8 teist lõiku ei rakendata § 76 lõikes 4 nimetatud valdade ühisasutuse suhtes.

Valdade ühisasutuse koosoleku avalikkuse kohta kehtib § 57 esimeses lõigus volikogu istungi avalikkuse kohta sätestatu. Valdade ühisasutuse koosolekul liikmesvalda esindava (isiku) takistatuse kohta kehtib § 52 esimeses lõigus volikogu liikme takistatuse kohta sätestatu.

Kui valdade ühisasutusel on ainult üks organ, valivad liikmesvallad revisjonikomisjoni ja revidendid ning otsustavad vastutusest vabastamise vastavalt põhilepingus sätestatule.

Eespool § 76 neljandas lõigus nimetatud valdade ühisasutuse juhtiva teenistuja töölepingu lõpetamise või tema teisele ametikohale üleviimise kohta kehtib võimaluse korral analoogiliselt § 25 vallavanema kohta sätestatu. Otsuse langetamiseks on vajalik, et seda pooldaks kaks kolmandikku põhilepingule vastavast kõikide liikmesvaldade häälte koguarvust.

Soome kohaliku omavalitsuse süsteem on teatavasti meiega sarnaselt ühetasandiline. Helsingi koos tema tagamaaks olevate Espoo (Soome suuruselt teine kohaliku omavalitsuse üksus), Vantaa (suuruselt neljas kohaliku omavalitsuse üksus) ja Kauniainen linnaga moodustab Helsingi Linnaregiooni Koostööpiirkonna. (*Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta*). Koostööpiirkonna moodustavate omavalitsusüksuste elanike arv on järgmine (2007):

- Helsingi 568 146
- Espoo 235 019
- Vantaa 190 058
- Kauniainen 8 454

Kui Kauniainen välja arvata, siis ülejäänud koostöö partnerid Helsingi, Espoo ja Vantaa on võrreldava suurusega. Koostööpiirkonnas elab ca 1 miljon inimest. Koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste vahelise koostöö korraldamiseks on kehtestatud Helsingi Linnaregiooni Koostööpiirkonna seadus (*YTV-Laki*).⁵ Seega esindab Helsingi ja tema tagamaa koostöö kohustusliku koostöö mudelit. YTV seadus ei muuda Koostööpiirkonda kahetasandiliseks, sest koostööpiirkonnal puudub vahetult elanike poolt valitud esinduskogu ja iseseisev tulubaas. Koostööpiirkonna pädevusse kuulub:

1. Ühistransport sh linnalähedase rongi liiklus
2. Keskkonnaküsimused (jäätmehooldus)
3. Regionaalplaneerimise küsimused
4. Keskkonnamonitooring.

⁵ <http://www.ytv.fi/FIN/>

Esinduskogu rolli täidab linnade volikogude nimetatud liikmetega regionaalnõukogu (*seutukokous*), kuhu Helsingi nimetab 11 esindajat, Espoo ja Vantaa kumbki 5 ning Kauniainen ühe esindaja. Seega kasutab Soome tasakaalustatud esindatuse põhimõtet, kus Helsingi esindatus on võrdeline tema partnerite omaga ja ükski osapool ei saa vaatamata oma suurusele koostööorganis domineerida. Koostööpiirkonna juhatusse nimetab Helsingi 7, Espoo ja Vantaa 3 liiget ja Kauniainen ühe liikme.

Regionaalnõukogu pädevuses on:

1. Eelarve ja finantsplaanide heakskiitmine
2. Aastaruande heakskiitmine
3. Audiitori valimine
4. Regionaalnõukogu poolt nimetatavate ametikohtade täitmine
5. Pädevuse piirides otsuste vastuvõtmine
6. Teiste seaduse alusel regionaalnõukogu pädevusesse antud küsimuste lahendamine.

Koostööpiirkonna rahastamine toimub liikmeslinna poolt eraldatavate summade abil. Seejuures sätestab seadus, et Helsingi tasub poole koostöönõukogu kuludest ja teise poole tasuvad ülejäänud osapooled proportsionaalselt elanike arvuga.

Helsingi tagamaa ei hõlma kaugeltki mitte kogu Helsingi valglinnastunud ala. Sellepärast tuleb regionaalse koostöövormina vaadelda ka Uusimaa Lääni Regionaalnõukogu. Regionaalnõukogu moodustavad Uusimaa 24 kohaliku omavalitsuse üksust, regioonis elab ca 1,4 miljonit inimest. Regionaalnõukogusse kuulub kokku 71 liiget, vähemalt 1 igast liikmeks olevast omavalitsusest. Regionaalnõukogu tegeleb regionaalarengu ja territoriaalplaneerimise temaatikaga.⁶

4.2. Stockholm

Rootsi esindab kahetasandilise kohaliku omavalitsuse mudelit. Pealinna kohta puudub eriseadus ning nii kommunide kui maakondade (läänide) tegevust reguleerib kohaliku omavalitsuse seadus.⁷ Stockholmi kommun kuulub koos teda ümbritseva 25 kommuniga Stockholmi maakonda (*Stockholms län*). Maakonna suurus on 6 500 km² ja seal elab ca 2 miljonit inimest.

Maakonna esinduskogu on vahetult elanike poolt 4-aastaks valitud 149-liikmeline maavolikogu.⁸ Maakonnavolikogu ülesannete valdkonnad on:

1. Tervishoid
2. Ühistransport
3. Teatud maakondlikud kultuuri- ja haridusasutused
4. Regionaalplaneerimine.

4.3. Riia

Lätis on lisaks esmatasandi kohalikule omavalitsusele moodustatud teise tasandi regionaalsed üksused (kokku 26), mille esinduskogu moodustatakse esmatasandi kohaliku omavalitsuse volikogude esimeestest.⁹ Lisaks eeltoodule on Lätis veel 6 nn vabariiklikku linna (Riia,

⁶ <http://www.uudenmaanliitto.fi/>

⁷ Kommunallag (1991)

⁸ <http://www.sll.se/>

⁹ Lāti monistlikus kohaliku omavalitsuse mudelis ei ole Eesti mõistes täitevorganit: linna või vallavalitsust. Linnapeaks kutsutakse volikogu esimeest. Vanags E. & I. Vilka 2006. Local

Daugavpils, Liepaja, Ventspils, Jurmala, Jelgava, Rezekne), kus linn täidab samaaegselt esma- ja teise tasandi ülesandeid. Seega sarnaneb Läti regionaalne mudel veidi Soome Pealinna Koostööpiirkonna mudelile.

Riia esindab analoogiliselt Tallinnaga hajaomavalitsuse mudelit, kuid ühe olulise erinevusega- Riia linn oma administratiivpiiridest on samaaegselt teise tasandi regionaalne üksus ja Riia linna tagamaa oma 25 kohaliku omavalitsuse üksusega moodustab omaette regionaalse üksuse (*Rīgas rajons*). Riia linnas (307 km²) elab ca 730 000 elanikku ja Riia rajoonis (pindala 3 100 km²) kokku ca 160 000 elanikku.¹⁰ Regionaalne koostöö on formaliseerimata ja toimub vabatahtlikkuse alusel. Pealinna kohta puudub eriseadus ning kogu kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerib üks üldseadus.¹¹ 2007. aasta sügisel otsustati Lätis läbi viia haldusterritoriaalne reform, millega regionaaltasandil jagatakse riik viieks regionaalseks piirkonnaks.

4.4. Vilnius

Leedu kohalik omavalitsus on ühetasandiline. Maakonnad on analoogiliselt Eestiga riikliku haldamise piirkonnaks. Leedus on moodustatud kokku 10 maakonda ja Vilnius on neist üks (*Vilniaus apskritis*).¹²

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö toimub vabatahtlikkuse (hajamudeli) alusel.¹³ Pealinna kohta puudub eriseadus ning kogu kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerib üks üldseadus.¹⁴

Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies* Volume 32 (5), 623 – 637.

¹⁰ <http://www.rrp.lv/rrp2007/index.asp>

¹¹ Likums „Par pašvaldību” (1994)

¹² Beksta, A & A. Petkevicius. 2000. “Local Government in Lithuania.” In T.M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 165-216.

¹³ Vilniuse vastused konverentsi “The role of the Capital City in the State and in the Capital City Region” raames linnadele esitatud küsimustele.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Vietos Savivaldos istatymas. (1994)

4.5. Berliin

Berliin ja Berliini ümbritsev Brandenburgi liidumaa on mõlemad föderaalliidumaad. Oluline on taustaks rõhutada, et nii Berliinil kui Brandenburgil on liidumaana seadusandlikud õigused.

Berliini ja Brandenburgi liidumaad teevad omavahel tihedat koostööd ning mõlemad liidumaad on avaldanud ühist tahet ka liitumiseks.¹⁵ Seni on see põrkunud mitmetele, peamiselt poliitilistele takistustele.

Liidumaad on regionaalse koostöö arendamiseks moodustanud (1995. aastal) ühise regionaalse planeerimise ameti, kuid koostööd tehakse näiteks ka hariduse ja kultuuri valdkonnas. Berliini Liidumaa Senat (valitsus) ja Brandenburgi Liidumaa Valitsus korraldavad regulaarselt ühisistungeid.

4.6. Varssavi

Poola kohaliku omavalitsuse korralduse teeb meiega raskesti võrreldavaks asjaolu, et süsteem on kolmetasandiline- esmatasandi üksuseks on kommuun (*gmina*), teise tasandi üksuseks maakond (*powiat*) ja regionaalseks üksuseks on vojevoodkond (*województwo*). Pealinn Varssavi on samaaegselt linn ja maakond ning kuulub koos ümbritseva 42 maakonna ja 314 kommuuniga Masoovia (Mazowieckie) vojevoodkonda.¹⁶

Varssavi kohta on kehtestatud küll „Varssavi seadus¹⁷”, kuid see reguleerib linna suhet riigiga ja linna sisemist juhtimist (linnaosad jms), kuid mitte regionaalse koostöö aluseid. Pealinna vahetult ümbritseva piirkonna koostöö toimub vabatahtlikkuse (st hajamudeli) alusel, sinna kuuluvad omavalitsused on moodustanud omavalitsuliiduna „Pealinnapiirkonna omavalitsusliidu” Liit tegeleb järgmiste küsimuste korraldamisega:

1. Ühistransport (sh linnalähirongide liiklus)
2. Veevarustus ja kanalisatsioon
3. Jäätmehooldus.

Koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksused on peamise probleemina välja toonud selle, et puudub seaduslik alus toimiva koostööorgani moodustamiseks, senine vabatahtlik koostöö ei anna soovitud tulemusi.¹⁸

4.7. Kopenhaagen

Taani on pealinnapiirkonna koostöö korraldamisel viimasel kahel aastakümnel kasutanud erinevaid variante. Kuna meie praegune haldusterritoriaalne korraldus on lähedasem Taanile enne 2007. aasta haldusterritoriaalset reformi, siis on otstarbekas puudutada seda mudelit (kuigi Taani oli ja on kahetasandilise kohaliku omavalitsusega riik).

1997.a võttis Taani parlament vastu seaduse Pealinna Arengunõukogu moodustamise kohta. Seadus reguleeris koostööd Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuuni (need kommuunid on ka maakonna staatuses) ning lisaks Roskilde maakonna vahel. Pealinna Arengunõukogu tegeles järgmiste valdkondadega:

¹⁵ www.berlin.de ; <http://www.berlin-brandenburg.de/>; Berliini vastused konverentsi “*The role of the Capital City in the State and in the Capital City Region*” raames linnadele esitatud küsimustele.

¹⁶ <http://www.mazowsze.uw.gov.pl/>

¹⁷ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy

¹⁸ Varssavi vastused konverentsi “*The role of the Capital City in the State and in the Capital City Region*” raames linnadele esitatud küsimustele.

1. Regionaalne planeerimine ja regionaalse sisuga ülesanded seoses Oresundi piirkonna koostööga;
2. Ühiskondliku transpordi korraldamine ja käigushoidmine;
3. Regiooni ettevõtluspoliitika koordineerimine ja regionaalne turismialane tegevus;
4. Regionaalse kultuuri arengu toetamine ja regionaalse tähtsusega initsiatiivid kultuuri valdkonnas.

Alates 01.01.2007 viis Taani läbi ulatusliku kohaliku omavalitsuse reformi. Reformi käigus vähendati Taani kohalike omavalitsuste arvu 271 üksuselt 98 üksuseni ja ühe reformi osana kaotati ka Pealinna Arengunõukogu ning pealinn koos teda ümbritseva 28 omavalitsusega moodustas teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksuse (*Region Hovedstaden*)¹⁹.

Pealinnaregioon hõlmab 2 561 km² ja seal elab ca 1,6 miljonit elanikku.²⁰ Pealinnaregiooni peamised ülesanded on:

1. Regionaalne areng ja planeerimine
2. Tervishoid.

Huvitav on märkida, et Pealinnaregiooni administratiivkeskus ei ole mitte Kopenhaagen, nagu võiks arvata, vaid Hillerød.²¹

4.8. Euroopa mõningate pealinnaregioonide toimimise kokkuvõte

Mõningate Euroopa pealinnade ja nende tagamaa (valglinnastunud piirkonna) analüüs näitab, et tegemist on halduskorralduslikult olulise probleemiga. Euroopa pealinnade ja nende tagamaa koostöös lahendatavate probleemide ring on riigiti üsna sarnane:

1. Regionaalplaneerimine ja liikluskorraldus
2. Ühistransport
3. Keskkonnapoliitika (jäätmehooldus, keskkonnamonitooring jne)
4. Tervishoiukorraldus

Seevastu koostöö organisatsiooniline korraldus pakub vägagi mitmeid erinevaid võimalusi, igal juhul neist oma eelised ja puudused. Levinumad võimalused on järgmised:

1. Vabatahtliku koostöö mudel – pealinna ja tema tagamaal asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste vaheline koostöö toimub vabatahtlikkuse alusel.
2. Kohustusliku koostöö mudel – pealinna ja tema tagamaa koostöö on avaliku huvi seisukohalt olulistes valdkondades reglementeeritud eriseadusega. Seejuures ei ole tegemist kahetasandilise kohaliku omavalitsusega, vaid koostööd korraldav organ nimetatakse liikmesomavalitsuste poolt.
3. Kahetasandilise kohaliku omavalitsuse mudel – pealinnaregioonis on hulk esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksusi (sh pealinn ise) ning üks regionaalne maakondlik omavalitsus, mis lahendab siis antud teema seisukohalt olulisi küsimusi. Kahetasandiline kohalik omavalitsus võib teoorias rakenduda nii riigis tervikuna kui ka üksnes pealinna regioonis. Kahetasandilise kohaliku omavalitsuse peamine tunnus on otsevalitavad esinduskogud ning sellega kaasnev tasandite iseseisev pädevus ja tulubaas.

Siinkohal tuleb rõhutada seda, et erinevad halduskorralduslikud mudelid ja nende kasutamine sõltuvad väga oluliselt riigi poliitilisest- ja haldusstruktuurist ning demokraatia arengust.

¹⁹ Kokku moodustati Taanis 5 regionaalset kohalikku omavalitsust.

²⁰ <http://www.regionhovedstaden.dk>

²¹ <http://www.regionhovedstaden.dk>

Sellepärast ei saa ühe riigi mudeli toimimist otseselt üle kanda mõnele teisele riigile. See kehtib eeskätt väljakujunenud demokraatia ja arenenud halduskultuuriga Lääne- ja Põhja Euroopa mudelite kasutamisest Kesk- ja Ida- Euroopas. Arengujärgus süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat toimimiskeskonda, samal ajal kui väljakujunenud süsteemid toimivad paljuski väljakujunenud tava ja halduskultuuri põhjal (kirjutamata reeglitel).

5. PEALINNA ja TAGAMAA KOOSTÖÖ MUDELID ja NENDE RAKENDAMISE VÕIMALUSI EESTI PEALINNAREGIOONIS

Pealinna võime olla globaliseerivas maailmas konkurentsivõimeline sõltub paljuski pealinna ja tema tagamaa (valglinnastunud piirkonna) koostööst. Pealinn on üldjuhul riigi suurim kohaliku omavalitsuse üksus, mistõttu pealinnaregioonis väljenduvad kõige selgemini valglinnastumisega seonduvad probleemid ning vajadus regionaalsete koostöövõrgustike loomiseks.

5.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste, sh pealinna ja tagamaa koostöö mudelid

Pealinna ja tema tagamaa suhestatuse küsimus taandub paljuski riigis kasutatavale kohaliku omavalitsuse organisatsioonilisele korraldusele. Kohaliku omavalitsuse ja eeskätt suurlinna organisatsioonilise korralduse osas võib eristada kolm erinevat mudelit²²:

1. Hajamudeli (*polycentric model*) puhul ala, mida üldiselt mõistetakse linna ja/või tema valglinnastunud territooriumina jaguneb paljude iseseisvate ja staatusest võrdselt kohaliku omavalitsuse üksuste vahel ning puudub nõ kõrgemalseisev regionaalse kohaliku omavalitsuse tasand. Hajalinna mudeli korral toimub erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel vabatahtlik koostöö.

Antud mudeli suurimaks probleemiks on see, et vabatahtlik koostöö alati ei toimi ning seadusandlik raamistik võib efektiivsete avalike teenuste pakkumiseks ebapiisavaks osutuda. Nagu näitas TTÜ humanitaarteaduskonna poolt Tallinna ning lähimaakondade valdade ja linnade juhtide seas läbi viidud küsitlus, takistavad koostööd nii poliitilised, õiguslikud, organisatsioonilised kui majanduslikud põhjused.

Hajamudeli modifitseeritud erijuhuna võib tuua variandi, kus avaliku huvi seisukohalt prioriteetsete valdkondade koostöö on vastava eriseadusega muudetud kohustuslikuks. Selline korraldus on lähedane juba kahetasandilisele mudelile (vt järgnev punkt 2), kuid kohustusliku koostöö mudeli korral puudub kahetasandilise mudeli tarvilikuks tingimuseks olev vahetult elanike poolt valitud esinduskogu ja iseseisev tulubaas.

Kohustuslik mudel muudab koostöö toimivaks, kuid võib tekitada probleeme demokraatliku otsustusprotsessi seisukohalt, samuti võivad erinevate omavalitsusüksuste huvid võivad olla erinevad- võtmeküsimuseks kujuneb seejuures partnerite (eriti kui partnerite suurus nii elanike arvu kui majandusliku võimsuse mõttes on väga erinev) proportsionaalse ja kõikide osapooli arvestava esindatuse tagamine juhtorganis.

²² Barlow, M. 1994. "Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas" In M. Barlow, P. Dostál & M. Hampl (eds). *Development and administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam.

2. Kahetasandiline mudel (*two-tier model*). Kahetasandilise mudeli korral on lisaks esmatasandi iseseisvatele kohaliku omavalitsuse üksustele valglinnastunud alal olemas iseseisev regionaalse tasandi kohalik omavalitsus, kusjuures mõlemal tasandil on oma esinduskogu ning kindlad õigused, kohustused ja vastutus ning tulubaas.

Kahetasandilise kohaliku omavalitsuse mudel võimaldab hajalinna mudelist paindlikumat lähenemist ning säilitab samas kõik pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuse üksused iseseisvatena. Siinjuures on oluliseks teguriks riigi kui terviku õigusruum. Kui riigi kohaliku omavalitsuse süsteem on ühetasandiline, siis on problemaatiline ühes riigi piirkonnas eraldi kahetasandilise süsteemi kasutamine. Samuti eeldab see, et kahetasandilist süsteemi kasutaval piirkonnal on ja seal asuvatel kohaliku omavalitsuse üksustel on teistega võrreldes erinev tulubaas, õigused, kohustused ja vastutus. Kahetasandilise mudeli ühe negatiivse küljena võib nimetada seda, et kui partnerid on väga erinevate suurustega, siis vabade valimiste korral hakkab suurim partner domineerima ja on võimeline saama enamiku esinduskogu kohtadest.

3. Unitaarse linna mudel (*unitary model*). Unitaarse linna mudel tähendab seda, et valglinnastunud alal tegutseb üks kohaliku omavalitsuse üksus, oma esinduskoguga ja õiguste, kohustuste ja vastutusega. Sellel omavalitsusel võib olla territoriaalseid allüksusi (linnaosad, osavallad vms), kuid need ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused ja neil puudub oma iseseisev pädevus.

Unitaarse linna mudelit kasutatakse küllalt levinud mudelina linna-linnaosade (st tuumiklinna) juhtimisel, kuid autorina teadaolevalt ei kasutata seda kusagil pealinna ja tema valglinnastunud tagamaa korral. Unitaarse linna mudeli peamiseks puuduseks on kohaliku demokraatia ebapiisav tagamine ning probleemid liigsest bürokratiseeritusest. TTÜ humanitaarteaduskonna poolt läbiviidud sotsioloogilises uuringus nimetati Tallinna liigset bürokratiseeritust koostöö ühe takistajana juba praeguses olukorras.

