

Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis

MIKK LÕHMUS

TALLINN 2008

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Humanitaarteaduskond
Avaliku halduse instituut
Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetool

Väitekiri on lubatud kaitsmisele Humanitaarteaduskonna dekaani 12. november 2008 nr H-3/22 otsusega taotlemaks filosoofiadoktori kraad (haldusjuhtimine).

Juhendaja: professor Dr. Sulev Mäeltsemees, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti

Oponendid:

Inga Vilka, Läti Ülikooli majanduse ja juhtimise dotsent, Dr.oec

Ülle Madise, Riigikontrolli peakontrolör, filosoofiadoktor (haldusjuhtimine)

Doktoritöö kaitsmise aeg: 18. detsember 2008

Deklareerin, et käesolev doktoritöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli doktorikraadi taotlemiseks ja selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi

Autoriõigus: Mikk Lõhmus, 2008

ISSN 1406-4790
ISBN 978-9985-59-875-7

Sisukord

PUBLIKATSIOONIDE LOETELU	4
Sissejuhatus.....	5
1. Kohaliku omavalitsuse teoreetilised lähtealused ja sellest tulenevad õiguslikud, juhtimisalased ja majanduslikud tegurid.....	9
2. Pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli valikud koos riikide õigus- ja halduspraktika võrdleva analüüsiga	13
2.1 Territoriaalsete juhtimismudelite valikud.....	13
2.2 Eesti õigusruumi analüüs.....	16
3. Kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940	19
4. Tallinna linna ja linnaregiooni juhtimismudeli analüüs ja praktilised ettepanekud juhtimismudeli ümberkorraldamiseks.....	20
4.1 Linnasisene juhtimine	20
4.2 Pealinnaregiooni juhtimine.....	23
4.3 Võimalused pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli ümberkorraldamiseks	25
Kokkuvõte.....	27
VIIDATUD KIRJANDUS.....	31
SUMMARY IN ENGLISH.....	35
TÄNUAVALDUSED	42
PUBLIKATSIOONID	43
ELULOOKIRJELDUS	65
CURRICULUM VITAE.....	68

PUBLIKATSIOONIDE LOETELU

Ülevaateartikkel põhineb järgmistel publikatsioonidel:

- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008a. Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city area . Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVI / Discussions on Estonian Economic Policy XVI Berlin; Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 119 - 134.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008b. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsētas apkārtnes pašvaldību ekonomikas problēmas. Krastinš, O.; Vanags, E. (ed). *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers*. Rīga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, pp. 192 - 204.
- Lõhmus, M. 2008. Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60 - 83.
- Lõhmus, M.; Sepp, T. 2007. La Gestion de la Ciudad de Tallin: Oportunidades y Desafios. Prieto Romero, C.; Galán Galán, A. (Ed.). *Los Distritos: Gobierno de Proximidad*. Madrid: Thomson; Civitas, pp. 699 – 744.
- Lõhmus, M.; Tõnisson, I. 2006. Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence. *Halduskultuur=Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 7, pp. 50 - 77.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.
- Lõhmus, M. 2005. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents : XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu-Värska, 30. juuni-2. juuli 2005). Berlin ; Tallinn Berliner Wissenschafts-Verlag: Mattimar, lk. 398 - 408.
- Lõhmus, M. 2008. Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940. TUNA: Ajalookultuuri ajakiri (ilmumas).

Sissejuhatus

Autori doktoritöö teema on „Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis.“ Doktoritöös keskendutakse kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni juhtimisega kaasnevate detsentraliseerimisprobleemide analüüsile, kitsamas plaanis pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudelite ülesehituse konfliktipunktile ja nende lahendamise võimalustele.

Sellise teemavaliku tingis peaaesjalikult kaks asjaolu. 2001.a kirjutatud ja Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritöö „Detsentraliseeritud halduskorralduse mudel kohaliku omavalitsuse üksuses“ käsitles detsentraliseerimisega seotud probleeme. Teiseks põhjuseks oli autori töökoht Nõmme Linnaosa Valitsuses, mis veenis autorit jätkama detsentraliseerimise uurimist ka doktorantuuris. Töö kirjutamist toetas Tallinna Linnavalitsuse tellimusel Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli poolt 2003-2004 läbi viidud uuring „Tallinna juhtimise täiustamine,“ mille läbiviimisel autor ühe põhitäitjana osales.

Dokoritöö peamiseks uurimisobjektiks on pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudelid. Euroopa näite põhjal võib tõdeda, et pealinna ja suurlinna mõiste võib üldjuhul võrdsustada, sest väheste eranditega on pealinnad riikide suurimad linnad ja majanduskeskused, SKP elaniku kohta on aga pealinnaregioonis suurem kui riigis keskmiselt. (Mäeltseemes, Lõhmus 2008a,b) Rahvusvahelises võrdluses on Tallinna puhul suurlinna mõiste kasutamine ilmne liialdus, Eestis kontekstis muidugi mitte. Eestis tuleb pealinna ja pealinna regiooni domineerimine nii riigi rahvastikus kui majanduses reljeefselt välja.¹ Seega võib pealinna ja suurlinna mõiste Euroopa konteksti arvestades ühildada ning doktoritöös esitatud pealinna ja pealinna regiooni juhtimise lahendused on ka laiemalt kohaldatavad. Suurlinna, seda enam pealinna juhtimist ei saa otstarbekalt teha üksnes üksikute valdkondade korrastamisega. Vaja on terviklikke lahendusi, mis haaravad kõiki probleemvaldkondi. Pealinna juhtimise sõlmprobleemid on üldistatavalt jagatavad kolme rühma (Mäeltseemes 2003; Mäeltseemes, Olle 2006):

¹ Eestis elab pealinnas 30% riigi elanikest ja mandri-Euroopas on see näitaja mõnevõrra suurem ainult Lätis, kus elab kolmandik elanikest Riias. (Mäeltseemes 2008; Mäeltseemes, Lõhmus 2008a,b) Statistikaameti andmetel moodustas Harju maakonnas loodud lisandväärtus 2006. aastal Eesti sisemajanduse koguproduktist (SKP) 61,1%. Selles mängis peamist rolli aktiivse majandustegevuse koondumine Tallinnasse, kus loodud lisandväärtus andis 50,8% Eesti SKP-st. Näiteks kümme aastat tagasi, 1996. aastal moodustas Harju maakonna osatähtsus Eesti SKP-s 53%. (<http://www.stat.ee/18876>) Riia ülisuurt domineerimist (nii rahvastikus kui majanduses) on samuti probleemina üles tõstetud (Vanags, Vilka 2006a)

- **Suhted riigi kesktasandiga**

Antud kontekstis ei pea autor silmas üksnes riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üldise vahekorraga seonduvaid küsimusi. Pealinna funktsioon toob kaasa spetsiifilisi probleeme, mida ei saa ignoreerida.² Vähetähtis pole ka asjaolu, et suured kohaliku omavalitsuse üksused on ka majanduslikult võimekamad ja võimelised täitma suuremat hulka avalikke ülesandeid kui väiksemad.

- **Suhted horisontaaltasandil**

Pealinna ja pealinnaregiooni sõlmprobleemid on lahutamatu seotud valglinnastumise mõistega. Valglinnastumist on seni Eestis uuritud peaaesjalikult iseorganiseerumise aspektist ja seda ka pealinna regioonis. Näitena võib siin tuua Tartu Ülikooli geograafide mobiiltelefonide abil inimeste paiknemise ja liikumise uurimine (Ahas jt. 2006), samuti uute elamualade kujunemist. (Kährik, Tammaru 2008) Need on vajalikud uurimused, et saada ülevaadet inimeste liikumisvoogudest, pendelrändest regioonis jne. Kuivõrd peaks valglinnastumine ja sellega seonduv olema üksnes ühiskonna iseorganiseerumise ja turumajanduse meelevaldas? Avalik haldus, sh kohaliku omavalitsuse organid on demokraatlikus ühiskonnas selleks hoovaks, mille abil suunata (avalikes huvides) ühiskonna protsesse. Seega on oluline töötada välja juhtimismehhanismid, mis tagavad nii soodsaimatel tingimustel osutatavad avalikud teenused regiooni elanikele kui ka kooskõlastatud alustel toimiva arengu kavandamise ja planeerimispoliitika.

- **Linnasisene juhtimismudel**

Suures linnas kerkivad lisaks teistele juhtimisalastele küsimustele esile sõlmprobleemid, mis on seotud kohaliku demokraatia tagamise, elanikulähedase juhtimise ja eelnevaga seonduvalt ka avalike teenuste soodsaimil tingimustel pakkumisega. Seetõttu kasutatakse tihti territoriaalsel detsentraliseerimisel põhinevaid juhtimismudeleid, kusjuures erinevate tasandite õigused, kohustused ja vastutus võivad tekitada probleeme.³

Dokoritöö eesmärgiks oli läbi töötada pealinna regiooni ja pealinna juhtimise detsentraliseerimisega seotud õiguslikud, majanduslikud ja

² Näiteks 2003. aastal võttis Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (edaspidi CLRAE) vastu otsuse, kus muu hulgas on tõdetud: *“Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kahesugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka üldriikliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms.”*

³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2004. aastast on muide detsentraliseerimist märgitud ka elanike aktiivsuse tõstmise vahendina: *“Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist.”*

juhtimisalased aspektid ning esitada põhistatud järeldused ja ettepanekud pealinna ja pealinna regiooni paremaks toimimiseks.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas doktorant järgmised uurimisülesanded ja töötas need läbi käesoleva ülevaateartikli aluseks olevates teadusartiklites. Uurimisülesanded olid järgmised:

- Töötada läbi kohaliku omavalitsuse teoreetilised lähtealused ja sellest tulenevad juhtimismudeli ülesehitamist mõjutavad õiguslikud ja juhtimisalased tegurid;
- Esitada pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli ülesehituse teoreetilised valikud, selgitada välja nende õigus-, juhtimis-, ja majandusalased aspektid koos välisriikide õigus- ja halduspraktika võrdleva analüüsiga;
- Uurida Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimise ajaloolist tausta, 1917-1940 kasutatud õiguslikke, juhtimisalaseid ja majanduslikke regulatsioone ning nende kasutatavust kehtivas õigusruumis;
- Analüüsida Tallinna linna ja linnaregiooni juhtimismudelit ja esitada teoreetiliselt põhistatud praktilised ettepanekud linnaregiooni juhtimismudeli ülesehitamiseks.

Töö kirjutamise käigus kasutati põhiliselt nelja liiki lähtematerjale. Linnajuhtimise detsentraliseerimist on põhjalikult uuritud Põhjamaades (nt Bäck jt 2001; Hegelesen jt 2001; Bäck jt 2005), vastavaid käsitlusi leiab ka teiste Euroopa riikide pealinnade ja suurlinnade kohta. (Assche & Dierickx 2007 jt) Teiseks oluliseks allikaks olid erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide, eeskätt aga Euroopa Regionaalsete ja Kohalike Omavalitsuste Kongressi poolt koostatud dokumendid. (Status of 2007) Kolmandaks algmaterjaliks olid Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivad seadused, sh rahvusvaheliste organisatsioonide poolt heaks kiidetud dokumendid. Eesti kohaliku omavalitsuse ajaloolise tausta väljaselgitamiseks kasutati Eesti Riigiarhiivis leiduvaid materjale, käesoleva aja õigus- ja majandusruumi korral aga nii Eestis ilmunud vastavaid teadusartikleid kui erinevate institutsioonide poolt koostatud analüüse ning uuringuid.

Autorile teadaolevalt ei ole seni ilmunud teadustöodes esitatud suurlinna (pealinna) juhtimise detsentraliseeritud mudelite õiguslike, juhtimisalaste ja majandusaspektide terviklikku ja üldistavat ülevaadet Euroopa lõikes. Samuti loeb autor uudseks lähenemiseks pealinna ja pealinnaregiooni kompleksse käsitluse. Viimase 15 aasta jooksul on Tallinna regiooni tiheasustuspiirkonnad üha rohkem laienenud väljapoole linna administratiivpiire, tuues kaasa probleeme nii avalike ülesannete täitmisel kui avalike teenuste tagamisel soodsaimatel tingimustel. Viimane on aga Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 3 lg 7 alusel üks kohaliku omavalitsuse põhimõtteid. Seega on paratamatu, et pealinna regiooni juhtimist peab

vaatlema komplekselt ja keskendumine kas üksnes linnasisesele juhtimise või pealinnaregiooni sõlmprobleemidele on paljuski kunstlik. Regionaalhalduse korraldus on Eestis pikaajalise diskussiooni objektiks ja käesolev töö on suunatud ka selle probleemi lahendamisele.

Ülevaateartikkel põhineb kaheksal autori poolt või autori kaasosalusel kirjutatud teaduspublikatsioonil:

- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008a. „*Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city area.*“ Ka see rahvusvahelise teaduskonverentsi artikkel keskendub pealinna ja pealinna regiooni õiguslikele, majanduslikele ja juhtimisalastele küsimustele.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008b. *Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area*- See artikkel keskendub pealinna ja pealinna regiooni õiguslikele, majanduslikele ja juhtimisalastele küsimustele.
- Lõhmus, M. „*Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities.*“ 2008. Nimetatud artiklis töötati läbi linnajuhtimise detsentraliseerimist käsitlev teaduskirjandus ning Euroopas kehtivad kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivad seadused sh pealinnaseadused ja konstrueeriti selle põhjal vastavad teoreetilised mudelid.
- Lõhmus, M.; Sepp, T. 2007. „*La Gestion de la Ciudad de Tallin: Oportunidades y Desafios.*“ Selles artiklis vaadeldi Eesti õigusruumi ning linnaosade õiguseid, kohustusi ja vastutust Tallinna juhtimismudelid.
- Lõhmus, M; Tõnisson, I. 2006. „*Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence.*“ Artiklis esitati kolme Balti riigi- Eesti, Läti ja Leedu- pealinnade Tallinna, Riia ja Vilniuse pealinnade juhtimismudelite võrdlev analüüs ning esitati Tallinna juhtimise põhilised sõlmprobleemid.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. „Tallinna juhtimise detsentraliseerimine.“ See publikatsioon võtab kokku Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbiviidud uuringu „Tallinna juhtimise täiustamine“ tulemused.
- Lõhmus, M. 2005. „*Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises.*“ Nimetatud artikkel koostati samuti rahvusvahelise majanduspoliitika teaduskonverentsi raames ning selles uuritakse linnaosade fiskaalse autonoomia aluseid ning Tallinna linna fiskaalset detsentraliseerimist.
- Lõhmus, M. 2008. „*Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940.*“ (ilmumas) Nimetatud artiklis vaadeldakse II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis kasutatud kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimise mudeleid.

Autor on uurimistulemusi tutvustanud Tallinna Tehnikaülikooli poolt korraldataval konverentsil „Halduskultuur,“ samuti rahvusvahelistel majanduspoliitika teaduskonverentsidel Värskas. Lisaks konverentsietekannetele on autor osalenud Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli teadus- ja rakendusuringute läbiviimisel. 2003./2004. aastal oli selleks Tallinna Linnavalitsuse poolt tellitud uuring „Tallinna juhtimise täiustamine“, 2007. aastal samale organisatsioonile koostatud uuring „Pealinna regiooni mõiste ja linnapolitiitika alused ning põhilised arengusuunad“ ning 2008. aastal Tallinnas toimunud Euroopa Pealinnade võrgustiku (UCEU) konverentsi „Euroopa Liidu pealinnade võrdlev õiguslik ja majanduslik analüüs“ ettevalmistav uuring.

1. Kohaliku omavalitsuse teoreetilised lähtealused ja sellest tulenevad õiguslikud, juhtimisalased ja majanduslikud tegurid

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985.a allkirjastatud ja 28. septembril 1994. a Eesti Vabariigi Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.⁴ (edaspidi „harta“) Harta kui rahvusvahelise lepingu sätted on kohaldatavad siseriiklikule õigusele ning loovad kohalikele omavalitsusele ühest küljest õiguse nõuda riigilt (keskvalitsuselt) nende väärtuste järgimist, kuid teisest küljest peab ka iga kohaliku omavalitsuse üksus oma tegevuses harta põhimõtetest juhinduma.

Kohaliku omavalitsuse käsitlustes on kesksel kohal kohaliku demokraatia, detsentralisatsiooni ja efektiivsuse (viimase sisustab aga omakorda subsidiaarsuse printsiip sidudes omavahel sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse) põhimõtted ning nende tagatiseks olev kohaliku autonoomia printsiip. (Sharpe 1970; Norton 1994; John 2001)

Esmasilgul ainetu küsimus on, missugustele institutsioonidele Euroopa kohaliku omavalitsuse harta laieneb. Tegelikult on see võtmetähtsusega aspekt, sest seda peab riigi seadusandja arvestama oma territoriaalse omavalitsuse õigusraamistiku kujundamisel. Üldtunnustatud põhimõtte järgi laieneb harta kohaliku omavalitsuse esmasandile. (linn, vald, kommuun) Piirkondliku (regionaalse) juhtimistasandi õiguslikul sisustamisel ei ole kohustust hartas sätestatud põhimõtteid järgida.⁵ Esmatasandi piiritlemine on siseriikliku õiguse küsimus ning lahendatakse põhiseaduse ja seadustega. Harta laieneb esmasandile kui tervikule, kuid teda ei saa üks ühele

⁴ RT II 1994, 95.

⁵ Euroopa regionaalse omavalitsuse regulatsiooni eelnõud on menetletud aastaid, siiani pole see aga konsensusliku kokkuleppe puudumise tõttu allkirjastamiseks avatud.

laiendada esmatasandi sisemise detsentraliseerimise käigus moodustatud üksusele (edaspidi „linnaosa või osavald“). Koosmõjus harta põhimõtetega peaks seadusandja vähemalt elanikule kõige lähemal asuva juhtimistasandi õigusliku raamistiku kujundamisel lähtuma kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõttest või tagama esmatasandile paindlikud võimalused nendele väärtustele tugineva juhtimissüsteemi ülesehitamiseks.

Harta artikkel 6.1⁶ kohustab seadusandjat kohaliku omavalitsuse juhtimismudeli sätestamisel olema paindlik ja arvestama kohaliku omavalitsuse üksuste eripära. Samas seab hartas sätestatud demokraatia, subsidiaarsuse ning kodanikuläheduse printsiip kohustuse ka kohalikule omavalitsusele endale, kes peab neid väärtusi õigusruumis lubatud ulatuses juhtimismudeli ülesehitamisel järgima.

Kohaliku omavalitsuse väärtuste tagatiseks on kohalik autonoomia. Printsiip reguleerib teoorias (nt. Sharpe 1970; Clark 1984; Page & Goldsmith 1987; Goldsmith 1995; Fleurke & Willemsse 2004 & 2006 jt) riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahekorda, seega ei saa seda automaatselt laiendada ei piirkondlikule üksusele ega linnaosale/osavallale. Põhiseaduse või seaduse alusel moodustatud piirkondliku üksuse ja linnaosa/osavalla autonoomia ulatus sõltub üksnes seadusandja tahtest.

Autor eristab piirkondliku tasandi või linnaosa/osavalla autonoomia analüüsil nn „sisemise autonoomia“ ja „välise autonoomia“ mõistet.

- „Väline autonoomia“ tähendab, et see on vastavale tasandile põhiseadusega või seadusega st siseriikliku õigusega omistatud. Väline autonoomia või tähendada sõltumatust nii kõrgemast tasandist (nii piirkondliku tasandi kui linnaosa või osavalla korral) kui madalamast tasandist (piirkondliku tasandi korral). Autonoomia võib realiseeruda:

1. „Kaitsva autonoomiana“, kus üksusele on tagatud kas kindel organisatsiooniline vorm, demokraatlikult valitud esinduskogu, kindlad avalikud ülesanded, tulubaas vms
2. „Võimaldava autonoomiana“, kus üksusele on antud teatud avaliku ülesande täitmisel kaalutusõigus.

- „Sisemine autonoomia“ tähendab seda, et seadusega linnaosale, osavallale või piirkondlikule üksusele antud potentsiaalse autonoomia realiseerimine sõltub esmatasandi üksuse kaalutusõigusest: näiteks sätestab seadus piirkondliku üksuse või linnaosa/osavalla organisatsioonilise vormi, kuid selle üksuse moodustamine või mittemoodustamine on esmatasandi üksuse kaalutusõiguse küsimus.

⁶ „Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine“.

Rakendatava kohaliku autonoomia ulatus lähtub riikide seadusandlusest ning eeskätt kohaliku omavalitsuse korraldust sätestavast seadusest või mõne kohaliku omavalitsuse liigi (nt pealinna) kohta kehtestatud seadusest. Autor kasutas autonoomia mõõtmiseks kolme indikaatorit (Page & Goldsmith 1987, Pratchett 2004):

- **Organisatsiooniline autonoomia**

Organisatsiooniline autonoomia tähendab sisult tasandi institutsionaalset garantiid. Organisatsiooniline autonoomia on madal kui tasandi moodustamine on esmatasandi kaalutusõiguse küsimus, kõrge siis, kui selle moodustamine nähakse ette seadusega. Selle, et mingit tasandit nimetada omavalitsuslikuks (*linnaosa/osavalla omavalitsus, piirkondlik omavalitsus*), tarvilik tingimus on selle moodustamise sätestatus seadusandliku aktiga.

- **Poliitiline autonoomia**

Poliitiline autonoomia kujutab endast tasandi otsustajate sõltumatust esmatasandist ja laiemalt võttes kohaliku demokraatia rakendamise määra. Poliitika ja kohaliku omavalitsuse teooriates on kesksel positsioonil kohaliku demokraatia mõiste. (Pratchett 2004) Seega on poliitilise autonoomia kontekstis õige rääkida administratiivse ja demokraatliku detsentraliseerimise mõistest.⁷

- Administratiivne detsentraliseerimine tähendab struktuuriüksusele sisemise enesekorraldusõiguse andmist, kuid tasandi juhtimisse ei kaasata haldusest väljaspool olevaid isikuid, puudub demokraatlikel alustel moodustatud otsustusorgan.

- Demokraatlik detsentraliseerimine tähendab seda, et üksuse otsustusorganisse kaasatakse (valitakse, nimetatakse) haldusest väljaspool olevad isikud, demokraatliku detsentraliseerimise olemusega kaasneb ka see, et detsentraliseeritavale tasandile tagatakse vajalikud õigused, kohustused ja vastutus. Siinkohal on oluline märkida, et vastavalt harta artiklile 3.2 on kohaliku omavalitsuse olemasolu tarvilikuks tingimuseks vahetult elanike poolt valitud esinduskogu.⁸ Harta analoogiat rakendades ja mõiste „omavalitsus“ tähendust tõlgendades asub autor seisukohale, et ükskõik millist tasandit saab omavalitsuslikuks (*a la piirkondlik omavalitsus, linnaosa/osavalla omavalitsus*) nimetada üksnes siis, kui tal on vahetult elanike poolt valitud esinduskogu.

Siinkohal rõhutab doktorant, et kohaliku demokraatia tagamise ülesanne on primaarne eeskätt elanikule kõige lähemal asuval valitsemistasandil. (Phillips 1996) Sellel tasandil võib demokraatia tagamise eesmärgi nimel teha mööndusi majandusliku efektiivsuse osas. Piirkondlikul tasandil pole kohaliku demokraatia tagamine

⁷ www.worldbank.com

⁸ „Seda õigust kasutavad otseselt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud esinduskogu liikmed. Antud esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

esmatähtis, oluline on avalike ülesannete täitmine soodsaimatel tingimustel. Sellepärast on esmatasandi detsentraliseerimise (linnaosa või osavalla) korral eelistatud demokraatlik detsentraliseerimine, piirkondliku üksuse korral pole see tingimata vajalik.

- **Majanduslik autonoomia**

Majanduslik autonoomia on kahest eelmisest komplekssem ja mitmetahulisem ning mõõdab üksuse poolt täidetavaid avalikke ülesandeid ja fiskaalset sõltumatust ning seega subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise ulatust. Majanduslik autonoomia sisustab kohaliku demokraatia, sest ilma vajalike õiguste, kohustuste ja vastutusega on see sisutühi. (Pratchett 2004) Kasutades analoogiat kohaliku omavalitsusega võib üksuse poolt täidetavate avalike ülesannete omandamise aluseks olla kas nn „üldpädevuse“⁹ põhimõtte või nn „eripädevuse“¹⁰ põhimõtte. (Norton 1994; Loughlin 2001) Üldpädevuse alustalaks on subsidiaarsuse põhimõtte. Hartas on see sõnastatud artiklis 4.3.¹¹ Subsidiaarsuspõhimõtte annab esmatasandile põhimõttelise tagatise nõuda oma funktsioonivõime tagamist ja säilitamist.

Subsidiaarsuse printsiibist lähtub üks põhimõtteline probleem. Tema olemus võimaldab lähtudes ülesande iseloomust põhjendada avalike ülesannete andmist piirkondlikule tasandile. Samas kas printsiibist lähtub ka linnaosa/osavalla põhimõtteline õigus üldpädevusele? Autor asub seisukohale, et nii see ei ole, kuna harta rakendub esmatasandile kui tervikule. Subsidiaarsuse printsiip on kohaldatav hierarhias riigi keskvalitsus –kohalik omavalitsus. Küll püstitab printsiip väärtuse, mida kohalik omavalitsus peaks sisemise detsentraliseerimise käigus arvestama. Nimetatud mõttekäiku ilmestab Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse seaduste analüüs. Linnaosade/osavaldade tegevust sätestavad üldseadused annavad detsentraliseeritud üksuse ülesannete määramise esmatasandi volikogu pädevusse.¹² (Lõhmus 2008) Linnaosadele annavad eripädevuse põhimõtte alusel ülesandeid mõned

⁹ „üldpädevus“ on kohaliku omavalitsuse õigus tegutseda ja näidata initsiatiivi igas küsimuses, mis seostub kohaliku kogukonnaga kui seadus ei sätesta teisiti. Nt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154: „Kõiki kohaliku elu küsimusi lahendavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt.“

¹⁰ „Eripädevus“ ka nn „ultra vires“ – kohaliku omavalitsuse üksusel on pädevus üksnes valdkondades, kus see on neile seadusega antud.

¹¹ „Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“

¹² Erandiks on Leedu kohaliku omavalitsuse seaduse § 31 (Lietuvos Respublikos Vietos Savivaldos Įstatymas 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533) sätestab osavaldade/linnaosade ülesanded. Leedu on erandlik näide, tingitud riigi kohaliku omavalitsuse süsteemi moodustamise iseärasustest 1990. aastate alguses sh suure elanike arvuga esmatasandi üksustest. (Beksta, Petkevicius 2000)

konkreetsed „pealinnaseadused“ ning nimetatud eriseaduste näol on selgelt tegemist avalikust huvist tingitud linnaosadele täiendava autonoomia tagamise vajadusega. (Lõhmus 2008)

Õigusteadeuste doktor Vallo Olle on rõhutanud, et oluline õiguslik piirang detsentraliseeritud mudeli ülesehitamisel tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud esindusdemokraatia põhimõttest. (Olle 2002) Esindusdemokraatia printsiibist johtub, et esinduskogu peab saama otsustada kõiki kohaliku omavalitsuse üksuse seisukohalt olulisi küsimusi ja ei tohi oma pädevust delegeerida nii ulatuslikult, et muutuks ise funktsioonivõimetuks.

Samad põhimõtted kehtivad ka majandusliku autonoomia fiskaalse aspekti kohta. Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia garanteerib kohaliku omavalitsuse üksusele tegevuseks piisavad rahalised vahendid, mittesihotstarbelised eraldised ja õiguse oma tulusid planeerida (harta artikkel 9). Käsitades piirkondlikku üksust või linnaosa/osavalla tasandit, siis saab neid omavalitsuslikuks lugeda üksnes siis kui nende ülesanded sätestab seadus ja neil on iseseisev tulubaas. Iseseisev tulubaas on reeglina kahetasandilise omavalitsuse tunnuseks (Lõhmus 2008)

2. Pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli valikud koos riikide õigus- ja halduspraktika võrdleva analüüsiga

2.1 Territoriaalsete juhtimismudelite valikud

Avaliku halduse teostamisel tuleb pealinnaregiooni juhtimismudeli aluseks võtta ametlikud kehtivad administratiivpiirid, st territooriumid, mille ulatuses teostatakse omavalitsuslikku haldust. Samas ei pruugi linnastu tegelikult väljakujunenud piir ning asustus- ja rändeloogika kattuda ametlike administratiivpiiridega ja kõik see seabki pealinnaregiooni juhtimismudeli ülesehitamisele tõsised raskused.