Tallinna linn oma administratiivpiirides on unitaarne kohaliku omavalitsuse üksus, Tallinna linnaosad ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused. Seevastu Tallinna ja Harjumaa kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd võib väga selgelt vaadelda kui hajamudeli näidet: kohaliku omavalitsuse üksused teevad omavahel vabatahtlikku koostööd (nt Harjumaa Ühistranspordikeskus, Harjumaa Omavalitsuste Liit), kuid koostöö saab põhineda vaid kõikide osapoolte tahtel.

5.2. Tallinna regionaalse koostöö mudeli valikud

Alljärgnevalt analüüsitakse pealinnaregiooni perspektiivseid regionaalse koostöö arengumudeleid ja püütakse teha nende vahel valik, arvestades meie kohaliku omavalitsuse korralduse mudelit ja selle (üksnes poliitiliselt reaalse!) täiustamise võimalusi.

Vabatahtliku koostöö mudel

See tähendab sisuliselt senise olukorra jätkumist. Tallinna ja tema tagamaa linnade ja valdade arengulisi probleeme see ei lahenda ning senine kaootiline areng jätkub. Seejuures nimetati valdade ja linnade juhtide seas läbiviidud uuringus koostöö peamiste takistustena järgmisi aspekte:

- Poliitiline aspekt (poliitikud soovivad näha oma paremust teise linna/valla ees, valimislubaduste täitmine, erinevad poliitilised koalitsioonid linnades ja valdades, volikogude liikmete kartus oma valimispiirkonna tahaplaanile jäämise osas).
- Vähene informeeritus koostöövõimaluste ja tähenduse osas.
- Õiguslikud takistused (nt ühistranspordi korraldamisel)

- Eesti õigusruum soosib kohalike omavalitsuste omavahelist konkurentsi (elukoha registreerimine, tulumaksulaekumine jne)
- Majanduslikud takistused nt jäätmehoolduse (prügila) erastamine.

Antud uurimistöös ei peeta seetõttu soovitatavaks vabatahtliku koostöö varianti. Rõhutada tuleb siinkohal aga seda, et vabatahtliku koostöö mittesoovitatavuse all peetakse silmas koostööd uuringu eesmärgiks olevate probleemide (valglinnastumine jms) lahendamisel. Kahe või enama kohaliku omavalitsuse üksuse vabatahtlik koostöö on vaja alati tagada.

Suur-Tallinna mudel

Suur-Tallinna stsenaarium tähendaks regionaalse omavalitsuse moodustamist Tallinnas ja Tallinna tagamaal. Suur-Tallinnal on oma otsevalitud volikogu ja valitsus, tulubaas ning kindel pädevus, õigused, kohustused ja vastutus.

Erinevad kohaliku omavalitsuse üksused (tuumik-Tallinn, linna ümbritsevad vallad ja linnad) oleksid selle mudeli korral iseseisvad esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksused. Suur-Tallinn võimaldaks lahendada ka mitmed Tallinna sisemise juhtimise probleemid, nt mõnede linnaosade (Nõmme, Pirita) suurem iseseisvus või nt Pirita puhul liitumine Viimsi vallaga (või vastupidi?) jne.

Suur-Tallinna mudel võimaldaks küll lahendada paljud kohaliku omavalitsuse üksuste regionaalse koostöö probleemid, kuid tal oleksid oma olulised puudused:

1. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on ühetasandiline ning selle raames ühes piirkonnas kahetasandilise süsteemi sisseviimine põhjustaks palju (mõttetuid?) õiguslikke probleeme.
2. Nagu ka tabelist 1 selgub, oleks Tallinna domineerimine nimetatud mudelis niivõrd ilmne, et tegemist ei oleks enam võrdsete partnerite koostööga.

Kohustusliku koostöö mudel

Lähtudes eeltoodust ning arvestades valla ja linna juhtide seas läbiviidud uuringu tulemusi leiame, et Tallinna ja tagamaa regionaalse koostöö huvides oleks ratsionaalseim lahendus teatud valdkondades (avalike teenuste osutamisel) kohustusliku koostöö mudel ja seda järgmistel põhjustel:

1. Tagab elanike teenindamise
2. Võimaldab partnerite omavahelist võrdsetel ja huvide kaitstuse alusel põhinevat suhtlemist
3. Võimaldab tagada kõikide liikmesvaldade ja -linnade esindatuse.

5.3. Teatud koostöö valdkondades kohustusliku koostöö mudeli praktiline rakendamine pealinnaregioonis

5.3.1. Pealinnaregiooni koostöö territoriaalne alus

Kohustusliku koostöö mudeli rakendamise esimene konfliktipunkt on see, missugused kohaliku omavalitsuse üksused peaksid olema mudelisse kaasatud. Helsingi YTV mudel moodustati 1974. aastal ja arenguprotsessid on tinginud selle, et koostööpiirkonda tuleks laiendada. Võimalikud valikud siinkohal on järgmised:

1. Tallinna linn ja linnaga vahetult piirnevad kohaliku omavalitsuse üksused (sh Saue linn, mis küll Tallinnaga ühist piiri ei oma, kuid on väga tihedalt Tallinnaga seotud)
2. Variandis 1 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksused + Harjumaal asuvad kohaliku omavalitsuse üksused, mida läbib elektriraudtee, st lisanduvad Keila vald, Paldiski linn, Vasalemma vald, Nissi vald, Raasiku vald, Anija vald, Aegviidu vald.
3. Harju maakond tervikuna

4. Harjumaa kohaliku omavalitsuse üksused tervikuna, millele lisandub Raplamaa Kohila vald.

Eesti regionaalhalduse reform on ettevalmistamisjärgus ning selle rakendamise aeg ja õigusraamistus veel ebaselge. Arvestades, et Tallinna ja linna tagamaa spetsiifika on teistsugune, kui kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele pandavad ülesanded, siis Tallinna koostöömudel ei asenda nende liitude võimalikule tugevdamisele suunatud reformi ja pigem täiendab seda.

Antud uuringus tehakse valik variandi 1 kasuks (tabelid 7 ja 8). Põhjused selleks on järgmised:

1. Tegemist on Tallinna valglinnastunud tagamaaga (sisuliselt Tallinna linnastuga)
2. Valla ja linna juhtide seas läbiviidud uuringu tulemused, mis näitasid nimetatud piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste tunduvalt tugevamat seotust Tallinnaga
3. Antud piirkonda seovad mitmed ühised infrastruktuurid (vesi- ja kanalisatsioon jms)
4. Antud piirkonda ulatuvad või seda võiksid teenindada Tallinna ühistranspordiliinid.

Tabel 7. Tallinna koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused

Vald, linn	Elanikke	%
TALLINN	398 599	83,34
Maardu linn	16 486	3,45
Saue linn	5 754	1,20
Harku vald	9 501	1,99
Jõelähtme vald	5 456	1,14
Kiili vald	3 615	0,76
Rae vald	9 161	1,92
Saku vald	8 194	1,71
Saue vald	8 013	1,68
Viimsi vald	13 527	2,83
KOKKU	478 306	100,00

Allikas: www.ell.ee

Tabel 8. Tallinna koostööpiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tulud

Vald, linn	Kogutulud (milj. kr)	Üksikisiku tulumaks (milj kr)
TALLINN	5 740,0	3 403,0
Maardu linn	135,0	105,0
Saue linn	81,5	55,0
Harku vald	149,7	102,8
Jõelähtme vald	73,7	46,0
Kiili vald	60,1	34,7
Rae vald	185,6	90,0
Saku vald	125,0	84,0
Saue vald	98,5	80,0
Viimsi vald	225,0	170,0
KOKKU	6 874,1	4 170,5

5.3.2. Tallinna koostööpiirkonna juhtimismudel

Tallinna koostööpiirkonna juhtimismudel peab ühest küljest arvestama Tallinna domineerivat rolli, samas tagama ka lähitagamaa partneritele proportsionaalse esindatuse koostööorgani esinduskogus. Helsingi koostööpiirkonna juhtimismudeli moodustamine oli tulenevalt seda moodustavate kohaliku omavalitsuse üksuste elanike võrreldavast arvust ja võrreldavast majanduslikust võimsusest lihtsam.

Tallinna Regionaalnõukogu liikmed nimetavad pealinna regiooni reguleeritavasse koostööpiirkonda kuuluvate linnade ja valdade volikogud. Valdade ja linnade esindatuse osas Tallinna Regionaalnõukogus võib välja pakkuda kaks mudelit (tabel 9).

Tabel 9. Tallinna Regionaalnõukogu koosseisu moodustamise võimalusi

Vald, linn	Mudel 1	Mudel 2
TALLINN	18	25
Maardu linn	2	2
Saue linn	2	1
Harku vald	2	1
Jõelähtme vald	2	1
Kiili vald	2	1
Rae vald	2	1
Saku vald	2	1
Saue vald	2	1
Viimsi vald	2	2
KOKKU	36	36

Mudel 1

Nagu eelnevalt mainitud, muudab Tallinna elanike arv Regionaalnõukogu moodustamise keeruliseks. Lähtudes eeltoodust lähtuti esimese juhtimismudeli raames Regionaalnõukogu moodustamisel järgmistest põhimõtetest:

- Tallinna linna ja tema tagamaa valdade ja linnade pariteetne esindatus
- Kuna tagamaa linnade-valdade elanike arvud on võrreldavad, siis lähtutakse sellest, et kõik saavad võrdse arvu kohti regionaalnõukogus;
- Regionaalnõukogu esimees on Tallinna esindaja
- Regionaalnõukogu teeb otsuseid 2/3 poolthääletage, st et arvestatakse konsensusliku otsustamise põhimõtet.

Selline lahendus arvestab ka valdade ja linnade juhtide hulgas tehtud uuringu tulemusi, kus peeti õigeks, et suur elanike arv ei anna iseenesest alust nn ühepoolseks koostööks ja domineerimiseks ning kõiki osapooli tuleb kohelda kui võrdseid partnereid. Koostöö lahendused peavad ideaalvormis põhinema konsensusele, mistõttu on otsuste vastuvõtmisele kehtestatud 2/3 häälteenamuse nõue. Samas ei tohi kannatada Tallinna huvid.

Mudel 2

Mudel 2 arvestab Tallinna domineerivat rolli, kuid arvestades Tallinna niivõrd suurt ülekaalu tekiksid õigustatud küsimused tagamaa valdade ja linnade õigustest otsustusprotsessis. Seega ei saa mudelit 2 arvestatavaks alternatiiviks lugeda.