Avaliku halduse otstarbeka toimimise seisukohalt võib linnaregiooni piiritleda lähtudes ratsionaalse juhtimismudeli õiguslikest, juhtimisalastest ja majanduslikest aspektidest. Igal juhul on pealinna regiooni piiritlemine vaieldav ja sõltub sellest, mida uuritakse (pendelmigratsiooni, kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd avalike ülesannete täitmisel, riiklike juhtimisstruktuure vms) ja missuguseid ülesandeid lahendada soovitakse.

Pealinna ja tema tagamaa juhtimismudeli valiku küsimus taandub paljuski riigis kasutatavale kohaliku omavalitsuse organisatsioonilisele korraldusele ning selle õiguslikele, juhtimisalastele ja majandusalastele aspektidele. Pealinna ja pealinnaregiooni juhtimise osas on teaduskirjanduses eristatud kolme põhimõttelist mudelit (Barlow 1994):

Hajamudeli puhul jaguneb piirkond, mida üldiselt mõistetakse linna ja/või tema valglinnastunud territooriumina esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste vahel ning puudub kohustuslik piirkondlik tasand. Hajamudeli korral toimub erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel vabatahtlik koostöö, ühiselt täidetavad ülesanded sätestatakse halduslepingutega. Seejuures on vabatahtliku koostöö piirkond vaba, hõlmates kas ühiste huvidega naaberomavalitsusi, riiklikku piirkondlikku tasandit (maakond) või olla maakonnaülene. Antud mudeli suurimaks probleemiks on see, et vabatahtlik koostöö alati ei toimi ning seadusandlik raamistik, üksuste erinev suurus, majanduslik võimekus jms võib mõjusaks avaliku võimu teostamiseks ja avalike teenuste tagamiseks ebapiisavaks osutuda. Hajamudeli alusel on korraldatud näiteks Tallinna ja ümbritsevate omavalitsuste koostöö. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008a,b)

Mitmetasandilise mudeli korral on lisaks esmatasandi üksustele põhiseadusega või seadusega moodustatud piirkondlik tasand (tasandid). Piirkondlik tasand täidab talle seadusega või halduslepinguga antud piirkondliku loomuga avalikke ülesanded ning tagab avalikud teenused. Mitmetasandilise mudeli tavavorm on kahetasandiline omavalitsus. (Barlow 1993) Kahetasandilist omavalitsuslikku juhtimist kasutavad nt London, Bratislava, Praha, Skopje, Budapest. (Status of 2007; Lõhmus 2008) Kahetasandiline omavalitsuslik mudel võimaldab küll erinevatel piirkondlikel tasanditel tagada omavalitsusliku demokraatliku juhtimise, aga tingib ka olulisi konfliktipunkte. Peamiseks sõlmprobleemideks on funktsioonide jaotus kahe autonoomse tasandi vahel, tulubaasi formeerumine, raskused ühtsete poliitikate elluviimisel, väikeriigis ka kompetentsi hajumine. (Barlow 1994; Mäeltsemees 2004)

Kui esmatasandi detsentraliseeritud üksuste (osavallad, linnaosad) ülesannete hulgas on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste osutamiseks otstarbekate (seda nii maa-ala kui ülesande eripära arvestavate) piirkondlike tasandite (teenuse piirkondade) moodustamine (Hooghe, Marks 2003), (edaspidi mitmetasandiline haldusmudel). Kui tervikuna ühetasandilise omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud piirkonnas kahetasandilise omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis erinevate avalike ülesannete täitmisele suunatud piirkondliku haldusmudeli moodustamine on avaliku halduse seisukohalt õigustatum. Mitmetasandilise omavalitsusliku mudeli korral hakkab teistest olulisem suurem partner valitava esinduskogu korral vältimatult domineerima, mitmetasandilise haldusmudeli korral on juhtimissüsteem võimalik üles ehitada paindlikult ja arvestades nii partnerite suurust, majanduslikku võimekust ning samas tasakaalustatud esindatust juhtorganites. Kõik see sätestatakse vastava seadusandliku aktiga. Mitmetasandilise haldusmudeli näiteks on Helsingi Koostööpiirkond.

Unitaarne mudel tähendab, et kogu piirkonnas tegutseb üks esmatasandi omavalitsuslik üksus ja sellel üksusel võivad olla detsentraliseeritud juhtimistasandid

(linnaosad, osavallad vms), mis aga ei ole iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused. Unitaarse mudeli põhilised probleemid on seotud kohaliku demokraatia tagamisega, kohalike olude arvestamisega, samuti süsteemi bürokratiseerumisega.¹³

Unitaarse mudeli raames võib detsentraliseeritud juhtimismudeli ülesehitusel eristada viit allmudelit. Liigitamise aluseks on organisatsioonilise, poliitilise ja majandusliku autonoomia ulatus. (Lõhmus 2008)

- „Balti“ mudel.

Nimetatud mudelit iseloomustab linnaosade madal organisatsiooniline, poliitiline (administratiivne detsentraliseerimine) ja majanduslik autonoomia. Nagu mudeli nimi viitab, kasutatakse seda Balti riikide pealinnades sh Tallinnas, Riias ja Vilniuses, aga näiteks ka Sofias. (Lõhmus, Tõnisson 2007; Lõhmus 2008) Tallinna mudelit käsitletakse järgmises peatükis. Lätis kehtis kuni 1994. aastani Riia pealinnaseadus¹⁴ ning kasutati kahetasandilist omavalitsuslikku mudelit. Linna kõrgeimaks organiks oli 60-liikmeline Riia linnanõukogu, mille koosseis ei olnud valitav, vaid delegeeritud Riia linnavolikogu (30 esindajat) ja linnaosade volikogude (30 esindajat, st 5 igast linnaosast) liikmetest. Kuna mõlemad tasandid olid autonoomsed, siis põhjustas see pidevaid pädevuse konflikte linnaosade ja linna kesktasandi vahel, samuti oli pikaajaline ja jäik eelarveliste ning ka muude otsuste langetamine. (Vanags, Vilka 2005) Kõik see oli põhjuseks, miks seadus 1994. aastal kehtetuks tunnistati ja Riiale laienes Läti 1994.a kohaliku omavalitsuse seadus¹⁵. Sama reformiga kaotati linnaosade volikogud, linnale valiti üks esinduskogu ning linnaosad muutusid pelgalt linna administratsiooni piirkondlikeks osakondadeks. (Vanags, Vilka, 2005) Leedu on ainsana kolmest Balti riigist linnaosade halduskogud ka seaduses sätestanud. Kohaliku omavalitsuse seaduse § 30 lg 5 kohaselt võib linnaosas nõuandva organina moodustada linnaosa halduskogu.

- „Põhjamaade“ mudel.

Põhjamaade mudeli iseloomustavaks tunnuseks on see, et linnaosa otsustuskogu liikmed nimetatakse esmatasandi esinduskogu poolt proportsionaalsuse põhimõttel st elanikud valivad linnavolikogu ja viimane moodustab vastavalt poliitiliste jõudude proportsioonile linnaosade volikogud. (Bäck jt 2005) Linnaosa organisatsiooniline ja majanduslik autonoomia on madalad st linnaosa moodustamine, tema õiguste, kohustuste ja vastutuse kindlaksmääramine ning finantseerimisaluste kehtestamine on esindukogu pädevuses. Mudelit esindab Stockholmi linn.

- „Pehme“ Kesk-Euroopa mudel

¹³ 2007.a Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidud uuringu raames tehtud küsitluses nimetasid naaberomavalitsuste juhid Tallinnaga koostöö tegemisel üheks peamiseks probleemiks keerukat ja ajamahukat otsustusprotsessi ning erinevate juhtimisinstiitutsioonide vastakaid seisukohti. (Mäeltsemees jt 2007)

¹⁴ 10.06.1992. likums "Par galvaspilsētas Rīgas pašvaldību" (Ziņotājs, 26, 25.06.1992.)

¹⁵ 19.05.1994. likums "Par pašvaldībām" (61 (192), 24.05.1994.)

Mudelit iseloomustab linnaosa tugev poliitiline autonoomia st linnaosa volikogu valitakse vahetult elanike poolt. Organisatsiooniline autonoomia on madal või keskmine st. linnaosade moodustamine on üldjuhul volikogu pädevuses. Linnaosade majanduslik autonoomia on madal, linnaosade ülesanded määratleb ja finantseerimissüsteemi kehtestab linna esinduskogu. Mudelit esindavad Amsterdam, Oslo ja Ljubljana.

- „Tugev“ Kesk-Euroopa mudel

Nimetatud juhul on linnaosadel keskmine või tugev organisatsiooniline autonoomia, tugev poliitiline autonoomia ja keskmine majanduslik autonoomia. Kuigi linnaosa ülesanded sätestatakse keskmise majandusliku autonoomia korral seadusega, siis iseseisev tulubaas linnaosadel puudub ja seetõttu ei ole tegemist ka kahetasandilise omavalitsusliku mudeliga. Mudelit esindavad Varssavi, Bukarest, Zagreb.

- „Föderaalne linna“ mudel

Föderaalne linna mudelil põhinevad föderaalriikide nn linn-liidumaade juhtimismudelid. Nimetatud mudelite korral on linnavolikogu samaaegselt ka legislatiivõigusega liidumaa parlament. Seega tuleneb linnaosa autonoomia sisuliselt linnavolikogult. Mudelit esindavad Viin ja Berliin.

2.2 Eesti õigusruumi analüüs

Eesti Vabariigi Põhiseaduse kohaliku omavalitsuse aluseid sätestav XIV peatükk lähtub Euroopa kohaliku omavalitsuse harta väärtustest (Truuväli jt 2002) ja seega nii kohaliku demokraatia kui kohaliku autonoomia põhimõttest. Põhiseaduse § 155 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad ning muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras. Juba eelmises peatükis viidati sellele, et Eestis eristatakse riiklike ja kohaliku elu küsimusi ja kohalik omavalitsus tegeleb üldpädevuse põhimõttel kõikide kohaliku elu küsimuste korraldamisega. Vastavalt põhiseaduse § 159 *võivad* kohaliku omavalitsuse üksused moodustada liite ja ühisasutusi. Põhiseadus ei välista seega seda, et kohaliku omavalitsuse korraldust sätestavate seadustega ei võiks moodustada piirkondlikke või detsentralisatsioonil põhinevaid üksuseid, samuti ei oleks põhiseadusega vastuolus kui mõnes riigi osas kasutatakse erinevat juhtimiskorraldust.

Riigi kohaliku omavalitsuse korralduse mudeli jaoks on oluline, kui palju vallad ja linnad oma suuruselt erinevad. Suured disproportsioonid toovad sageli kaasa vajaduse erinevate õiguslike regulatsioonide järele. Kui 1938. aasta Linnaseadus eristas rahvaarvust lähtudes neli linna kategooriat, siis tänapäeva Eesti õigusruumis on kõik vallad ja linnad põhimõtteliselt võrdselt õiguste, kohustuste ja vastutusega, samuti ühtsetel alustel moodustatud juhtimismudeliga. On ainult neli erandit. 2003. aastast alates on vastavalt Pühasustusega väikesaarte seadusele väikesaartel teatud küsimuste otsustamiseks vajalik hääleõiguslike saareelanike üldkogu aramus. Vastavalt KOKS-i § 30 lg 4 võib *Linnavalitsus* volitada *linna ametiasutust* kehtestama nende teenuste

hinnad, mida osutab *linna ametiasutuse* hallatav asutus. Eelnimetatud sätte puhul on tegemist ainsa õigusnormiga Eesti seadustes, kus tehakse vahet *linna* ja *valla* juhtimise vahel. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõike 4 kohaselt moodustatakse Tallinnas valimisringkonnad linnaosade kaupa ja § 9 lõike 2 kohaselt jagatakse pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt ja pool vastavalt linnaosa elanike arvule.¹⁶ KOKS-i VIII peatükk võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel kaalutleda juhtimisvahendina linnaosade ja osavaldade moodustamist, kuid nagu edaspidise analüüsi käigus näidatakse, on tegemist pelgalt administratiivse detsentraliseerimisega ja see ei lahenda kohaliku demokraatia tagamisega seonduvaid küsimusi. Samasugune ühtne regulatsioon sätestab ka kohalike omavalitsuse üksuste horisontaalse koostöö.

See, et kõikidele riigi kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb ühesugune õiguslik raamistik, ei ole Euroopa mõistes midagi ebatavalist, olulisem on seaduses sätestatu paindlikkus, võimalus kohaldada juhtimismudelid kohalikele oludele. Näiteks Norras võib omavalitsusüksus valida, kas kasutab juhtimismudelina kabinetimudelit või komiteedemudelit, mis aga on sisult täiesti erinevad. (Baldersheim 2005) Täpselt samuti on omavalitsusüksus vaba otsustama, kas ta moodustab valitud või nimetatud linnaosa volikogud.¹⁷

Kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimist sisustab KOKS-i VIII peatükk „*Linnaosa ja osavald*“ (edaspidi kasutatakse ühtset mõistet linnaosa). Doktorant väidab, et nimetatud peatükk sisaldab mitmeid õiguslikke probleeme (Sepp, Lõhmus 2007; Lõhmus, Tõnisson 2007):

1. Seaduses puudub viide linnaosa poliitilisele kollektiivorganile ja sellega sisuliselt välistatakse demokraatlik detsentraliseerimine ja linnaosa poliitiline autonoomia. Vastavalt haldusmenetluse seadusele saab haldusakti anda ainult pädev haldusorgan. Seega kasutatakse Eestis administratiivset detsentraliseerimist. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse alusel võidakse moodustada linnaosa elanikest moodustatud kogu, pole sellel õigusaktide andmise õigust st ta on sisuliselt funktsioonivõimetu, nõuandva häälega.
2. Linnaosa vanem kui linnaosa tegevjuht nimetatakse ametisse ja vabastatakse ametist linnavalitsuse poolt, kusjuures vanema ametiaeg ei tohi ületada

¹⁶ 3. novembril 2008.a pöördus Eesti Vabariigi õiguskantsler Riigikogu poole ettepanekuga nimetatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste sätete muutmiseks. Õiguskantsleri hinnangul on nimetatud sätted vastuolus põhiseadusest tuleneva valimiste ühetaolisuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Doktoritöö trükkimine ajaks ei olnud Riigikogu õiguskantsleri ettepanekule veel vastanud.

¹⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV 1992-09-25 nr 107), § 12 lg 2. Seejuures laienevad otsevalitud linnaosadele mitmed garantiid, nt ei saa neid valimistevahelisel ajaperioodil likvideerida.

volikogu volituste tähtaega, lisaks võib vanema vabastada igal ajal linnapea põhjendatud ettepanekul (KOKS §§ 57 lg 2 p 3, 57¹). Vanema ametikoht on seega poliitiline st sõltub võimuolevast koalitsioonist/erakonnast. Sellise lahenduse korral on linnaosa igapäevajuhtimise ja päevapoliitika vastuolud paratamatud. Kuigi vanem on tähtajaline ja poliitiline, ei saa seda tõlgendada ka kui demokraatlikku detsentraliseerimist, sest ei ole tagatud arvamuste paljusus, demokraatlik otsustusprotsess linnaosa otsustusorganis.

3. Õiguslikke probleeme tekitavad ka volikogu pädevust reguleeriva KOKS-i §-is 22 sisalduvad sätted otsustusõiguse delegeerimise kohta.

Lähtudes eeltoodust võib tõdeda, et isegi kui sisese detsentralisatsiooni käigus linnaosa/osavald moodustatakse, esindab see „*Balti mudelit*“. Seega on linnaosa näol tegemist mitte kohaliku demokraatia arendamisele ja kodanikuosalusele suunatud institutsiooniga, vaid linna kesktasandi administratiivselt detsentraliseeritud piirkondliku osakonnaga, mis tegeleb teatud avalike ülesannete täitmisega linnaosa haldusterritooriumil.

Linnaosade ja osavaldade tegevust käsitlev KOKS-i peatükk on selles valguses jäik ja ei anna autori hinnangul kohaliku omavalitsuse üksusele piisavalt võimalusi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 6.1 sätestatud vabaduste realiseerimiseks, samuti koostöös hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi järgimiseks.

2002. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kohaselt võivad rohkem kui pooled maakonna kohaliku omavalitsuse üksused moodustada maakondliku liidu. Maakondlikku liitu kuulumine on vabatahtlik, näiteks Tallinna linn astus Harjumaa maakondlikku liitu alles 2006. aastal. 2008. oktoobris on omavalitsusliidust lahkumisest teatanud mitmete maakondade suurimad linnad.¹⁸

Omavalitsusliidu kõrval võib toimuda teistsugusel territoriaalsel alusel (ka maakonna piire ületavalt) kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö, mille aluseid reguleerib Halduskoostöö seadus. Nii omavalitsusliidu kui Halduskoostöö seaduse alusel toimuv koostöö eeldab seda, et vastava avaliku ülesande täitmine on volitatud iga koostöös osaleva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu poolt eraldi. Igal juhul on õiguslik alus selline, et kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö on Eestis üksnes vabatahtlik, seega kasutatakse hajamudelit.

¹⁸ Iseloomulik on Narva linna põhjendus liidust väljaastumisele: „*Narva linn on Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu liige aastast 1994. Liikmelisuse viimaste aastate praktika näitab, et kasu, mis Narva saab liidus osalemisest on tunduvalt väiksem, kui linn toetab liidu tegevust rahaliselt. Samal ajal Narva on suurim linn Ida-Virumaal, kuid linnal on kaks esindajat liidu Üldkogus nagu ka teistel liikmetel - väiksematel kohaliku omavalitsustel. See teeb otsustamisprotsessi ebasoodsaks Narva linnale.*“ www.narva.ee

3. Kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940

25. juulil 1940.a lõpetas Nõukogude Liidu poolt ametisse pandud peaminister (presidendi ülesannetes) oma dekreediga kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni eksistentsi Eesti Vabariigis.¹⁹ Eesti ajaloolases teaduslikus kirjanduses pole sõjaeelse kohaliku omavalitsuse juhtimise detsentraliseerimine arvestatavat tähelepanu pälvinud ei sõjaeelses ega uuemas kirjanduses. Doktorandi eesmärk oli see lünk täita.

Autor käsitles Eesti Vabariigis 1918-1940 kasutatud linna detsentraliseerimise teoreetilisi ja praktilisi võimalusi. Uuritavat ajaperioodi tuli laiendada, sest kogu Eesti kasutatavat õiguslikku tausta mõjutas 15. aprilli 1917.a. antud Vene Ajutise Valitsuse akt "Ajutised määrused jaoskonna linna omavalitsuse kohta."²⁰ Teised dokumendid olid 1922.a. Linnaseaduse eelnõu²¹, Riigikogu poolt 16. märtsil 1934. a. heaks kiidetud ja Riigivanema poolt 26. märtsil 1934. a. välja kuulutatud Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga liitmise seadus ning 19. aprillil 1938.a. Riigihoidja poolt dekreedina antud Linnaseadus.

Linnajuhtimise detsentraliseerimine muutus Euroopas aktuaalseks XIX lõpus ja XX sajandi alguses tulenevalt kiirenevast linnastumisest ja linnade elanike arvu suurenemisest. Linnade laienemisega tingitud linnaosade moodustamise protsess jätkus teatud määral kogu XX sajandi vältel. Linnaosade moodustamine oli suunatud eeskätt horisontaaltasandile, toimudes linnade laienemise tulemusena. Seega oli linnaosade teke ja linnasisene detsentraliseerimine tervikuna vastuoluline protsess. Ühest küljest võiks seda tõlgendada tsentraliseerimisena, sest linnadega liideti seni iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused. Õiguslikult ja avaliku halduse seisukohalt on samaaegselt tegemist ka detsentraliseerimisega, sest linna keskvoim loovutas osa oma pädevusest linnaosadele. Autori hinnangul tuleb lähtuda sellest, missugused eesmärgid ja väärtused protsessis aluseks võeti.

Kõiki nimetatud õigusaktides oli läbivaks niidiks kohaliku demokraatia ja poliitilise autonoomia põhimõte. Linnaosade volikogud valiti vahetult linnaosa elanike poolt. Vene Ajutise Valitsuse määrustes sätestatud linnaosa volikogu otsevalimise põhimõte leidis järgimist nii Narva linna ja Narva –Jõesuu alevi ühinemise tingimusi sätestavas seaduses kui ka linnaosade üldised õiguslikud alused kehtestanud

¹⁹ Aktiga lõpetati maa-, linna, linnaosa-, ja vallavolikogude ja valitud esindajate volitused. RT 1940, 83, 783. Maa-, linna- ja vallavolikogude tegevuse lõpetamise seadus.

²⁰ О производствѣ выборовъ гласныхъ Городскихъ Думъ и объ участковыхъ городскихъ управленияхъ. Пост. 15.04.1917 г. Сборникъ указовъ и постановленийъ Временнаго Правительства. Вып. 1 : 27 февраля - 5 мая 1917 г. составленъ Отделениемъ Свода законовъ Государственной канцелярии Петроград.

²¹ ERA.f.31.3.2572. linnaseaduse eelnõu. 28.09.1922. lk. 32-44, seletuskiri 2-29P.

Linnaseaduses. Kui seda aspekti käsitleda kontekstis ajastule iseloomulikku tsentraliseerimist ning kohaliku omavalitsuse üle tugevat järelevalvet pooldava praktika rakendamisega, siis linnaosade juhtimismudel tundub nii tolle aja raamides kui tänaste õigusnormidega võrreldes ootamatult demokraatlik ja liberaalne.

1917. a seadus sätestas, et linnaosa ülesanded määrab linnavolikogu. Sama põhimõtet järgivad ka järgnevad seadused. 1934. a ja 1938. a aktides oli tolele ajale iseloomulikult linnaosa ülesannete määramine antud siseministri kompetentsi, jättes linnavolikogule küll vastava ettepaneku tegemise õiguse. Linnaosade fiskaalne autonoomia oli maailmasõdadevahelise Eesti tingimustes kõrge hõlmates nii õigust kehtestada kohalikke makse ja maksusoodustusi kui ka õigust koostada iseseisev eelarve. Linnavolikogule jäi õigus kontrollida eelarveprotsessi seaduslikkust ja tehtavate kulutuste otstarbekust.

Linnaosa moodustamise võimalus oli ette nähtud eelkõige üksiku eritunnustega linnapiirkonna tarvis.²² See erineb tänapäevasest Eestist, kus linnaosadeks jagatakse üldjuhul terve linna maa-ala.

Seega andis keskvalitsuse tsentraliseerimispoliitika paradoksina linnaosadele täiendava autonoomia, linnaosade ülesanded ei määranud vahetult linnavolikogu, vaid lõpliku otsuse tegi siseminister. Autor tõdeb, et linnaosade juhtimiskorraldus järgib pool sajandit hiljem, 1985. aastal sõlmitud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas väljendatud demokraatlikke väärtusi- demokraatiat ja kodanikulähedust.

Kahjuks ei jõutud enne nõukogude okupatsiooni Eestis linnasisest detsentraliseerimist laiaulatuslikult rakendada hakata, välja arvatud Narva ja Narva-Jõesuu näide. Nimetatud puhul oli aga tegemist pigem erandliku sümbioosiga. Seetõttu puudub ka pikemaajalisem praktika ja järeldused seaduse toimimise ja tulemuslikkuse kohta. Arvestades üldist linnastumise protsessi ja linnade elanike arvu kasvu oleks vähemalt Tallinna linnas see kõne alla tulnud.

4. Tallinna linna ja linnaregiooni juhtimismudeli analüüs ja praktilised ettepanekud juhtimismudeli ümberkorraldamiseks

4.1 Linnasisene juhtimine

Tallinn on ainus linn Eestis, kus kasutatakse KOKS-i VIII peatükis sätestatud korras detsentraliseeritud juhtimismudelit.²³ Enne Eesti taasiseseisvumist oli Tallinn jagatud

²² Linnaseaduse § 121 „Linnavolikogu võib linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks ellu kutsuda *linna üksikute osade jaoks* linnaomavalitsuse kohalikud organid.“

²³ Linnaosad kui statistilised üksused on moodustatud ka Kohtla-Järve linnas. Samas ei ole linnaosades moodustatud KOKS VIII peatükis nimetatud juhtimisstruktuure (linnaosa vanem,

neljaks linnarajooniks, kuid geograafiliselt ja sotsiaal-majanduslikult oli tegemist kunstlike moodustistega, mis ei arvestanud linnasiseseid ajaloolisi, majanduslikke, sotsiaalseid ega muid olulisi tegureid. (Sepp, Lõhmus 2007) Tallinna Linnavolikogus, Linnavalitsuses, linnarajoonide juhtorganites ning ka kodanike koosolekutel toimusid 1990. aastate algul pikad vaidlused selle üle, kuidas oleks linna juhtimist kõige otstarbekam detsentraliseerida. Kuigi mõned linnaosad (Haabersti, Nõmme, Pirita) asusid kohalike elanike ja kodanikuühenduste surve tõttu tegevusse juba varem, võttis Tallinna Linnavolikogu 4. märtsil 1993.a vastu otsuse, millega loeti otstarbekaks ja majanduslikult põhjendatuks Tallinna linna jagamine kaheksaks piiratud omavalitsusega linnaosaks. (Sepp, Lõhmus 2007) Linn jagati linnaosadeks eeskätt demograafilistest ja sotsiaalmajanduslikest tingimusest lähtudes, mitmed Tallinna linnaosad (nt Nõmme, Pirita) on selgelt väljakujunenud identiteediga piirkonnad. (Mäeltsemes, Lõhmus 2006; Lõhmus, Tõnisson 2006; Sepp, Lõhmus 2007) Seetõttu on ka erinevate linnaosade elanike arvu erinevus ligi 9 kordne.²⁴ Lasnamäe ja Pirita linnaosa suuruse erinevust ja eripära arvestades ei olegi kerge leida mudelit, mis rahuldaks ühelt poolt linnaosadeks jagamise sisulisi (kogukondliku omavalitsuse toimimisest tulenevaid) põhimõtteid ja teisalt seda, et uued linnaosad oleksid võimalikult ühesuguse suuruse ja pindalaga ning seetõttu oleks lihtsam opereerida avalike ülesannete täitmist.

Tabel 1 Tallinna linnaosad 01.01.2008 seisuga

Linnaosad	Pindala km ²	Elanike arv	Tihedus in/km ²	Mandaate volikogus	Halduskogu liikmeid
1 Haabersti	22,17	39 857	1798	7	15
2 Kesklinn	30,62	47 671	1557	8	17
3 Kristiine	7,87	29 478	3746	6	13
4 Lasnamäe	27,41	112 001	4086	13	27
5 Mustamäe	8,15	64 243	7883	9	19
6 Nõmme	29,16	38 725	1328	7	15
7 Pirita	18,69	14 039	751	5	11
8 Põhja-Tallinn	15,16	55 628	3669	8	17
KOKKU:	159,23	401 372	2521	63	

Allikas: rahvastikuregister; Tallinna Linnavalitsus, www.tallinn.ee

linnaosa valitsus). Kohtla- Järvel on linnaosades “abilinnapead linnaosades”, lisaks suuremates linnaosades (Järve, Somp, Ahtme). mõned spetsialistid. Osavallad on moodustatud Vinni ja Väike-Maarja vallas (Lõhmus, Sepp 2007)

²⁴ Lähtudes kõikide linnaosade kogukondade esindatuse tagamise vajadusest Tallinna Linnavolikogus kehtestati ka 3. novembril 2008 õiguskantsleri poolt vaidlustatud mandaatide jagamise kord linnavolikogu valimistel.

Linnaosad ei olnud üksnes „jututubadeks“, vaid neile deentraliseeriti märkimisväärne osa Tallinna poolt osutatavatest avalikest ülesannetest, nt. 1999. a liikis 52,47 % Tallinna eelarvest läbi linnaosade. (Lõhmus 2005)

Paraku jäi 2. juunil 1993. a vastu võetud KOKS-is üldsõnaliseks linnaosa õiguslik regulatsioon. Nimetatud peatükist tulenevaid õiguslikke probleeme on doktorant käesolevas ülevaateartiklis juba käsitletud.