5.3.3. Tallinna koostööpiirkonna ülesanded ja õiguslik regulatsioon

Tallinna koostööpiirkonna oodatavad ülesanded koorusid välja valdade ja linnade juhtide hulgas korraldatud sotsioloogilise uuringu tulemuste põhjal. Lähtudes eeltoodust oleksid koostööpiirkonna ülesanneteks:

- Ühistransport, eeskätt koolitranspordiliinid ja Tallinna ühistranspordiliinid ümbritsevate valdade-linnade territooriumil. Selles valdkonnas vabatahtlik koostöö juba toimib;
- Ühisveevärk ja kanalisatsioon, eeskätt ühine ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava, sadevee ja reovee ärajuhtimine, europrojektides osalemine;
- Jäätmehooldus sh ühine jäätmejaamade võrgustik,²³ tulevikvariandina regionaalprügila munitsipaliseerimine, korraldatud olmejäätmeveo piirkonnad jms
- Liikluse-, magistraal-, ja kergliiklusteede planeerimine;
- Kalmistute haldamine;
- Puhkealade planeerimine;
- Keskkonnakaitse (Tallinna ja Harjumaa rohevõrgustik)
- Haridusvõrgu planeerimine;
- Sotsiaalhoolekande asutused (hoolekodud)
- Turismialane koostöö

Tallinna koostööpiirkonna moodustamine eeldab vastavat muudatust kehtivates seadustes. Meil on praegu omavalitsusliku juhtimise regionaalsel (vähemalt kahte kohaliku omavalitsuse üksust hõlmaval) tasandil võimalused üksnes vabatahtlikuks koostööks. Vastavalt kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusele (RTI, 28.11.2002, 96, 565) tunnustatakse kohaliku omavalitsuse üksuste liituna vaid maakondlikke liite ja üleriigilise liite, seejuures saab maakonnas olla vaid üks kohaliku omavalitsuse üksuste liit. Kavandatakse regionaaljuhtimise reformi, kuid see näeb seni ette üksnes kogu maakonna piires valdade ja linnade koostööd. Tegelikult oleks vaja ka regionaalsel tasandil kitsamal territoriaalsel alusel muuta teatud valdkondades (teatud avalike teenuste osutamisel) valdade ja linnade koostöö kohustuslikuks. Kas see piirdub üksnes pealinnaregiooniga või hõlmaks see ka mõningaid muid Eesti valglinnastunud (-vaid) regioone – sellele siinkohal ei saa ühest vastust anda. Igal juhul tuleks kas muuta kehtivat kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust või võtta vastu täiesti eraldi Tallinna koostööpiirkonna seadus. Nagu eelnevalt rõhutati on Tallinna koostööpiirkond täiendavaks võimaluseks maakondlikule omavalitsusliidule, mitte ei asenda seda.

Kavandatav seadus (või täiendus kehtivas seaduses) peaks reguleerima koostööpiirkonna moodustamise, juhtorganite moodustamise põhimõtted ja nende pädevuse, koostööpiirkonna pädevuse, rahastamise ning järelevalve küsimused.

Uurimistöö tulemusel selgus suhteliselt üldistava järeldusena, et Tallinna linna ning tema lähivaldade ja –linnade vaheline koostöö, sisuliselt pealinnaregiooni toimimine on tagasihoidlik, pigem juhuslik kui valdade ja linnade poolt eesmärgistatult juhitud ning seetõttu ka väheefektiivne, mida saaks parendada õiguslike regulatsioonidega, sh linnapoliitika väljatöötamisega ning rakendamisega ja suurema majandusliku huvitatuse tagamisega ning osa valdade ja linnade puhul ka nende haldussuutlikkuse tõstmisega.

Käesolev uurimistöö võiks kujuneda ka üheks esmaseks sammuks Eesti linnapoliitika väljatöötamisele, mille vajadust on alles viimasel paaril aastal hakatud mõistma. Seejuures tuleks aga teada, et kaasaegne linnapoliitika (nt Soome kogemuste põhjal) on seotud linnade rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmisega. Meil on senised regionaalpoliitilised hoiakud ja vastav rahastamine olnud suunatud võrdsustamisele.

²³ Siin on esimesed näited koostööst ettevalmistatav Tallinna linna ja Saue valla koostööleping Pääsküla jäätmejaama kasutamiseks.

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Humanitaarteaduskond

Uurimistöö

**Pealinna regiooni mõiste ja linnapoliitika alused ning
põhilised
arengusuunad**

Sotsioloogiline uuring "Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö"

Tallinn 2007

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	37
1. ÜLDISED KÜSIMUSED	38
1.1 Haridus.....	38
1.2 Tööhõive	40
2. KOOSTÖÖ NAABEROMAVALITSUSTEGA	41
2.1. Tänapäevane koostöö	41
2.2. Mis takistab koostööd?	42
2.3 Tulevase koostöö vajadus	43
3. KOOSTÖÖ TALLINNAGA.....	43
3.1. Tänapäevane koostöö	44
3.2. Mis takistab koostööd?	44
3.3 Tulevase koostöö vajadus	45
4. PIIRKONDLIK ORGANISEERITUD KOOSTÖÖ	47
5. E-OMAVALITSUS	50
Kokkuvõte.....	52

Lisad

Lisa 1 Küsitluse vorm

Lisa 2 Haridusvaldkonna koostöö iseloomustus omavalitsuste lõikes

Lisa 3 Koondtabel küsitluse kokkuvõttest

Lisa 4 Kokkuvõtte omavalitsuse seisukohtadest e-omavalitsuse edasiarendamise teemal

SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse (KOV) üks põhilisi ülesandeid on pakkuda kvaliteetset avalikku teenust. Praeguses õigus- ja majandusruumis ning haldusterritoriaalse korralduse juures on mitmes valdkonnas nende teenuste tagamiseks vajalik KOV üksuste koostöö. Samas on ka selge, et KOV koostöö vajadus on meil EL-i liikmesriigina jõudnud uude arenguetappi, mida kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse ja kümme aastat varasema kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmise ajal ei saadud ette näha.

Selleks, et selgitada KOV koostöö senist olukorda, vajakajäämisi ja tulevase koostöö võimalusi viis Tallinna Tehnikaülikool läbi küsitluse (lisa 1). Küsimustiku koostasid TTÜ humanitaarteaduskonna dekaan Sulev Mäeltsemees, Siseministeeriumi nõunik ja TTÜ haldusjuhtimise doktorant Sulev Lääne ning Rae vallavanem ja TTÜ haldusjuhtimise magistrant Raivo Uukkivi. Raivo Uukkivi viis läbi ka laekunud ankeetide analüüsi ja koostas vastava uuringu kokkuvõtte.

Küsimustikul oli mitu eesmärki:

1. Saada ülevaade KOV vahelisest koostööst ja koostöö vajadusest ning võimalustest nendes maakondades (Harjumaa, Lääne-Virumaa, Järvamaa, Raplamaa, Läänemaa), kus sotsiaalmajanduslikud protsessid (valglinnastumine, pendelränne jms) on pealinna poolt eeldatavalt ja seniste uurimuste põhjal enim mõjutatud.
2. Uurimustöö kitsamaks ülesandeks on ülevaate saamine pealinna regionaalsest koostööst, st pealinna sotsiaalmajanduslike seostest teiste KOV-idega. Küsitluses on seetõttu eraldi osad, mis puudutavad konkreetset Tallinnaga seonduvat koostööd ja selle arenguperspektiive.
3. Töötada välja ettepanekuid KOV koostöö efektiivsemaks ja paindlikumaks tagamiseks Eesti seadusandluses.

Küsimustik saadeti sihtgrupile läbi Harjumaa Omavalitsuste Liidu kahel korral ja läbi Eesti Maaomavalitsuste Liidu ühel korral. Lisandusid küsitluse läbiviijate isiklikud kontaktid erinevate omavalitsuse juhtidega. Kõigele vaatamata laekusid vastused sihtgrupiks valitud 78-st omavalitsusest vaid 27-lt ehk ca 35%. Kõige koostöövalmimad olid Harjumaa omavalitsused²⁴ – 24-st vastasid 16 ehk 66,6%. Vastavad tulemusprotsendid teiste, sihtgruppi kuulunud, maakondade lõikes kujunesid – Raplamaalt 40%, Läänemaalt 33%, Lääne-Virumaalt 27% ja Järvamaalt 18%

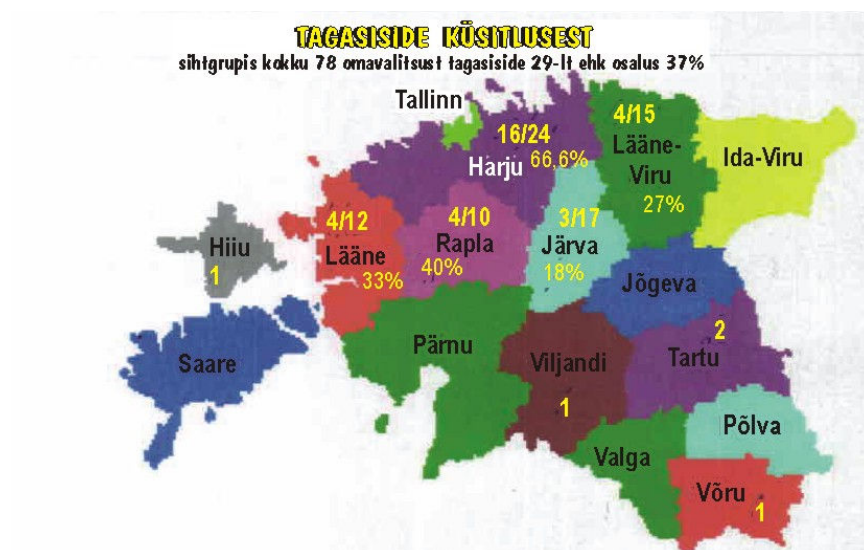
Teades eeltoodud protsente võib öelda, et tagasiside oli tagasihoidlik, samas on kaetud kõik sihtgruppi haaratud piirkonnad ja seega on võimalik järeldusi teha.

Kuivõrd küsitluse eesmärk oli selgitada välja sihtgruppi haaratud kohalike omavalitsuste²⁵ seisukohad koostöö küsimustes, siis suhteliselt „leige” tagasiside vastuste näol annab juba esimese võimaluse

²⁴ Rae vald, Viimsi vald, Saue vald, Maardu linn, Tallinna linn, Raasiku vald, Aegviidu vald, Kiili vald, Kose vald, Vasalemma vald, Keila vald ja Keila linn, Kõue vald.