Tallinna linnaosade õigusliku, juhtimisalase ja majandusliku arengu tausta iseloomustabki õigusraamistikust tulenev ebastabiilsus, täpsemalt linnaosa koht linna juhtimise mudelis, halduskogude legitimeerimise küsimus, linnaosa vanema staatus ning delegeerimise problemaatika. Halduskogu on oma olemuselt demokraatlik institutsioon. Tema moodustamise nüansid on muutunud, kuid säilinud on mõned olulised põhimõtted, mis muuhulgas eristavad teda linnavolikogu komisjonist. Nimelt peab halduskogu liige olema kandideerinud kohalikel valimistel ja olema sama linnaosa rahvastikuregistris. (Mäeltseemes, Lõhmus 2006; Sepp, Lõhmus 2007) Iga linnaosa halduskogu koosseis peegeldab seega antud linnaosa valijate poliitilist tahtet. Seega ei ole korrektne käsitleda linnaosa halduskogu õigusliku staatuse iseloomustamiseks kui linnavolikogu territoriaalset komisjoni, sest komisjoni võivad kuuluda ka valimistel mitte kandideerinud või edutult osalenud elanikud. Tallinna 17.06.1993. a vastu võetud põhimääruses oli linnaosa halduskogudel märkimisväärsed õigused, nt nimetati linnaosa vanem linnaosa halduskogu poolt linnaeape ettepanekul (PM § 55 lg 7 p 1-3), samuti sai halduskogu tühistada tema otsusega vastuolus oleva vanema korralduse (PM § 56 lg 6), halduskogu võis algatada umbusaldusmenetluse linnaosa vanemale, linnaosavanem oli ametikoha poolest *ex officio* linnavalitsuse liige jms. Viimane tasakaalustas territoriaalset juhtimist harulise juhtimisega. Kui territoriaalse ja harulise juhtimise juhtide arvamused linnavalitsuses polariseerusid, otsustas linnaeape hääl. (Mäeltseemes, Lõhmus 2006)

Need sätted, samuti linnaosa halduskogude õigus üksikaktide andmiseks ei olnud seadusega kooskõlas. Tallinna järgmises, 10. oktoobril 1996.a kinnitatud põhimääruses oli halduskogude õigusi, kohustusi ja vastutust tunduvalt piiratud, samuti ei olnud linnaosade vanemad enam ametikoha järgi linnavalitsuse liikmed ning neile ei saanud umbusaldust avaldada.

Linnaosade ebaselge õiguslik staatus viis linnajuhtimise järk-järgulisele tsentraliseerimisele, mis hoogustus eriti pärast 1999. aasta volikogu valimisi. Aastail 1999–2000 koondati kolmandiku võrra linnaosavalitsuste koosseise, kärbiti nende kujunemisjärgus olnud õigusi linna eelarve protsessis ja vähendati ülesandeid, seejuures alus- ja üldhariduse, vaba aja ning heakorra valdkonnas. (Mäeltseemes, Lõhmus 2006) Tsentraliseerimisprotsessi põhjendati vajadusega efektiivse avaliku halduse järele, eitati linnaosa osa kohaliku demokraatia tagajana, selgelt üritati tugineda NPM ideoloogiast tuntud põhimõtetele, propageeriti teenuste lepingulist

delegeerimist erasektorile, hakati juurutama tootepõhist eelarvet.²⁵ Ignoreeriti seda, et Tallinna linnaosad on erinevad nii elanike arvu kui sotsiaal- majanduslike tingimuste poolest, samuti ei põhinenud ümberkorraldused mitte mingitel teaduslikel ega praktilistel uuringutel. Tegemist oli poliitiliste valikutega, mille põhjuseks võis olla nii Eesti kui väikeriigi olemustest tingitud suund tsentraliseerimise eelistamisele (Randma-Liiv 2002), laialtlevinud nn „haldusreformi müütide“ järgimine (Randma, Annus 2000) kui ka lihtsalt vajadusega kontsentreerida poliitiline kontroll kesktasandile.

Tallinnas alanud tsentraliseerimine jätkus järgmistel aastatel, mil vaheldusid linnapead, abilinnapead ja poliitiliste ametnikena ka linnaosavanemad. Harukondlikku juhtimist teostavate ametite juhid olid tähtajatu teenistussuhtega ametnikud, kes suutsid poliitilist ebastabiilsust oma positsioonide kindlustamiseks edukalt ära kasutada. (Lõhmus, Tõnisson 2006; Mäeltsemees, Lõhmus 2006) Kui 1999. a eelarves oli linnaosade kulude osatähtsus kogu linna tegevuskuludest 52,47%, siis 2004. a eelarve tegevuskuludes oli linnaosade eelarvete osatähtsus langenud 9,7%-ni, sealhulgas ilma üldvalitsemiskuludeta kõigest 6,8%-ni. (Lõhmus 2005) Alates 2005.a on alanud mõningane stabiliseerumisperiood, kus linnaosa õigused, kohustused ja vastutus pole oluliselt muutunud, samas küsimus linnaosa kohast linna juhtimise struktuuris on jäänud püsima.

Siinkohal üks nüanss, mis Eestis 2008.a alanud majandussurutise tingimustes vajab kindlasti edasiuurimist. Nimelt väidab osa Põhjamaade allikaid, et linnaosad on sobiv juhtimisvahend kokkuhoiupoliitikate rakendamisel. (Bäck *et al* 2005)

4.2 Pealinnaregiooni juhtimine

Champion'i (2001) hinnangul koosneb linnaregioon tuumiklinnast ja seda ümbritsevast tagamaast, mis moodustub tuumiklinna ümbritsevatest haldusüksustest ning mille elanikkonna valdav osa käib tuumiklinnas tööl. Erinevates uuringutes on selleks osatähtsuseks pakutud 15%. (Jauhiainen 2002, Leetmaa 2008)

Eesti tuntumaid linnageograafe, Tartu Ülikooli prof Jussi J. Jauhiainen on märkinud, et Tallinna linnastumise areaal ulatub 40-60 km kaugusele linna administratiivpiiridest. Tallinna, st pealinnaregiooni ida- ja kagupiir ulatub seega Loxa ja Aegviiduni (Tallinnast 70 kilomeetrit) ning lõunapiir Raplani ja läänepiir 50 km kaugusele Paldiskini. (Jauhiainen 2002) Kadri Leetmaa piiritleb oma 2008.a aastal valminud doktoritöös Tallinna linnaregiooni Harju maakonnaga (ilma Padise vallata) ning Rapla maakonna Kohila ja Juuru vallaga. (Leetmaa 2008)

²⁵ Nt Tallinna linnapea 6. märts 2000 artikkel "Tallinnas algavad muutused" ajalehes "Postimees", Urmas Seaveri artikkel 15. märtsi 2000 ajalehes "Postimees" "Mõis murrab pealinna senist juhtimisstiili"; aga näiteks ka Indrek Neivelti 27. oktoobri 2005 artikkel „Vigane juhtimissüsteem“ ajalehes „Eesti Päevaleht“

Mitmed uuringud on näidanud, et Tallinna regioonis toimuv kiire valglinnastumine ja linnafunktsioonide laialivalgumine mööda maanteeäärseid alasid on sarnane lääneriikides läbikäidud arengutele pärast II maailmasõda (Leetmaa 2008)

Avaliku halduse seisukohast on Tallinna linnaregiooni juhtimismudeli konstrueerimise oluliseks mõjufaktoriks tuumiklinna ülisuur domineerimine oma tagamaa üle, Tallinnas elab 74,4 % Harjumaa elanikest, aga kui piiritleda linnaregioon pealinna ja ümbritseva 10 omavalitsusega, siis koguni 83,3%. (Mäeltsemees jt 2007; 2008a,b) Täpselt samad tunnused iseloomustavad ka Eesti lõunanaabrite Riia pealinnaregiooni, kus pealinn domineerib ülisuurelt oma linnaregioonis. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008a,b) Seega on tasakaalustatud juhtimismudeli väljaarendamine võtmetähtsusega probleem.

Eesti õiguslik raamistik on mäletatavasti selline, et igasugune kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö saab olla pelgalt vabatahtlik. Praktika aga näitab, et vabatahtlik koostöö alati ei toimi. Probleem oli eriti aktuaalne mõned aastad tagasi seonduvalt Tallinna ühistranspordiga, mille finantseerimist ei pidanud vajalikuks pealinna ümbruse vallad ja linnad, keda harjumuspäraselt teenindas üksnes pealinna eelarvest (osaliselt) doteeritud ühistransport. Vaidluste tulemusel, kusjuures sellega kaasnes Tallinna „ähvardus“ bussiliinid linna piiril lõpetada, moodustati Harjumaa Ühistranspordikeskus kui vabatahtliku koostöö institutsionaalne vorm. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008a,b)

Tallinna Tehnikaülikooli poolt 2007.a Harjumaa omavalitsusjuhtide hulgas läbiviidud uuring näitas, et peamised koostööd takistavad tegurid on järgmised (Mäeltsemees jt 2007):

- Iga valla ja linna poliitikud soovivad näha oma kohaliku omavalitsuse üksuse paremust teiste ees. Kui koostööd hakatakse hindama üksnes selle järgi, mida üks konkreetne vald või linn sellest kasu saab, arvestamata maakonna või piirkonna kui terviku huvidega, on vabatahtlik koostöö ebaõnnestunud.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse tulubaas võimaldab iseseisvalt hakkama saada;
- Õiguslikud takistused nt ühistranspordi korraldamisel valdade ja linnade koostöös;
- Õigusruum soosib kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist konkurentsi ja see pärsib koostööd.²⁶

²⁶ 1956. aastal tõi Charles Tiebout välja hüpoteesi, mida hiljem hakati tema nime järgi kutsuma Tibeouti hüpoteesiks (Tiebout 1956). Hüpoteesi mõte on, et jõukam ja seega tulukam kohaliku omavalitsuse üksus saab endale lubada täiendavaid avalikke teenuseid, mis meelitavad haldusterritooriumile uusi elanikke. Kuigi mõistlik konkurents kohaliku omavalitsuse üksuste vahel on arenguks vajalik, on ühiskonna avalik huvi piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng ja seda ka pealinna regioonis.

- Suur elanike arv (Tallinna domineerimine!) ei anna iseenesest alust nn ühepoolseks koostööks ning kõiki osapooli tuleb kohelda kui võrdseid partnereid.

Omavalitsusjuhtide hulgas läbiviidud küsitlus ja ka erinevate valdkondade praktiline analüüs näitas, et koostöö võimalused on üldhariduse võrgustiku planeerimisel, ühistranspordis, teedevõrgu planeerimisel ja liikluskorralduses ja jäätmehoolduse korraldamisel. Nende valdkondade kõrval märgiti ka ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamist, puhkealade planeerimist ning kalmistute haldamist. (Mäeltsemees jt 2007)

4.3 Võimalused pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli ümberkorraldamiseks

Autori üldiseks lähteelduseks on see, et Eestis ei võeta kasutusele kahetasandilist omavalitsuslikku mudelit ning riigi kohaliku omavalitsuse süsteem jääb tervikuna ühetasandiliseks. Ühest küljest tingivad seda juba peatükis 2.1 toodud seisukohad, aga eelnevale tuleb lisada, et Eesti haldussüsteemi iseloomustab maakonnakeskuste domineerimine maakonna elanike arvus. (Mäeltsemees jt 2007) Doktorant leiab, et Tallinna juhtimismudeli ülesehitamine peab põhinema järgmistel lähteseisukohtadel:

- Eesti ühetasandilise kohaliku omavalitsuse tingimustes ei ole otstarbekas Tallinna administratiivpiirides kahetasandilise omavalitsusliku halduse sisseviimine. Tallinna linn jääb seega unitaarseks kohaliku omavalitsuse üksuseks.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus peab võimaldama senisest paindlikuma õigusruumi linna sisemise detsentraliseerimise alusel tekkinud üksuste juhtimiseks sh sätestama võimaluse garanteerida linnaosadele poliitiline autonoomia koos demokraatliku detsentraliseerimisega. Sellega tagatakse, et täidetakse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 sätestatud õigusi ja võimaldatakse sellega hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja kodanikulähedase juhtimise põhimõtteid praktiliselt rakendada.
- Tallinnas on linnaosade kui detsentraliseeritud juhtimisinstitsioonide olemasolu vajalik, sest linnaosad erinevad elaniku arvu, identiteedi poolest ja sotsiaalmajanduslike tingimuste poolest ning seega on mitmete avalike ülesannete täitmine soodsaim just linnaosade struktuuride kaudu.²⁷
- Linnaosa kui elanikule kõige lähemal asuva juhtimisvahendi rolliks peab lisaks avalike ülesannete täitmisele olema kohaliku demokraatia tagamine, elanikulähedane juhtimine ja kodanikuosaluse võimaluste tagamine.

²⁷ Väheoluline pole ka see, et koguni 7 Tallinna linnaosa kuuluksid 20 Eesti suurima kohaliku omavalitsuse üksuse hulka (Sepp, Lõhmus 2007)

- Vahetult elanike poolt valitud halduskogu korral on võimalik linnaosa valitsuse kui linna ametiasutusele nimetada mittepoliitiline tegevjuht²⁸ ja tagada sellega linnaosade juhtimise järjepidevus.
- Linnaosadele tuleb ette näha erinev otsustusõiguse ulatus. Ülelinnaliselt prioriteetses või sotsiaalselt tundlikes valdkondades peab linnaosa kaalutusõigus olema väiksem. Linnaosade finantseerimine peab põhinema mõõdetavatel kriteeriumitel.
- Perspektiivne uurimissuund on linnaosade roll kokkuhoiupoliitika rakendamisel majandussurutise tingimustes.

Seega peab autor õigeks Tallinna juhtimise mudeli ülesehitust analoogiliselt kas „pehmele“ Kesk-Euroopa mudelile või „tugevale“ Kesk-Euroopa mudelile.