²⁵ Läbi omavalitsuse tippjuhi seisukohtade

järelduste tegemiseks – kohalikke omavalitsusi ei huvita veel omavaheline koostöö pikemas perspektiivis. Vastajate hulgas oli 17 vallavanemat/linnapead, 2 volikogu esimeest, 2 abivallavanemat, 2 ametijuhatajat, 6 nõunikut ja 8 erinevat spetsialisti.



Küsitlus koosnes seitsmest osast, millest esimene (üldine) osa andis hinnanguid haridus ja tööhõive valdkondadele. Teine, kolmas, neljas ja viies osa käsitlesid omavalitsuste toimivat koostööd ja koostöövajadust naaberomavalitsustega ja Tallinnaga. Kuuendas osas küsiti seisukohti piirkondlike organiseeritud ühistegevuste kohta ja viimases osas uuriti seisukohti e-omavalitsuse teemadel. Alljärgnevalt on toodud kokkuvõtted täidetud küsimustikest.

1. ÜLDISED KÜSIMUSED

1.1 Haridus

Haridusalane koostöö väljendub kõige enam asjaolus, et ühe omavalitsuse registris registreeritud koolieelikud ja/või kooliõpilased kasutavad teistele omavalitsustele kuuluvaid haridusasutusi. Põhjused miks kasutatakse teise omavalitsuse haridusasutusi on erinevad:

- Ühel omavalitsusel puudub vajalik haridusasutuste ressurss, teisel on ressurss kasutamata
 - Muukeelsed koolid
 - Valglinnastumise tagajärjel tekkinud lasteaia ja/või koolikohtade pöud
- Kodanike liikumine ühe omavalitsuse territooriumilt teisele territooriumile seoses elukoha vahetusega, kuid selle liikumise fikseerimata jätmise rahvastikuregistris.

Eeltoodust johtuvalt on tegemist nii reaalse koostööga kui ka seaduse täitmata jätmisest²⁶ tuleneva fiktiivse koostööga, milles kohalikud omavalitsused on pigem kannataja rollis. Haridusalast koostööd

²⁶ Rahvastiku registri seaduse § 39¹. Isiku kohustuse hoolitseda elukoha aadressi õigsuse eest

reguleerivad koolieelse lasteasutuse seadus ning põhikooli ja gümnaasiumi seadus, mis sätestavad muuhulgas kulude kompenseerimise mehhanismi teenust pakkuvale omavalitsusele.

Laste liikumine kohalike omavalitsuste haridusasutuste vahel on toodud kokkuvõtvalt Lisas 2. Analüüsides toodud tabelit saame teha järelduse, et naaberomavalitsuste haridusasutusi kasutatakse kõikide vastanud omavalitsuste poolt. Tallinna haridusasutusi kasutavad valdavalt Harjumaa omavalitsused. Eelpool nimetatud fiktiivsest koostööst saab teha järelduse analüüsides Tallinna poolt esitatud andmeid ja seda eelkõige lasteaedade kasutamise osas. Kui Tallinnas elav lasteaiealine laps käiks lasteaia, mis asub Tallinna piirinaabriks oleva valla territooriumil, siis järeldusi teha ilma põhjalikuma uuringuta oleks ohtlik. Samas pole eriti loogiline, et Tallinnas elav laps käib lasteaia Anija, Kose või Vasalemma vallas, siin võib eeldada, et lapse reaalne elukoht on nimetatud omavalitsuses, aga tegemata on registritoimingud.

Järeldused:

1. Organiseeritud koostööd kui sellist ei toimu²⁷.

- Pole lepinguid erinevate omavalitsuste vahel, millega reguleeritakse, et üks omavalitsus tagab teisele teatud arvu kooli või lasteaia kohti²⁸ ja samuti teenuse haridusliku kvaliteedi, mille eest teine tellijana tasub²⁹.
- Koostöölepete sõlmimise asemel kasutavad omavalitsused olukorda maksumaksjate kinni hoidmiseks ja seega ka õhutavad kodanikke eirama rahvastikuregistri seaduse nõudeid registreerima oma elukohaks kohalik omavalitsus kus reaalselt elatakse³⁰.
- Toimuvat koostööd saab nimetada isevooleks (turumajanduse põhimõttel toimivaks?), kus suur roll on
 - lapsevanema pealehakkamisel (lapsele koha hankimine teisele omavalitsusele kuuluvasse hea mainega kooli),
 - paratamatusel, sest sellel omavalitsusel, kus haridusteenust vajatakse, puuduvad võimalused teenust pakkuda (nt. muukeelsed või erivajadustega koolid).

2. Tallinnaga on tihedamalt seotud läbi haridusalase koostöö Harjumaa omavalitsused.

(1) Rahvastikuregistri objektiks olev isik hoolitseb enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris, kasutades käesolevas peatükis sätestatud võimalusi.

(2) Kui isik, tema alaealsed lapsed ja eestkostetavad asuvad püsivalt elama teise elukohta, esitab isik uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks.

²⁷ Küsitluse järgnevatel osades pole mitmed omavalitsused ka haridusteamalist koostööd, kui toimivat, ära märkinud

²⁸ Näiteks Rae vald sõlmib Tallinnaga lepingu, et viimane tagab esimesele 200 lasteaia kohta viieks aastaks

²⁹ Täna ei tasuta reaalse teenuse kvaliteedi eest vaid ruumide haldamisega seotud kulusid

³⁰ Näitena saab tuua eriti Tallinna regiooni, kus terav puudus lasteaiakohtadest ja omavalitsused, kellel on kohti munitsipaallasteaedades, kehtestavad reegleid, millega eelistatakse neid lapsi, kelle elukoht registris on registreeritud konkreetse omavalitsuse territooriumile

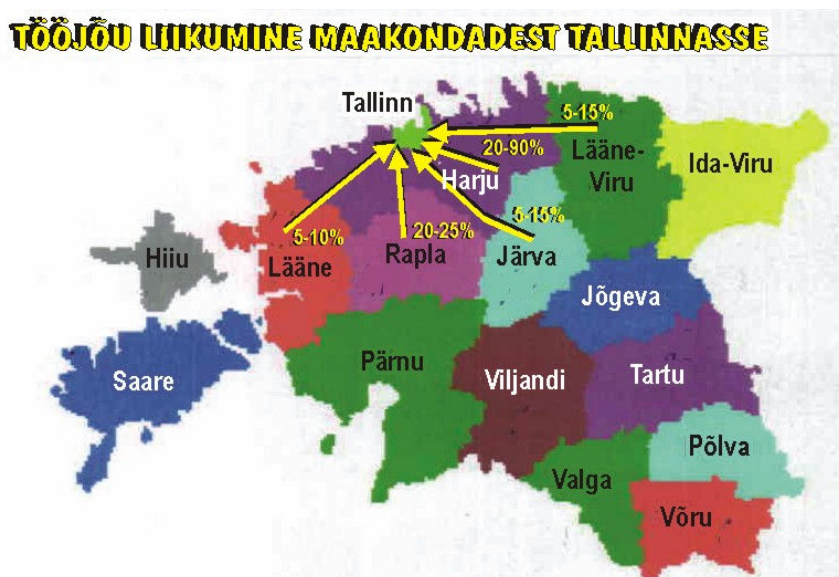
1.2 Tööhõive

Tööhõive puhul huvitas küsitluse koostajaid kas omavalitsused oskavad hinnata kui palju nende kodanikke on leidnud töökoha väljaspool omavalitsuse halduspiire. Kuna töö üheks eesmärgiks oli välja selgitada omavalitsuste side pealinnaga, siis erilist huvi pakkus Tallinnasse tööle käivate inimeste arv. On ju teada, et seoses valglinnastumise protsessiga on inimeste elu- ja töökohad erinevate omavalitsuste territooriumitel ja see tekitab nn pendelrände omavalitsuste vahel - hommikul tööle ja õhtul tagasi. Kuivõrd tööpäeva alguse ja lõpu ajad töökohtadel kattuvad, siis on pendelränne põhiliseks ummikute tekkimise põhjuseks Tallinnasse sissesõidul.

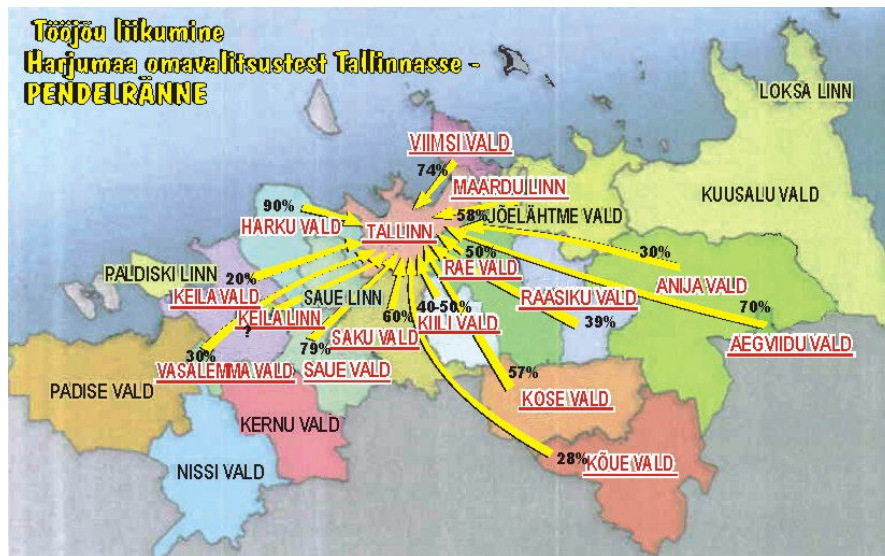
On ka teada tendents tootmis-, äri- ja logistikaettevõtete linnast lähipiirkondadesse lahkumiseks, seega on olemas pendelränne ka vastupidise iseloomuga – ettevõtete personal tuleb reeglina ettevõtte asukoha muutusega kaasa, kuid inimeste elukohad ei muutu, vähemasti mitte kohe.

Kui väiksemad kohalikud omavalitsused oskasid anda hinnanguid oma tööealiste kodanike töökohtade paiknemise osas, siis kahjuks Tallinn sellist teavet ei andnud ja seega on meil võimalik rääkida pendelrändest vaid kontekstis elukoht väljaspool Tallinnat ja töökoht Tallinnas.

Järgnevatelt illustratsioonidelt saame ülevaate Tallinnasse töölekäivate kodanike proportsioonidest valimisse kuulunud maakondade lõikes.