Doktorant leiab, et Tallinna regioonipõhised ülesanded lahendada kahetasandilise haldusmudeli raames, kusjuures koostöö alused sh kohustuslikud koostöövaldkonnad nähakse ette seadusega. Koostööpiirkonna ruumiline ulatus sõltub täidetavatest avalikest ülesannetest, kuid senised uuringud (Mäeltsemees jt 2007) näitavad, et esmajärjekorras võiks koostööpiirkond hõlmata Tallinna linna ja temaga vahetult piirnevad kohaliku omavalitsuse üksused. Arengujärgus süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat toimimiskeskonda, samal ajal kui väljakujunenud süsteemid toimivad paljuski väljakujunenud tava ja halduskultuuri põhjal. (Mäeltsemees, Lõhmus 2008a,b) Tegelikult on lähinaabrite juures vastavad näited olemas, näitena olgu toodud Helsingi koostöövormina kehtestatud Helsingi Linnaregiooni Koostööpiirkond²⁹ või Läti Regionaalse arengu seadusega kehtestatud planeerimisregioonid.³⁰ (Vanags, Vilka 2006b)

Doktoritöö seisukohalt on oluline haldusmudeli otsustusorgani, „Regionaalnõukogu“, moodustamise aluste sätestamine. Autori hinnangul tuleb lähtuda järgmisest põhimõtetest:

- Regionaalnõukogu liikmeteks saavad olla üksnes esmatasandi esinduskogude liikmed. Regionaalnõukogu liikmed valitakse esmatasandi volikogude poolt.
- Otsustusorganiks tagatakse pealinna ja tagamaa võrdeline esindatus.
- Kuna tagamaa kohaliku omavalitsuste üksuste elanike arvud on võrreldavad, siis lähtutakse sellest, et kõik saavad võrdse arvu kohti regionaalnõukogus;
- Regionaalnõukogu teeb otsuseid 2/3 poolthääletage, st et arvestatakse konsensusliku otsustamise põhimõtet.

Võtmetähtsusega ülesanne on otstarbekaima ja piirkondlikule tasandi ülesannete olemusele vastava koostööpiirkonna ning finantseerimissüsteemi kujundamine.

²⁸ Mittepoliitilise all mõistab autor seda, et tegevjuht nimetatakse ametisse pikemaks perioodiks kui volikogu/linnaosa halduskogu volituste periood.

²⁹ Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. www.ytv.fi/

³⁰ Reģionālās attīstības likums. www.likumi.lv/doc.php?id=61002

Vastasel juhul loodav süsteem ei rakendu või toimib ebaefektiivselt. Selles osas on negatiivseks näiteks Läti rajoonide süsteem. (Vanags, Vilka 2006b)

Kokkuvõte

Doktoritöö keskendus pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli sõlmprobleemidele ja nende lahendamise võimalustele.

Autor seadis doktoritöö eesmärgiks oli interdistsiplinaarselt läbi töötada pealinna regiooni ja pealinna juhtimise detsentraliseerimisega seotud õiguslikud, majanduslikud ja juhtimisalased aspektid ning esitada põhistatud järeldused ja ettepanekud pealinna ja pealinna regiooni paremaks toimimiseks.

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja. Nimetatud väärtused kajastuvad 1985.a aastal allkirjastatud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ning detsentraliseeritud juhtimismudeli ülesehituse seisukohalt on oluline uurida harta kohaldatavust nii kohaliku omavalitsuse sisemise detsentralisatsiooni tulemusena tekkinud üksusele (linnaosale) kui piirkondliku tasandi üksusele.

Doktorant jõudis järgmistele järeldustele:

1. Kohaliku omavalitsuse väärtused- kohalik autonoomia, detsentralisatsioon, kohalik demokraatia, kodanikulähedus- on vahetult kohaldatavad üksnes kohaliku omavalitsuse esmatasandile (vald, linn, kommuun vms);
2. Esmatasandi defineerimine, õiguslik ja majanduslik sisustamine toimub hartas sätestatud põhimõtetest lähtudes riigi põhiseaduse või seadustega;
3. Riik peab kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemi sätestama sedavõrd paindlikuna, et oleks tagatud nii harta artiklis 6 sätestatud tingimused kui omavalitsuse võimalus ehitada üles harta väärtustest lähtuv juhtimismudel;
4. Piirkondliku tasandi üksuse või esmatasandi detsentralisatsiooni tulemusena moodustatud üksuse autonoomia ulatus (nii riigist kui esmatasandist) sõltub riigi seadusandja kaalutlustest;
5. Esmatasandi detsentraliseeritud juhtimismudeli korral on lisaks avalike ülesannete täitmisele ja avalike teenuste tagamisele oluline kohaliku demokraatia ja elanikulähedase juhtimise tagamine. Piirkondliku tasandi puhul pole see primaarne, siin on esiplaanil efektiivsuskaalutlused;
6. Selle, kas *linnaosa* või *piirkonna* tasandit lugeda omavalitsuslikuks, tarvilikuks tingimuseks on valitud esindajatest koosneva esinduskogu olemasolu ning piisavateks tingimusteks:
 - moodustamine põhiseaduse või seaduse alusel;
 - põhiseaduse või seadusega sätestatud ülesanded;
 - teistest omavalitsustasanditest sõltumatu finantseerimissüsteem.

Pealinna ja pealinna regiooni juhtimismudeli valik taandub paljuski riigis kasutatavale kohaliku omavalitsuse mudelile ning selle õiguslikele, juhtimisalastele ja majanduslikele aspektidele. Doktorant analüüsis kolme teaduskirjanduses toodud pealinnaregiooni juhtimise mudelit: hajamudelit, mitmetasandilist mudelit ning unitaarse linna mudelit. Kui hajamudeli raames toimub esmatasandi üksuste vabatahtlik koostöö, siis mitmetasandilise mudeli korral eristas autor kahte põhimõttelist varianti:

- Kahetasandiline omavalitsus;
- Mitmetasandiline haldusmudel.

Autor jõudis järeldusele, et kohaliku omavalitsuse üksuse detsentraliseerimise korral on esmatähtis kohalik demokraatia ja subsidiaarsus, kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Mitmetasandiline haldusmudel võimaldab arvestada partnerite erisusi (elanike arv, majanduslik võimekus) ning samas tagada tasakaalustatud ja pariteetse esindatuse juhtorganites. Seepärast on selle rakendamine otstarbekas piirkondlikul tasandil.

Unitaarse mudeli raames võib Euroopa näitel eristada kokku viis allmudelit, seejuures on mudelite aluseks esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuse detsentralisatsiooni tulemusena tekkinud üksuste (*linnaosade*) kolm autonoomia liiki: organisatsiooniline autonoomia, poliitiline autonoomia ning majanduslik autonoomia. Kui „Balti“ mudelit (Tallinn, Riia, Vilnius) iseloomustab asjaolu, et kõik autonoomialiidid on minimaalsed ja kasutatakse administratiivset detsentraliseerimist, siis näiteks „tugeva Kesk-Euroopa mudeli“ (Varssavi, Bukarest, Zagreb) korral ei ole linnaosad iseseisvad kohaliku omavalitsuse üksused üksnes seetõttu, et neil puudub iseseisev tulubaas.

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksustel piisavalt paindlikult oma juhtimismudelit üles ehitada ja on doktorandi hinnangul seega vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 6.1 sätestatud organisatsioonilise vabadusega ja ei võimalda järgida kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiipi. Eeskätt on selle põhjuseks see, et seadus ei näe ette demokraatlikku detsentraliseerimist. Isegi kui linnaosa halduskogu moodustatakse, ei saa ta anda õigusakte, olles seega sisuliselt funktsioonivõimetu. Probleemaatiline on linnaosa vanema staatus, kes on seaduse tähenduses linnaosa poliitiline tegevjuht st tema volituste kestvus ei tohi olla pikem kui volikogu volituste kestvus ja poliitilise koalitsiooni muutudes saab teda igal ajal ametist vabastada. Seega on Eestis linnaosa näol tegemist mitte kohaliku demokraatia arendamisele suunatud institutsiooniga, vaid pigem avalike teenuste tagamise kohapealse struktuuriga (suur)linna piirkonnas.

XXI sajandi alguses kasutatav detsentraliseerimise mudel on seega tunduvalt jäigem kui rohkem kui pool sajandit tagasi Eesti Vabariigis (1918-1940) kasutatud lahendused. Demokraatlik detsentraliseerimine ja linnaosade poliitiline autonoomia sätestati juba Vene Ajutise Valitsuse poolt 1917.a vastuvõetud õigusaktis „Ajutised

määrused jaoskonna linna omavalitsuse kohta“ Sama põhimõtet järgisid ka mõlemad Eesti Vabariigi vastuvõetud seadused, nii 1934.a „Narva linna ja Narva Jõesuu alevi liitmise seadus kui 1938.aasta Linnaseadus.

Eesti kohalik omavalitsus on ühetasandiline ja seadus ei sätesta teisi kohustuslikke juhtimistasandeid. Seega esindab pealinnaregiooni juhtimine hajamudelit, põhinedes kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikul koostööl.

Doktorant analüüsis nii Tallinna kui Tallinna linnaregiooni juhtimist. Tallinna linnasisese juhtimise võib kokku võtta järgmiselt:

1. Poliitiline võim on kontsentreerunud linna kesktasandile. Linnaosadel puudub poliitiline autonoomia, linnaosa halduskogu on sisuliselt funktsioonivõimetu, ilma õiguste, kohustuste ja vastutusega.
2. Linnaosa vanem on poliitiline ametnik, samas ametiasutuse juht. Seega on linnaosa vanem huvitatud ka pärast valimisi oma tööd jätkama, mistõttu ta lähtub linnaosa juhtimisel eelkõige poliitilistest motiividest, jättes tegemata vajalikud, kuid ebapopulaarsed otsused.³¹ Kuna linnaosa vanem on koalitsioonierakondade poolt esitatud isik, siis on tema alluvus linnapeale tihti formaalne ning tegelikult tegutseb ta erakonna esindajana sõltumatult linna teistest juhtimisstruktuuridest. Eelneva tõttu kannatab aga linnaosa juhtimise järjepidevus.
3. Linnaosad erinevad paljude sotsiaalsete tunnuste (elanike arv, demograafiline olukord, rahvuslik koosseis, identiteet, infrastruktuur) osas. Seetõttu nõuavad langetatavad otsustused kohalike olude head tundmist.

Tallinna linnaregiooni iseloomustab kiire valglinnastumine. Seetõttu on tiheasustusalad ja infrastruktuurid laienenud väljapoole Tallinna administratiivpiire. Samas toimub linnaregiooni arendamine üksnes tuumiklinna ja ümbritsevate linnade ja valdade vabatahtliku koostöö raames, mis ei ole aga vajalikul määral tulemusi andnud ning seega ei ole tagatud üks kohaliku omavalitsuse põhiülesannetest- avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel. Arengujärgus süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat toimimiskeskonda, samal ajal kui väljakujunenud süsteemid toimivad paljuski väljakujunenud tava ja halduskultuuri põhjal.

Avaliku halduse oluline ülesanne on vastavate regulatsioonidega luua õigus- ja majandusruum, mis vastab ühiskonna antud etapi vajadustele ja võimalustele ning võimaldab tõsta elanike heaolu. Õigus- ja majandusruumi loomine võib nõuda teatud juhtudel vastavate seaduste vastuvõtmist, seda olukorras kus kohaliku omavalitsuse enda regulatsioonidega pole võimalik hartas sätestatud väärtuste järgimine või avalike ülesannete täitmine ja teenuste soodsaimatel tingimustel tagamine.

³¹ Nt 2002. aasta kohalikel valimistel osutus Tallinnas kaheksast kandideerinud linnaosa vanemast linnavolikokku valituks kuus, kusjuures kolm linnaosa vanemat said ringkonna parima tulemuse.

Doktorant leiab üldistavalt, et Tallinna linna piires on otstarbekas jätkata unitaarse linna mudeliga, kuid senise mudeli asemel tuleb kasutusele võtta kas „pehme“ või „tugev“ Kesk-Euroopa mudel. Suund demokraatliku detsentraliseerimise eelistamisele ja linnaosa esinduskogu otsevalimistele iseloomustab ka varem reeglina volikogu poolt nimetatavat linnaosa volikogu kasutanud Põhjamaid.³² Linnaosa kui juhtimisvahendi ülesanne on eelkõige demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõtete tagamine: elanikele vahetu osalemise ja kaasarääkimise võimaluste pakkumine ning kohalike teenuste tagamine, lähtudes ülelinnalistest standarditest ja kohalikest prioriteetidest. Linnaosa juhtimisstruktuur peab toetama kohaliku omavalitsuse põhiväärtuste tagamist. Halduskogu roll linnaosa juhtimisel peab kasvama ning poliitilised otsustused linnaosa tasandil peab tegema halduskogu. Seega tuleb muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ja sätestada linnaosa halduskogu moodustamise kord, õigused, kohustused ja vastutus.

Linnaosa ja osavalla õiguslik sisustamine ei ole vajalik mitte üksnes Tallinna huve silmas pidades. Eesti haldusreformi kontekstis on tehtud ettepanekuid, et kohalik omavalitsuse üksus peaks olema maakonna suurune ja senised vallad/linnad peaksid saama osavalla staatuse. Doktoritöö järeldused näitavad, et osavalla/linnaosa õiguslik staatus on ebaselge, kehtiv õigusruum ei võimalda detsentralisatsiooni tulemusel moodustatud üksustel täita kohaliku demokraatia tagaja funktsiooni. Seega oleksid doktoritöös esitatud ettepanekud kasutatavad ka selle probleemi lahendamisel.

Pealinnaregiooni seisukohalt on doktorandi hinnangul kõige soodsam kasutada kahetasandilist haldusmudelit. Nimetatud mudel võimaldab paindlikult arvestada pealinnaregiooni olulist juhtimiskorralduslikku probleemi, tuumiklinna suurt domineerimist. Nimetatud mudeli kasutamine eeldab samuti senise õigusruumi muutmist.

Kahetasandiline haldusmudel oleks ka üheks lahenduseks Eesti regionaalhalduse reformi läbiviimisel. Eesti halduskorraldust iseloomustab elanike koondumine keskustesse ja koos sellega maakonnakeskuse domineerimine. Seega ei oleks kahetasandiline omavalitsuslik mudel piisavalt paindlik, kuid mitmetasandiline haldusmudel võimaldab tagada keskuse ja tagamaa tasakaalustatud esindatuse otsustusorganites.

Üldistavalt peab doktorant vajalikuks kohaliku omavalitsuse efektiivset juhtimist, mis peab aga haakuma demokraatia tagamise ja arendamisega. Nii linnaregiooni kui linnasiseses juhtimises tuleb lähtuda Euroopa Liidu avaliku halduse põhimõtetest – subsidiaarsus ja hea valitsemine (*good governance*). Eesti õigusruum ja kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerivad õigusaktid peavad olema senisest paindlikumad ja võimaldama juhtimismudelite kohaldamist vastavalt kohalikele oludele.

³² 2007. aastast on kõigil Oslo linnaosadel otsevalitud linnaosa volikogu (Lõhmus 2008)

VIIDATUD KIRJANDUS

- Ahas, R.; Aasa, A.; Silm, S.; Järv, O. 2006. Activity Spaces of New Suburban Settlements in the Tallinn Metropolitan Area. Pae, K.; Ahas, R.; Mark, Ü (ed). Joint Space. Open Source on Mobile Positioning and Urban Studies (pp. 71 - 80). Tallinn: OÜP Positium.
- Assche, D.V., G. Dierickx. 2007. "The Decentralization of City Government and Restoration of Political Trust." *Local Government Studies* 33 (1), pp. 25-47.
- Bäck, H. *et al.* 2001. Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport. IKE, Rapport 2001:111.
- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson & J.E. Klausen. 2005. *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Baldersheim H. 2005. „Aldermen into Ministers: The Oslo Model” In: N. Rao & R. Berg (ed.), *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan.
- 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.
- Beksta, A; Petkevicius A. 2000. "Local Government in Lithuania." In T.M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 165-216.
- Champion, T. 2001. Urbanization, suburbanization, conterurbanization and reurbanization.- Handbook of Urban Studies. (ed. Padisson, R.) London: Sage Publications, pp. 143- 161.
- Clark G. L. 1984. "A Theory of Local Autonomy" *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), pp. 195-208.
- Council of Europe's Committee of Ministers "Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities" 2004 (12), 20.10.2004.
- Fleurke, F, Willemse R. 2004. „Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal" *Administrative Theory & Praxis* 26 (4), pp. 523-544.
- Fleurke, F., Willemse R. 2006. „Measuring Local Autonomy“ *Local Government Studies* 32, (1), pp. 71-87.
- Goldsmith, M. 1995. Autonomy and City Limits. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications
- Haus, M., D. Sweeting. 2006. "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map." *Political Studies* 54, pp. 267-288.
- Hegelsen M., J.E. Klausen & A.L. Fimreite. 2001. Færre og Storre Bydeler. Prosjektrapport 2001: 17.

- Hooghe, L., Marks, G. 2003. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.
- Jauhiainen J. 2002. Eesti linnaregioonide arengupotentsiaali analüüs. OÜ Eurreg & J.S.Jauhiainen. www.siseministeerium.ee/public/0000eesti_linnareg.pdf
- John, P. 2001. *Local Governance in Western Europe* London: Sage Publications.
- Kährlik, A., Tammaru T. 2008. Population Composition in New Suburban Settlements of the Tallinn Suburban Area. *Urban Studies* 45, pp 1055-1078.
- Leetma. K. 2008. Residential Suburbanisation in the Tallinn Metropolitan Area.. Tartu: Dissertationes Geographicae Universitatis Tartuensis, 35.
- Loughlin, M. 2001. The Constitutional Status of Local government. In L. Pratchett & D. Wilson. (eds.) *Local Democracy and Local Government* London: MacMillan. P 38-62.
- Mäeltsemees, S. 2008. The Capital City in the Local Self-government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries. 16th NISPACE Annual Conference "Public Policy and Administration: Challenges and Synergies" May 15 – 17, 2008 Bratislava, Slovak Republic
- Mäeltsemees, S. 2004. Die regionale Verwaltung Estlands und ihre Vervollkommnungsrichtungen/Eesti regionaalhalduse täiustamise suundi. In: Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus : XII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid = Wirtschaftspolitische Perspektiven Estlands als Mitglied der Europäischen Union : Beiträge der XII wissenschaftliche[n] und ausbildende[n] Konferenz. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 331 - 339.
- Mäeltsemees, S. 2003. Status von Tallinn in der öffentlicher Verwaltung Estlands. Kogumik: Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu - Värska, 2003), Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.; Uukkivi, R. 2007. Pealinna regiooni mõiste, linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad. Tallinna Tehnikaülikool: Uurimistöõ aruanne.
Elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/g2402s38090>
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Elgar.
- Page, E., M. Goldsmith (eds) 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of the Western Unitary States*. London: Sage.
- Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus / doktoritöö; Tartu : Tartu Ülikooli kirjastus.

- Phillips, A. 2006. Why does Local Democracy Matter? In L. Pratchett and D. Wilson (eds.) *Local democracy and Local Government* Basingstoke: Maximillian, 188-209
- Pratchett, L. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism" *Political Studies* 52 (2), pp. 358-375.
- Randma-Liiv, T. 2002. Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames*, 6(4), pp. 374 - 389.
- Randma, T., Annus, T. 2000. Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk. 135–144.
- Resolution 158 2003. of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on management of capital cities.
- Sharpe, LJ. 1970. "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18 (2), pp. 153-174.
- Status of Capital Cities. Explanatory memorandum.* 2007. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities. CPL(14)4REP
- Tiebout, C., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Pöld, J., Schneider, H. (toimetuskolleegium) (2002). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.* Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Vanags, E., Vilka, I. 2005. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga: Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds.
- Vanags, E., Vilka, I. 2006a. Answers to the Questionnaire on "The status of capital cities". Congress of Local and Regional Authorities Council of Europe, Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg 2006. CG/INST/GIE (13)8 BIL, pp. 82-84.
- Vanags E., Vilka, I. 2006b. Local Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies* Vol 32 (5), pp. 623 – 637.

Kasutatud Eesti Vabariigi õigusaktid:

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus.
2. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus.
3. Halduskoostöö seadus.
4. Haldusmenetluse seadus.
5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.
6. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.
7. Linnaseadus.
8. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seadus.
9. Omavalitsusliitude seadus.
10. Püsisustusega väikesaarte seadus.

SUMMARY IN ENGLISH

The theme of the author's doctoral thesis is "Decentralisation of Public Administration in Estonia". The doctoral thesis is focussing on the analysis of decentralisation issues related to the management of local government as an institution, and, in particular, on the points of conflicts in structuring the management models of the capital and capital region, as well as their possible solutions.

The main research object of the doctoral thesis is the management models of the capital and capital region. On the basis of the European example it can be said that, as a rule, the notion of capital city can be equated to that of a metropolis - apart from some scarce exceptions, the capital cities tend to be the largest cities and economic hubs in the given country, whereas the GDP per capita in the capital region ranks higher than in the country averagely. In case of Tallinn, using the term *metropolis* is obviously an exaggeration on international scale, but holds very much true within the Estonian context. In Estonia, the domination of the capital city and capital region is strikingly clear both in terms of population as well as economy. Therefore, in view of the European context, the notions of *capital* and *metropolis* can be regarded as compatible, and the capital and capital region management solutions presented in the given thesis are more widely applicable, as well. The management of a metropolis, and even more that of a capital, cannot be done efficiently by merely putting a few domains in order. Integrated solutions are needed to cover all spheres of concern. The key issues in capital management can be divided into three general groups:

- **Relations with the central government of the country**

In the given context, the author does not only refer to the issues connected with the general relationship between the central government and the local government. The function of a capital city brings along specific problems that should not be ignored. It is a detail of no little importance that large units of local government are also economically more capable and are able to carry out a greater number of public tasks than their smaller counterparts.

- **Relations at horizontal level**

The key issues of the capital and capital region are inseparably intertwined with the concept of suburbanisation. To what extent the urban sprawl and related matters should be left at the mercy of the societal self-organisation and market economy? In democratic society, it is public administration, including the local government bodies, that provides the lever for steering (serving the public interests) the processes in the society. Therefore, it is important to set up such management mechanisms that would safeguard both public services to the population of the region on most favourable terms as well as the development and planning policies functioning on a coordinated basis.

- **Internal management model of a city**

In addition to other management related questions, a large city is likely to face the emergence of crucial issues connected with ensuring local democracy, resident-closeness in management, and, in association with the above-mentioned aspects, also with rendering public services on most favourable terms. For that reason, the management models founded on territorial decentralisation are often used, while the rights, obligations, and responsibilities at different levels may cause problems.

The objective of the doctoral thesis was to examine legal, economic and management-related aspects connected with the decentralisation of the management of capital and capital region, and to provide reasoned conclusions and proposals for a more efficient functioning of the capital and capital region.

In order to achieve this objective, the doctoral student established the following research tasks and analysed them in scientific publications serving as the foundation for the given compendious article. The following research tasks were established:

- To examine the theoretical bases of local government and the connected legal and management-related factors influencing the structuring of management model;
- To provide theoretical alternatives for structuring the management model for capital city and capital region, to determine their legal, management-related and economic aspects in conjunction with a comparative analysis of legal and administrative practices in other countries;
- To perform a study into the historical background of the decentralisation of local government in Estonian Republic, the legal, management-related and economic regulations used in 1917-1940, and their applicability to the existing judicial area;
- To analyse the management model of the city of Tallinn and its urban region, and to provide theoretically reasoned practical proposals for structuring the urban region management model.

To the author's knowledge, there has been no scientific publication providing a uniform and generalising overview of the legal, management-related and economical aspects of the metropolis (capital) management decentralised models with a pan-European approach, as yet. Also, the author regards a comprehensive consideration of the capital city and its region as a novel approach. During the last 15 years, the densely populated areas in the Tallinn region have been increasingly expanding across the administrative borders of the city, bringing along problems both in performing public tasks as well as in assuring the provision of public services on the most favourable terms. But the latter is, according to the Subsection 7 of Article 3 of the Local Government Organisation Act, one of the principles of local government. Hence, it is

inevitable that the management of the capital region be regarded in a comprehensive way; focussing either on the key issues of the internal management of the city or those of the capital region is in many ways an artificial tactic. The regional administrative arrangement has been a discussion matter for a long time in Estonia; the given thesis is aimed to provide a solution to this problem, as well.

Local government serves to promote the democratic values of society. These values are reflected in the European Local Government Charter, signed in 1985; for the purpose of structuring a decentralised management model, it is important to explore the applicability of the Charter both to the entities established as a result of internal decentralisation of local government, as well as to the entity at regional level. The doctoral student has reached to the following conclusions:

1. The values of local government – local autonomy, decentralisation, local democracy, subsidiarity, citizen closeness – are immediately applicable only to the first level of local government (towns, communes, rural municipalities etc);
2. The first level is defined and attributed with a legal meaning by the constitution or laws of the state;
3. The state provisions pursuant to the management system of local government must be sufficiently flexible, as to guarantee both the conditions determined in Article 6 of the Charter as well as the possibility of the local government to build a management model relying on the values of the Charter.
4. The extent of autonomy (both from the state and the first level) of any other levels, be it the units of regional level or the units created as a result of the decentralisation of the first level, depends on the considerations of the state regulators.
5. In case of first level decentralised management models, it is important to guarantee local democracy and resident-closeness in management in addition to the fulfilment of public duties and safeguarding the public services. In case of regional levels, this is not of primary importance.
6. Whether or not a level of *municipal district* (thereafter *urban district*) or *region* should be regarded as self-governing, the existence of a representative body of elected representatives is a necessary precondition, and its formation pursuant to law, functions provided by law and financing system independent from other levels of local government are sufficient preconditions.

The choice of management model of the capital city and capital region mainly boils down to the model of local government used in the given country and its legal, management-related and economic aspects. The doctoral student analysed three management models of capital region described in scientific literary works: the polycentric model, the multi-tier model, and the unitary model. In the framework of the polycentric model the first-level establishments are cooperating voluntarily, whereas in case of the multi-tier model, the author differentiated between the two principal types:

- Two-tier local government
- Multi-level governance

The author reached the conclusion that in case of internal decentralisation of the city, the priorities are local democracy and citizen closeness in management, whereas at the regional level, the efficiency indicators tend to prevail. A multi-level governance model enables to take into account the differences between partners (size of population, economic capability) and, at the same time, to assure a balanced and parity-based representation in the managing bodies. Therefore, its application can be deemed expedient at regional level.

There can be differentiated between five submodels in total; at this, the models are based on three types of autonomy of the entities (urban districts) evolved due to the decentralisation of the first level local government entity: organisational autonomy, political autonomy, and economic autonomy. While the Baltic model (Tallinn, Riga, Vilnius) can be characterised by the fact that all types of autonomies are minimal and an administrative decentralisation is used, then, for instance, in case of the “strong Central European model” (Warsaw, Bucharest, Zagreb), urban districts are not independent entities of local government only because they lack an independent revenue base.

The Estonian Local Government Organisation Act does not allow the local government bodies to build their management model flexibly enough; therefore, in the author’s opinion, it is conflicting with the provisions of the organisational freedom as provided in Article 6.1 of the European Local Government Charter, and does not facilitate to follow the principle of local democracy and subsidiarity. The main cause is the fact that democratic decentralisation is not provided for under national laws. Even if urban district council is formed, it will be unable to issue legal acts, being, thus, practically incapable to function. The status of the district manager is a problematic one, since he is a political manager, as defined by the law, i.e., his term of office cannot exceed that of the council, and upon changes in the political coalition he can be released from office at any point of time. Consequently, an urban district in Estonia is a local structure guaranteeing public services in an area within a major city, rather than an institution targeted to developing local democracy.

Subsequently, the decentralisation model followed in 2008 is remarkably more rigid than the solutions used in the Estonian Republic before the Second World War in 1918-1940. Democratic decentralisation and political autonomy of urban districts was endorsed already by the Temporary Government of Russia in the legislation “Provisional Regulations for Local Government of Division of the City”, dating back to 1917. The same principle was followed in laws passed in Estonia - both in “Act for Joining Narva City and Narva-Jõesuu Township” from 1934 and “City Act” from 1938.

Estonian local government represents the one-tier type, and law does not stipulate any other mandatory management levels. Hence, the management of capital region represents the polycentric model being founded on the voluntary cooperation between local government entities.

The doctoral student analyzed the management of both Tallinn as well as the urban region of Tallinn. The internal management of Tallinn can be summarized as follows:

1. Political power is concentrated on the central level of the city. Urban districts lack political autonomy; district councils are, in essence, incapable of function, devoid of rights, obligations, and responsibility.
2. District manager is a political officer and, simultaneously, the head of an authority. As such, the district managers are interested in carrying on with holding office after elections as well; hence, guided primarily by political motives while managing their district, they are inclined to neglect the necessary but unpopular decisions. Since the urban district managers are individuals put forward by the coalition parties, their subordination to the mayor is often formal in nature, and being the representatives of their political party, they, in reality, act independently from other city management structures. As a consequence, the continuity in the management of urban districts is being disturbed.
3. Urban districts vary in several social characteristics (size of population, demographic situation, ethnic composition, identity, infrastructures). Consequently, decision-making requires a good knowledge of local conditions.