Tulemus pole üllatav - Tallinnaga läbi töökoha on seotud kõige tihedamalt Harjumaa omavalitsused. Samas analüüs Harjumaa omavalitsuste lõikes andis tulemuseks, et mitte kõikidele omavalitsustele ei ole Tallinn peamiseks töökohti koondavaks keskuseks. Sellele järeldusele jõudmine on jälgitav ka järgmiselt illustratsioonilt ja see tulemus on mõneti üllatav.



2. KOOSTÖÖ NAABEROMAAVALITSUSTEGA

2.1. Tänapäevane koostöö

Küsimustike vastustes on vastajate poolt välja toodud järgmised koostöö valdkonnad (vt ka lisa 3):

- Hariduse valdkond, millest eelpool sai ülevaade antud ja mille osas ei saa võtta ühest seisukohta kas tegemist on ikka koostööga.
- Ühistransport või selle erinevad osad õpilastranspordi ja/või naaberomavalitsuste vahelise ühistranspordi näol. Erinevates piirkondades erinevad lahendused. Loodud on maakondlikud ühistranspordikeskused, milledest ühed on suutnud maakonna ühistranspordilahendused rahuldavalt tööle rakendada, teised alles püüavad lahendusteni jõuda.
- Jäätmehoolduse alane koostöö³¹.
- Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni alane koostöö
 - Kas realselt mitme omavalitsuse territooriumit katva ühisveevärgi ja/või –kanalisatsiooni toimimine;
 - Koos europrojektides osalemine;
 - Sadeveeprobleemide lahendamine.
- Kalmistute haldamine.
- Ühiste puhkealade moodustamine.
- Piirialade või läbiva infrastruktuuri (valdavalt teede) ühine planeerimine.

³¹ Väljaaravatud Harjumaa, kus üks omavalitsus on küll ekslikult seisukohal, et jäätmete ladestamine äriühingu Tallinna Prügila ladestusalale on mingil määral kirjeldatav koostööna

Küsitluses oli ka võimalus koostöökohtade lisamiseks, kuid see võimalus oli kasutamata jäetud. Samas on teada, et koostöö toimib sotsiaalhoolekande valdkonnas eakatele hooldekodu teenuse ostmise läbi nendelt omavalitsustelt, kellel vastav ressurss olemas.

2.2. Rahulolu koostööga. Mis takistab koostööd?

Eelnevast saime teada, et on valdkondi, milles koostöö toimib, samas on see teadmine poolik ilma vastajate poolse hinnanguta kuidas toimib. Vastajatele anti ette 4 kriteeriumit, mille alusel toimivat koostööd hinnata – rahul (R), pigem rahul (PR), pigem mitte rahul (PMR), mitte rahul (MR). Vastused saanud omavalitsuste esindajad ei hinnanud kõiki tänaseid koostöövaldkondi. Sellest võib järeldada, et vastaja ei omanud seisukohta või sellel konkreetsel omavalitsusel nimetatud koostöö puudub. Kolm enim tagasisidet saanud koostöövaldkonnad:

- haridus, mille kohta arvamust avaldas 66% vastanutest (R-53%; PR 37%; PMR 0; MR10%)
- vee ja kanalisatsioonialane koostöö, mille kohta arvamust avaldas 62% vastanutest (R50%; PR33%; PMR6%; MR11%)
- ühistranspordialane koostöö, mille kohta arvamust avaldas 48% vastanutest (R7%; PR43%; PMR29%; MR21%)

Küsitluses oli etteantud loetelu võimalikest takistustest – õiguslikud (märgiti 12 korda), partnerist lähtuvad (15), majanduslikud (15), poliitilised (12) või inimressursist tulenevad (13). Vastused olid ühest äärmusest teise ja nende alusel järelduste tegemine nõuaks täpsustavat uuringut. Huvitav on tähelepanu juhtida asjaolule, et mitmed naaberomavalitsused (nende juhid), kes vastasid omavahelise koostöö toimimise kohta jaatavalt, nimetasid koostöö edukuse piduriks partnerit. Samuti oldi koostöö efektiivsuse hindamisel erinevatel seisukohtadel. Lisaks jah/ei hinnangu andmisele oli lisatud mõnede KOV-ide poolt ka põhjendusi. Toon näiteid:

- ❖ Koostöö ei toimi, sest omavalitsuse tulubaas võimaldab ise hakkama saada.
- ❖ Koostööd tehakse niipalju kui vaja ja nii vähe kui võimalik.
- ❖ Iga valla poliitikud soovivad näha oma valla paremust teiste ees.
- ❖ Koostöö peaks olema pikaajalisem kui valimisperiood.
- ❖ Õiguslikest takistustest selgitus - seadusandlikud piirangud näiteks ühistranspordi korraldamisel.
- ❖ Tänane õigusruum soodustab KOV-ide vahelist konkurentsi, mis omakorda pärsib koostööd.
- ❖ Majanduslikest piirangutest saab esile tuua kodanikuvaenuliku olukorra Harjumaa jäätmemajanduses, kus lõppplastuse erakätes olek põhjustab liigseid kulutusi jäätmehoolduses.
- ❖ Poliitilises kontekstis on toodud ka järgmine selgitus – „KOV-ide juhtide hulgas võib viimasel ajal täheldada koostöötahte suurenemist hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkondades, kuid takistuseks on osutunud volikogud. Kuna volikogu liikmed on tavaliselt väiksema ja kindla

piirkondliku kogukonna esindajad, kes pelgavad oma piirkonna sidumist vallakeskuse ja naabervaldadega.”

- ❖ Kohaliku poliitilise otsustuse taha võib jääda ka koostöö näiteks ratsionaalse haridusvõrgu kujundamise osas, sest iga kohalik poliitik on lubanud valimistel midagi, paljud just oma piirkonda lasteaeda või kooli, seega ratsionaalset haridusvõrku kujundada on raske ja tegevus kujuneb lõpuks ebaratsionaalseks ja ka kalliks

2.3 Tulevase koostöö vajadus

Ka küsimusele, et millistes valdkondades oleks koostöö vajalik, saime vastuseks analoogse loetelu täna toimiva koostöö valdkondadele, millele oli lisandunud rõhutatumalt turismi valdkond.

Seega võib teha järelduse, et kõige rohkem ühiselt korraldatavad tegevused võiksid/peaksid olema haridus, ühistransport, jäätmemajandus ja üha enam kõneainet pakkuv ühine planeerimistegevus, sh kuid mitte ainult

- ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamine;
- teedevõrgu planeerimine ja rajamine;
- kalmistute planeerimine;
- puhkealade planeerimine.

Arvestades koostöö mittetoimimise põhjendusi peab asuma seisukohale, et tõsisemalt on vaja rõhuda strateegiliste dokumentide väljatöötamise kvaliteedile, sealjuures on selgelt näha, et kasuks tuleks kui lisaks täna nõutavale üldplaneeringu kooskõlastamisele naabritega, kooskõlastataks omavahel ka erinevaid arengukavasid (haridusvõrk, vesi ja kanalisatsioon, valla/linna arengukava jms).

3. KOOSTÖÖ TALLINNAGA

Küsitluse see osa kõigutab kahtlemata tänaseni kehtinud seisukohti Tallinna mõjust. Eelpool toodud tööjõu liikumise andmetele lisaks tõendab ka küsitluse Tallinnaga koostööle suunatud osa, et Tallinna mõjupiirkond on täna tunduvalt väiksem kui küsitluse koostamisel eeldatud. Samas ei tohi unustada, et tegemist on omavalitsusjuhtidele suunatud küsimustikuga ja seega on vastused põhiliselt nende isikute kogemustele tuginevad ehk subjektiivsed. Majanduslik süvaanalüüs võib esile tuua sootuks teised tulemused.

Kui jätta kõrvale hariduse valdkond, kus täna toimuvat ehk koostööks nimetada on palju, siis **väljaspoolt Harjumaad vastanud omavalitsustel täna Tallinnaga koostöö puudub!**

Põhiliseks koostööarealiks Tallinnale on seega Harjumaa, kuid vastuste varieerumiste põhjal saab öelda, et ka Harjumaad saab vaadelda erinevate tsoonidena Tallinnaga koostöö kontekstis.

Elimineerides veel ühe koostöövaldkonna – ühistranspordi³², siis on Tallinnaga koostöö vaid loetud omavalitsustel – põhiliselt piirinaabritel.

Küsitluse visuaalne tulemus võiks olla järgnev



3.1. Tänapäevane koostöö

Vastustes on leidnud koostööna äramärkimist järgmised valdkonnad:

- Haridus;
- Ühistransport;
- Ühisveevärk ja -kanalisatsioon;
- Planeeringud;
- Teede ehitus;
- Oli toodud ka jäätmehooldus, kuid siin pigem ekslikult, sest tõlgendatud Tallinna Prügila kasutamist lõpladestusala kui koostöö kohta, samas on see prügila piirkonna prügila ja kohustus selle kasutamiseks tuleneb õigusaktidest. Ühtegi koostöölepet omavalitsustel Tallinnaga selleks tegevuseks ei ole.
- Mainimist on leidnud ka noorsooalane koostöö läbi ühise Eesti Õpilasmalevi (EÕM) projekti, mis on realselt käivitunud

3.2. Rahulolu. Mis takistab koostööd?

Kuivõrd küsitluse käigus ilmnas, et Tallinnaga on koostööpunktid (va haridus) põhiliselt Harjumaa omavalitsustel, siis alljärgnevalt esitame kokkuvõtte Harjumaa kontekstis

	rahuldav	pigem rahuldav	pigem mitte rah.	mitte rahuldav
--	----------	----------------	------------------	----------------

³² MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskus asutajad on kõik Harjumaa omavalitsused

Haridus	4	3	0	0
Ühistransport	3	1	1	0
Jäätmehooldus	1	3	1	0
ÜVK (europrojektides osalemine)	5	1	0	0
Kalmistute haldamine	1	2	0	0
Ühiste puhkealade moodustamine	0	2	1	1
Piirialade või läbiva infrastruktuuri (teed) ühine planeerimine	0	1	2	0

Koostööd takistavate põhjuste osas oskasid või soovisid jällegi vastata vaid osa küsimustiku täitjatest. Kõige enam nimetati probleemiks majanduslikke takistusi ning vajaliku inimressursi puudumist, järgmiseks takistuseks toodi välja partnerist (Tallinn) johtuvat koostöö võimatust. Viimase taksitusena nähti poliitilist takistust. Partnerist johtuvat on ka põhjendatud – tundub, et Tallinna haldusaparaat on liiga suureks ja juhitamatuks paisunud. Erinevad otsustustasandid ei tea mis teised teevad ja seega on tulemused tihti vastukäivad.

Kuivõrd ka Tallinna esindajad³³ on küsitlusele vastanud, siis nende poolt hinnatuna on koostööle kõige suurema takistuse püstitajaks ühelt poolt „huvi puudus”³⁴ ja teisalt inimressursi puudus, mida on selgitatud järgnevalt: „Koostöö nõuab lisaaega, mida ei ole olemasolevatel töötajatel, kuna nad on oma põhitööga hõivatud”.

Erinevate valdkondade osas toodi samuti põhjendusi. Ühistranspordi ebakvaliteetses toimimises on selgelt põhjuseks kunagine riigi poolt (läbi maavalitsuse) tehtud otsus kaotada munitsipaalstruktuurid, erastada need ja osta teenust sisse äriühingutelt.

Jäätmemajanduses on selgelt tehtud samad vead võrrelduna ühistranspordiga. Erinevuseks on asjaolu, et tehtud vead on johtunud Tallinna linnavõimu kunagistest juhtimisotsustest – Tallinna Prügila AS-i erastamine koos tarbijale vaenulike erastamislepete sõlmimisega, millega garanteeriti tarbijale/jäätmetekitajale suurinvestori kasumi võrra suurem ladestushind.

3.3 Tulevase koostöö vajadus

Analoogselt toimivale koostööle joonistub ka tuleviku koostöö osas välja piirkond kus koostöö vajadusi nähakse ja see piirkond on valdavalt Harjumaa. Erisusi leiab ka siin, vähemalt üks vastanud Harjumaa omavalitsustest ei näe koostöövajadust Tallinnaga ka tulevikus, mitmed näevad seda väga piiratud aladel – haridus, ühistranspordi korraldus. Nii nagu toimiva koostöö puhul, on ka tuleviku koostöö puhul põhilisteks huvitatuteks reaalse, kvaliteetse ja kahepoolse koostöö osas Tallinna piirinaabrid.

Koostöövaldkonnad kattuvad sisuliselt etteantud loeteluga.

- Ühistransport on kindlasti tänastes päevaprobleemidest kõige teravam, seetõttu on ta ka jätkuvalt tähelepanu keskpunktis.

³³ Küll mitte omavalitsusjuhtide tasemel

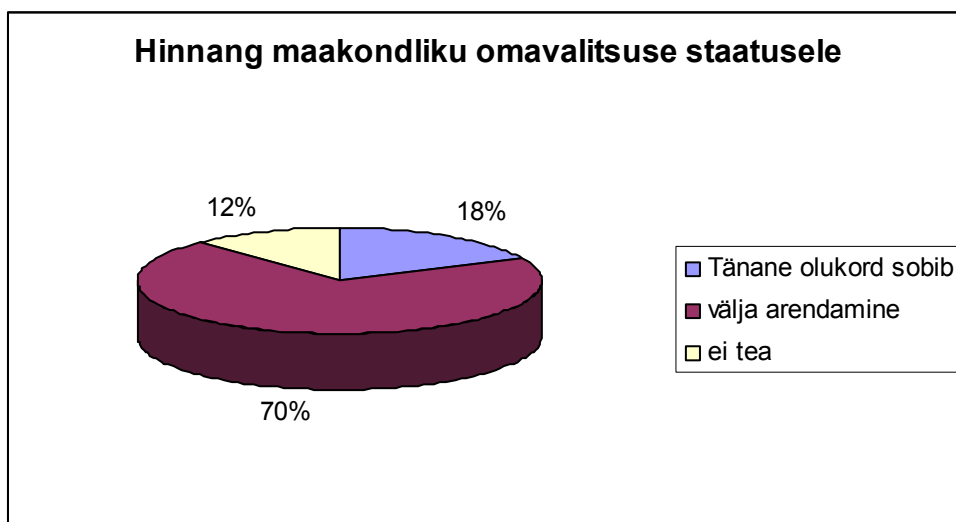
³⁴ Ei ole täpsustatud kelle poolse huvi puudus

- Haridusvõrgu küsimused vajavad lahendamist, et koostöö jõuaks tõepoolest organiseeritud tegevuse tasemele ja poleks mitte õppekoha majandamiskulude ostmine/müümine.
- Jäätmehooldus on küsimus, kus oleks võimalik koostööd teha. Eelduseks on Tallinna Prügila AS-i osaluse välja ostmine „suuromanikult”, seejärel toimiva jäätmejaamade võrgu loomine. Tallinna Prügila AS peaks olema toimiva jäätmehoolduse alase ühistegevuse alustala ja seega peaksid kõik Harjumaa omavalitsused (va piirialade omavalitsused, kes on juba mõne analoogse ettevõtte liikmed) olema ka prügila omanikeringis.
- Üha enam vajab Tallinna ümbruse logistika tähelepanu ja sellealane koostöö peab ka reaalselt toimima hakkama. Seda nii kergliikluse kui ka raskeveoste liikluse osas.
- Jätkuvalt nähakse vajadust naaberomavalitsuste ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni süsteemide integreerimiseks Tallinna vastavate süsteemidega³⁵.
- Pinna-, sade- ja muu liigvee ärajuhtimisega seotud küsimuste lahendamine.
- Tallinna lähialade arendamine puhkealadeks, kus ka tallinlane saab kvaliteetselt puhata ja oma energiavarusid täiendada.
- Turismialast koostööd näevad sisuliselt kõik Tallinna lähivallad, Harjumaa tervikuna kui ka ülejäänud sihtgruppi sattunud maakondade omavalitsused

³⁵ EL nõuded üle 2000 i.e asumites ühiskanalisatsiooni välja arendamine 2011; radooni kõrge tase põhjavees jms

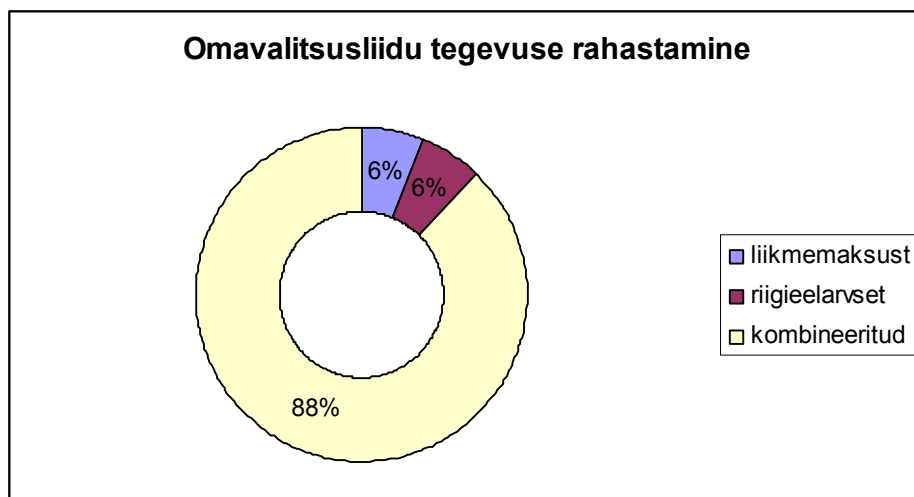
4. PIIRKONDLIK ORGANISEERITUD KOOSTÖÖ

Selles küsimustiku osas sooviti saada vastajate seisukohti erinevate koostöövormide kohta. Kuigi erinevate omavalitsuste poolt on loodud MTÜ-sid lahendamaks nende kaudu väiksemate piirkondade kitsaskohti, on siiski omavalitsustele kõige reaalsemaks koostöö organiseerimise ja koordineerimise võimaluseks maakondlikud omavalitsusliidud. Kuivõrd see selgus ka küsitluses ja oli ka eeldatavaks vastuseks, siis küsiti kas omavalitsused on rahul omavalitsusliitude tegevusega või soovitakse nende liitude reorganiseerimist.

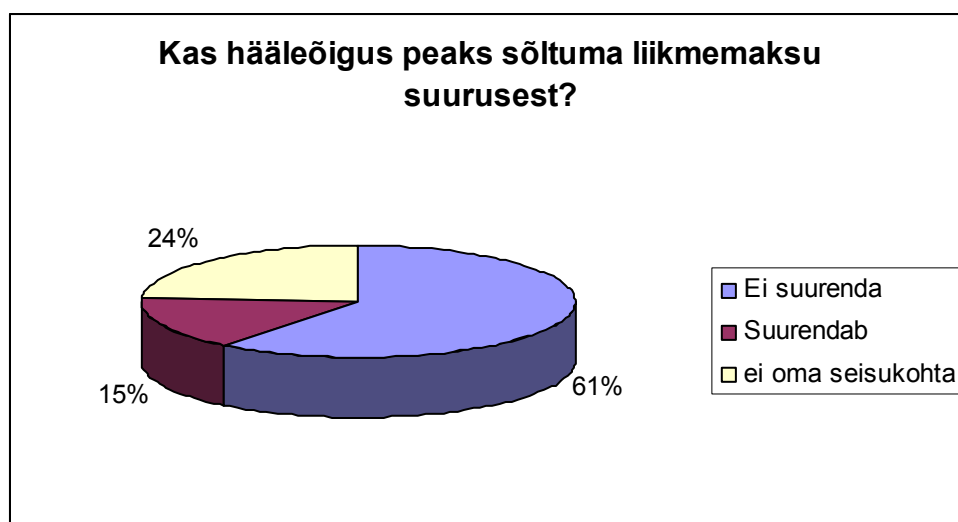


Jooniselt on selgelt näha, et kohalike omavalitsuste juhid ei ole omavalitsusliitude, kuhu nende juhitud omavalitsus kuulub, tegevusega rahul. Küsitlus ei selgitanud rahulolematuse põhjuseid.

Samuti küsiti omavalitsusjuhtide seisukohta küsimuses, et kas peaks muutma omavalitsusliitude rahastamispõhimõtteid. Suhteliselt üksmeelne arvamus on jälgitav järgmiselt jooniselt



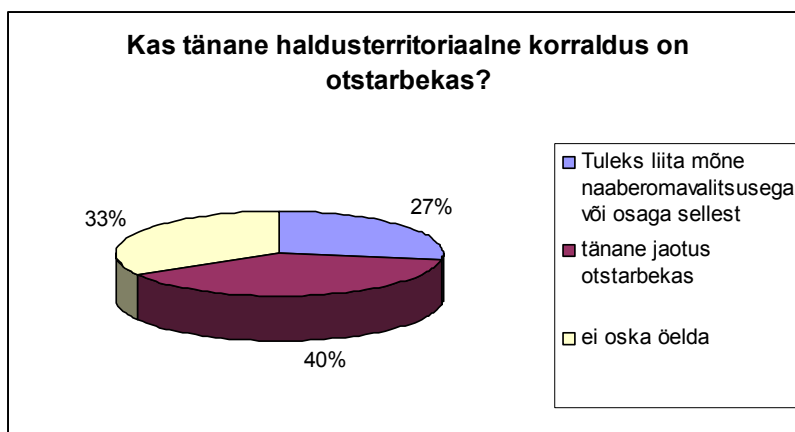
Sooviti teada kas on õigustatud suurema liikmemaksuga liikmele liidus suurema hääleõiguse andmine. Järgnevalt jooniselt on näha sellele küsimusele antud suhteliselt selge vastus. Antud küsimuse püstitust tabasid suhteliselt pahased kommentaarid.



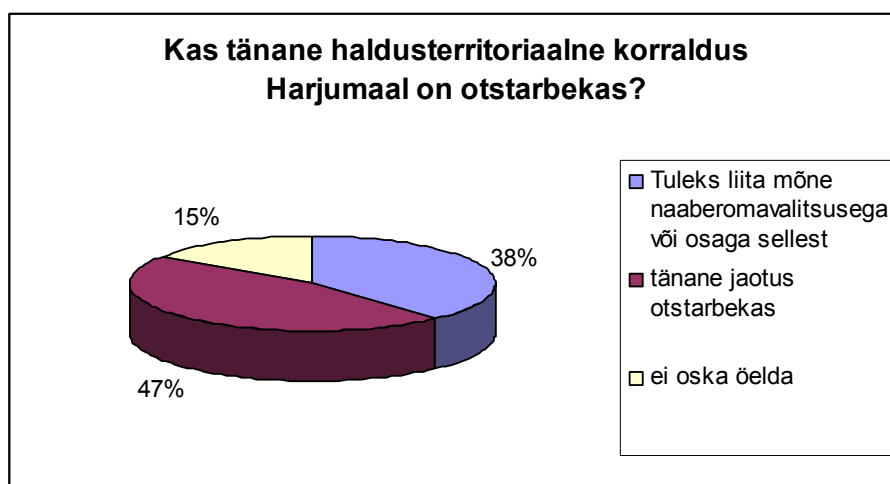
Kommentaaries nimetati juba küsimuse niimoodi sõnastamist demokraatia surmaks, põhjendustesse toodi sisse võrdlused äriühingutega ja asuti seisukohale, et omavalitsusliit pole aktsiaselts ning seetõttu ei tohi tekkida olukorda, milles keegi võiks osta otsustusõigust, lisaks kaduvat väikevaldade huvi liidus osaleda jne. Üks küsimusele jaatavalt vastanu on oma seisukoha esitanud järgnevalt „võib esialgu tunduda koostööpidurina aga on õiglane, vajab laiemat arutelu”.³⁶

Järgmisena uuriti omavalitsusjuhtidelt nende arvamust haldusterritoriaalse korralduse otstarbekuse kohta ja vastused on esitatud järgnevatel joonistel. Esimene joonis väljendab kõigi küsitletute seisukohti

³⁶ Täpsuse huvides tuleb märkida, et Tallinn kui ilmselt suurima liikmemaksuga omavalitsus, oma arvamust selles küsimuses välja ei öelnud.



ja teisel joonisel on toodud küsitlusele vastanud Harjuma omavalitsusjuhtide seisukohad³⁷



Kuivõrd küsitluses ei püstitatud ülesannet kirjeldada kuidas peaks väljenduma haldusterritoriaalse korralduse otstarbekus ehk milliseid omavalitsusi peaks liitma³⁸ ja millises osas, siis ilma täiendava uuringuta ei ole neid kommentaare võimalik anda.

Järgnevalt on esitatud ühe vastaja täiendav seisukohavõtt: „Hea küsimustik koostöö väljaselgitamiseks. Teise tasandi ellu kutsumine lahendaks ilmselt paljud koostöö küsimused, kuid see on läbivaieldud etapp ja usun, et ka vanamoodne arenevale demokraatiale ja ühiskonna vajadustele. Koostöö saab alati olla mitmepoolne ja sõltub ennekõike juhtpoliitikutest. Näen selget vajadust seadustada koostöö pealinnaregioonis esialgu kolmes valdkonnas

- Ühistransport
- Jäätmehooldus
- Regionaalne, - strateegiline planeerimine regioonis.

Seega kaasata häid spetsialiste ja poliitikuid, analüüsides ja tekkinud vajadustest lähtuvalt

- Kas moodustada Eestis pealinna regioon ja teha sellele oma koostööseadus (Soome mudel)
- Käsitله kogu Harjumaad (osaliselt teisi maakondi) ja pealinna selle regioonina
- Muudame kohalike omavalitsusüksuste koostöö seadust selliselt, et tekib kohustus koostöö järele eelpooltoodud teemades.

³⁷ Ilma Tallinnata

³⁸ Oli antud võimalus ka omavalitsuse jagamiseks, sellist võimalust ei pakkunud keegi vastanuist

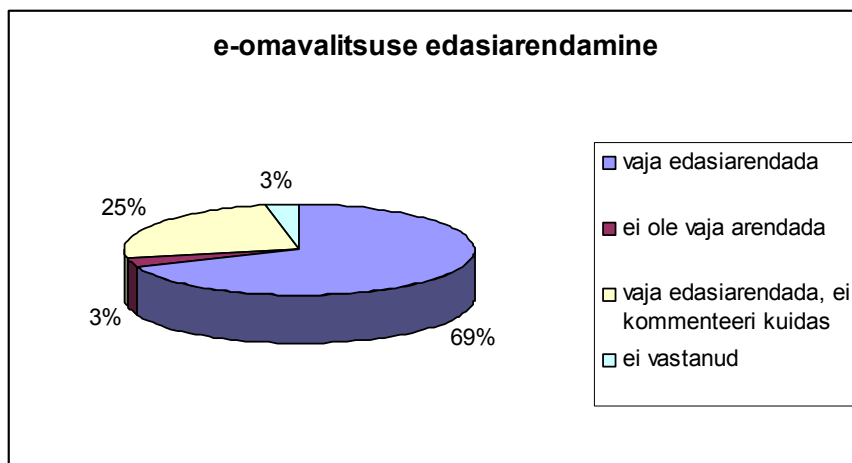
Jättes kõrvale poliitilised suundumused ja vaated on nendes valdkondades koostöö ülivajalik selleks, et luua pikemaid visioone ja strateegiaid valdkondade arenguks”.

5. E-OMAAVALITSUS

Viimane osa koostööküsitlusest hõlmas valdkonda, mida küsitluse koostajad nimetasid e-omavalitsuse edasiarendamiseks, jättes seejuures defineerimata mõiste „e-omavalitsus”. Seega jäeti omavalitsusjuhtidele vabad käed oma definitsioonist tulenevateks vastusteks.

Arvatavalt tuli selleski valdkonnas väga erinevaid vastuseid. Alates väga sisulistest kirjeldustest, mida e-omavalitsuse all mõeldakse, mida ta annab omavalitsusele ja tema klientidele kuni selleni välja, et deklareeriti, et e-omavalitsusest rääkimiseks on esmatähtis internetiühenduse, rääkimata kvaliteetsest ühendusest, omamine. Antud küsimuses esitas oma seisukohti 97 % küsitluses osalenutest.

Arvamused väljenduvad järgmisel joonisel



Kuigi e-omavalitsuse edasiarendamist toetas peaaegu 100%-line enamus, siis need 69% vastanutest, kes ka oma kommentaarid esitasid, on suhteliselt erinevatel arvamustel. Osad arvavad, et edasiarendamine on suhteliselt kallis ja vajab riigi osalemist, teised on seisukohal, et e-omavalitsus võimaldab olla kokkuhoidlik. Osa on seisukohal, et e-omavalitsus on digitaalse allkirja kasutamine ja blanketid internetis, teised räägivad e-riigist ja riiklikest andmebaasidest ning nende kasutamisest nii, et kodanikud saaksid oma toimingud teostatud ilma omavalitsusse tulemata üle interneti igast maailma punktist eeldusel, et olemas on internetiühendus. Ülevaade vastustest on toodud lisas 4.

Kõige huvitavam vastus oli aga selline: „***E-omavalitsuste osas pole minu arvates mõtet igal KOV-l kohapeal jalgratast leiutada. Riigi sõnum on siiani olnud aga see, et e-riik tähendab ainult riigisektorit, st mitte KOV-e. E-teenuste lahendamist tuleks vaadelda kindlasti riigi kui terviku seisukohast. Segaseks jääb ka, mida küsimustiku koostajad pidasid silmas e-omavalitsuse all (kuigi ma ise olen IKT-ga "sina-peal" inimene). Täna vallas selles osas andmeid pole, milliseid e-teenuseid inimesed reaalselt kasutada sooviks***”.

Kokkuvõte

Küsitlustulemuste analüüsi järgselt saab teha järgmised järeldused

- Kõik vastanud peavad koostööd tähtsaks, seda nii maakonna piires, maakonna piire ületavalt, kuid eriti naaberomavalitsustega.
- Eriti olulisteks peetakse koostööd esmatahtsate teenuste pakkumisel – ühistransport, haridusteenus, jäätmehooldus, veevarustus ja kanalisatsioon, planeerimistegevus.
- Haridusalase koostöö puhul nähakse vajadust sisulisele koostööle, mitte vaid kohakulude maksmist.
- Antud küsitluses osalenute seisukohti arvestades on Tallinna teenuste mõju väljapoole Harjumaa piiri (aga ka mõne Harjumaa kaugema omavalitsuse seisukohalt) ääretult väike, lausa olematu.
- Tallinnaga koostöö on tihe ja tiheneb edaspidi 100%-lise kindlusega oma piirinaabritega. Seega antud küsitluse kohaselt on võimalik määratleda Tallinna kui pealinna regioon.
- Küsitlusele vastanud omavalitsusjuhid ei ole rahul tänasel kujul toimiva omavalitsusliitude süsteemiga, sh omavalitsusliitude rahastamismudeliga.
- Mõtleva panev on vastanud omavalitsusjuhtide hulk, kes kaaluvad oma valla või linna ühendamist mõne teise omavalitsusega tervenisti või osaliselt.
- Julgustav on ka teadmine, et omavalitsusjuhid soovivad ajakohastada oma juhitavas vallas/linnas e-asjaajamist, samas on arvamuste paljusus märgiks, et sellele valdkonnale tuleb pöörata rohkemat tähelepanu riigi poolt, luues võimalusi e-asjaajamise efektiivseks korraldamiseks kõikides omavalitsustes sõltumata nende suurusest.