The urban region of Tallinn is characterised by a fast suburbanisation. As a result, the high density areas and infrastructures have expanded across the administrative borders of Tallinn. At the same time, the urban region is being developed only in the framework of voluntary collaboration between the core city and neighbouring towns and rural municipalities, which has failed to yield sufficient results and, therefore, cannot guarantee rendering public service on the most favourable terms - one of the main tasks of local government. The systems under development obviously require a much more regulated functioning environment, whereas the already established systems tend to work relying on the established customary practices and administrative culture.

The essential task of public administration is to create, by means of respective regulations, the judicial and economic environment that would meet the needs and opportunities of the society (at given stage) and facilitate the improvement of the well being of population. Creation of judicial area and economic environment may require adoption of respective laws in some cases, especially in a situation when by means of the legal government's own regulations it is not possible to follow the values established by the charter or perform public duties and render services on the most favourable terms.

By and large, the doctoral student finds maintaining the unitary city model within Tallinn expedient, but the current “Baltic” model should be replaced by either “soft” or “strong” Central European model. Heading towards the preference for democratic decentralisation and particularly direct elections of the representative body of an urban district is also characteristic of the Nordic countries, where, as a rule, assigned district council has been previously used.³³ The primary duty of urban district as a management tool is to ensure that the principles of democracy and subsidiarity are followed: the residents are provided with opportunities for direct involvement and dialogue and guaranteed local services, as guided by the general city standards and local priorities. The urban district management structure must support ensuring of core values of local governments. The role of district council in district management should increase, and political decisions at the urban district level should be made by the district council. Consequently, the local Government Organization Act should be amended and the procedure of formation, rights, obligations and responsibilities of the district council determined.

To give legal content to municipality district is not essential for the interests of Tallinn only. In the context of administrative reform in Estonia, county-sized local government bodies have been proposed, leaving the current rural municipalities/towns with the status of a municipality district. The conclusions of this doctoral thesis indicate that the legal status of a municipality district is vague, and the existing judicial area does not support the entities evolved as a result of decentralisation to fulfil their role as the ensurer of local democracy. Therefore, the proposals made in the given doctoral thesis are also applicable upon solving this problem.

From the point of view of the capital region, the doctoral student regards the use of a multi-level governance model as the most favourable option. This model provides flexibility considering the crucial issue in management organisation of the capital region – a notable predominance of the core city. Again, in order to use the abovementioned model, the current juridical area needs to be amended.

In addition, the multi-level governance serves as one of the solutions in carrying out the regional administration reform in Estonia. Estonian administrative arrangement is characterised by a concentration of population into hubs and by the consequent dominance of the county towns in the administrative model. Thus, the two-tier local government model would be flexible enough, whereas the multi-level governance enables to guarantee a balanced representation of the centre as well as hinterland in the decision-making body.

In generalisation, the author holds an efficient management of the capital region necessary, but it must conform to assuring and advancing democracy. Also the internal management of a city should proceed from such public administration principles of the

³³ Since 2007, all urban districts of Oslo have a directly elected district council (Löhmus 2008)

European Union as subsidiarity and good governance, which require citizen closeness. The Estonian judicial area and legislative acts regulating the activities of local government must be more flexible than to date, and facilitate the application of management models complying with local conditions.

TÄNUAVALDUSED

Ma soovin südamest tänada kõiki inimesi, tänu kelle kaasabile minu doktoritöö lõpuks valmis sai.

Suure panuse selleks andis minu juhendaja prof Sulev Mäeltsemees. Oma teadmistega kohaliku omavalitsuse kohta oskas ta alati oma juhendatavat õigele teele suunata ning andis suurepärase võimaluse osaleda ülikooli poolt läbi viidavate teadus- ja rakendusuringute läbiviimisel.

Täna kõiki TTÜ avaliku halduse instituudi õppejõude ja töötajaid, kes ei keeldunud kunagi vajalikust abist ja motiveerisid mind doktoriõpinguid jätkama ja lõpetama. Suur aitäh Teile.

Mul on hea meel, et mul on olnud nii Nõmme Linnaosa Valitsuses, Riigikogu Kantseleis kui Saue Vallavalitsuses mõistlikud ülemused, kes toetasid minu õpinguid ja võimaldasid mul alati ka akadeemilisel rindel tegevad olla. Aitäh Teile, Hanno Pevkur, Toomas Varek ja Mati Tartu.

Perekonna ja sõprade toetus on oluliste eesmärkide saavutamisel määrav. Tahan tänada nii ema kui isa kui oma vanavanemaid, kes oma motiveerivate küsimustega: „Kuidas doktoritöö edeneb“ mind väga palju edasi aitasid.

Ja viimasena tahaks eriliselt tänada Jaanika Kalvikut, tänu kelle inspireerivale hingele ma suutsin ennast viimaseks pingutuseks kokku võtta ja doktoritöö lõpuks ometi kaitsmisküpsiks kirjutada.

PUBLIKATSIOONID

Artikkel 1

Mäeltseemes, S.; Lõhmus, M. (2008). Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city area. Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVI / Discussions on Estonian Economic Policy XVI (119 - 134). Berlin; Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag

Artikkel 2

Mäeltseems, S.; Lõhmus, M. (2008). Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsetas apkarnes pašvaldibu ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers (pp 192 - 204). Riga, Latvia: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde

Artikkel 3

Lõhmus, M. (2008). Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities. Kattel, R. (Toim.). Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri (pp 60 - 83). Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus

Artikkel 4

Lõhmus, M.; Sepp, T. (2007). La Gestion de la Ciudad de Tallin: Oportunidades y Desafios. Prieto Romero, C.; Galán Galán, A. (Toim.). Los Distritos: Gobierno de Proximidad (pp 699 - 744). Madrid: Thomson; Civitas

Artikkel 5

Lõhmus, M;Tõnisson, I. (2006). Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence. Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri (pp 50 - 77). Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut

Artikkel 6

Lõhmus, M. (2005). Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents : XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu-Värskas, 30. juuni-2. juuli 2005). "Berlin ; Tallinn Berliner Wissenschafts-Verlag: Mattimar", (lk 398 - 408)

Artikkel 7

Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.

Artikkel 8

Lõhmus, M. (2008). Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940. TUNA: Ajalookultuuri ajakiri (*ilmumas*)

Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918–1940

Mikk Lõhmus

Linnajuhtimise detsentraliseerimine muutus Euroopas aktuaalseks XIX sajandi lõpus ja XX sajandi alguses tulenevalt kiirenevast linnastumisest ja linnade elanike arvu suurenemisest. Linnad vajasid laienemiseks maad ja seetõttu liideti tuumiklinnaga ümbritsevad väiksemad satelliitlinnad, alevid ja vallad. Linnade laienemisega tingitud linnaosade moodustamise protsess jätkus teatud määral kogu XX sajandi vältel. Uuesti muutus linnasisene detsentraliseerimine aktuaalseks eelmise sajandi kahel viimasel kümnendil. Põhjamaades, aga ka teistes arenenud riikides tingis selle heaoluriigi kriis ning vajadus efektiivsemate juhtimismudelite järele.³⁴ Seevastu Ida- ja Kesk-Euroopas ning Baltimaades olid märksõnadeks demokraatia ja detsentraliseerimine – kohalik omavalitsus tuli pärast totalitaarsete režiimide kokkuvarisemist uuesti üles ehitada.³⁵

Käesoleva artikli eesmärgiks on tutvustada Teise maailmasõja eelses Eestis kasutatud linnajuhtimise detsentraliseerimise praktikat ning võrrelda seda 2008. aastal kasutatava mudeliga. Oluline on leida vastus küsimusele, missugustest väärtustest linnaosade tegevuse korraldamisel lähtuti ning kuidas need väärtused praktikas ellu viidi.

Artiklis võrreldakse erinevaid Eesti Vabariigis kehtinud ja linna detsentraliseerimist käsitlevaid seadusi ja seaduseelnõusid, alustades Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta dokumentidega ja lõpetades 1938. aasta linnaseadusega. Artikkel keskendub kolme olulise aspekti analüüsile:³⁶

1. kuidas oli tagatud kohaliku demokraatia põhimõtete järgimine;
2. missugune oli linnaosade õiguslik autonoomia, s. t. kuidas kujunes linnaosade pädevus ja toimus järelevalve;
3. missugune oli linnaosade fiskaalse autonoomia määr?

Eelpooltoodud lähtepunktidele tugineb ka erinevate seaduste/eelnõude analüüs. Seaduste rakendamist analüüsitakse Narva linna Narva-Jõesuu linnaosa näitel, sest

³⁴H. Bäck jt. *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. VS Verlag, Wiesbaden, 2005.

³⁵M. Illner. *Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?* – J. D. Kimball (ed.). *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest, 1998 (Local Government and Public Service Reform Initiative), lk. 7–42.

³⁶Sellist detsentraliseerimise analüüsi metoodikat kasutatakse ka teaduskirjanduses, nt. H. Bäck jt. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. VS Verlag, Wiesbaden, 2005.

viimase näol oli tegemist ainsa omavalitsusüksusega, kus detsentraliseerimist praktikas rakendati. Viimases alapeatükis on toodud võrdlus 2008. aastal kasutatava mudeli ning Tallinna linnaga. Analoogiliselt ennesõjaaegse perioodiga on 2008. aastal Eestis üks linn, mis detsentraliseerimist kasutab, ja see on Tallinn.

Eesti ajalooalases teaduskirjanduses pole linnasisese detsentraliseerimise teemad arvestatavat tähelepanu pälvinud. Linnasisest detsentraliseerimist Teise maailmasõja eelses Eestis pole uuritud sõjaeelses kirjanduses ega ka kaasaegses teaduskirjanduses, välja arvatud üksikud viited erinevates artiklites.³⁷ Ühest küljest on põhjuseks kindlasti see, et meie kohalike omavalitsusüksuste väiksuse tõttu laiem detsentraliseerimise praktika puudus.

Töös kasutatavatest allikatest moodustavad põhiosa Riigi Teatajas ilmunud õigusaktid ning arhiividokumendid. Viimastest olid olulisemad Narva Linnavalitsuse³⁸, Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituse³⁹, Riigikantselei⁴⁰ ja I–V Riigikogu⁴¹ materjalid.

Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsuse taustast

Eesti lähtus kohaliku omavalitsuse ülesehitamisel ja arendamisel riikliku kohaliku omavalitsuse teooriast. Juriidiliselt väljendus see juba 1920. aasta põhiseaduses, mille § 76 sätestas: „Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.”⁴² Praktilises elus tähendas riigistatud omavalitsuse teooria keskvalitsuse suurenevat mõju kohaliku tasandi otsustusprotsessis ja ulatuslikku järelevalvepädevust.

Kui ajajärku 1934. aastani iseloomustasid veel debati kohaliku omavalitsuse võimalike edasiste arengusuundade üle⁴³, siis riigikeskne lähenemine oma saavutas võidu 12. märtsi 1934. a riigipöördele järgnenud “vaikival ajastul.” Juba 9. mail 1934. a. andis riigivanem “Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise dekreedid”,⁴⁴ millega lisati nimetatud seadusele §3¹, kus anti valitsusele õigus vabastada siseministri ettepanekul ametist omavalitsuse täitevorganite liikmeid, kui siseminister leiab, et nende tegevus on riigi või kohaliku omavalitsuse huvidele kahjulik. 19. detsembril

³⁷ S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 2006, nr. 13, lk. 133–141.

³⁸ ERA, f. 2536. Narva Linnavalitsus.

³⁹ ERA, f. 40. Siseministeeriumi omavalitsuste talitus.

⁴⁰ ERA, f. 31. Riigikantselei.

⁴¹ ERA, f. 80. I–V Riigikogu koosseis.

⁴² Riigi Teataja (RT) 1920, nr 113/114. Eesti Vabariigi Põhiseadus.

⁴³ Sellekohaseid diskussioone vt. nt.: XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932, Õigus, Tartu, 1932.

⁴⁴ RT 1934, nr. 41, art. 361. Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise seadus.

1934. a. andis riigivanem dekreedina “Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seaduse!”,⁴⁵ mille V peatükiga muudeti senist õigusaktide järelevalve korda. Kui kehtiva korra kohaselt oli siseministril õigus otsuse täitmine peatada ja anda asi kohtule lahendamiseks, siis nüüd tugevnes riigipoolne kontroll veelgi ja peatatud otsuse vastu võis kohtule protesti esitada otsuse vastuvõtja, s. t. kohaliku omavalitsuse üksus. Täidesaatva organi, eriti selle juhi staatuse tugevnemine esinduskogu võimuvolituste arvel on nähtav nii vallaseaduses,⁴⁶ juba varem mainitud linnaseaduses⁴⁷ ja kõige tugevamini maakonnaseaduses⁴⁸. Kui tänapäevane kohaliku omavalitsuse õigus ja ka Euroopa kohaliku omavalitsuse väärtused sätestav Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätestavad riigi ja kohaliku omavalitsuse järelevalve alusena üldiselt seaduslikkuse kontrolli printsiibi, siis käsitletaval ajaperioodil teostati kohaliku omavalitsuse üle nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse järelevalvet.

Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta määrused

Eestis jäid iseseisvumisel kehtima Vene omavalitsusseadused. Esimene alus linnades linnaosade moodustamiseks anti juba 1917. aastal Vene Ajutise Valitsuse poolt 15. aprilli 1917. a. õigusaktiga “Ajutised määrused jaoskonna linna omavalitsuse kohta”.⁴⁹ Seaduse kohaselt oli vähemalt 150 000 elanikuga linnade volikogul õigus moodustada jaoskondade linnaomavalitsusi. Linna võis jagada jaoskondadeks (edaspidi kasutatud terminit “linnaosa”), arvestades olemasolevat administratiivjaotust, topograafilisi, eluolulisi ja teisi linnaosa iseärasusi. Vene Ajutise Valitsuse puhul peab autor vajalikuks rõhutada järgmisi aspekte:

Esimese ja kõige olulisemana tuleb esile tõsta demokraatia põhimõtet, linnaosa juhtimine toimus linnaosa elanike poolt vahetult valitud esindajate kaudu. Linnaosa volikogu liikmete arvu määras linnavolikogu, lähtudes linnaosa elanike arvust. Liikmete arv ei tohtinud olla alla 20 ja mitte üle 50. Linnaosa valitsus moodustati linnaosa volikogu poolt. Linnaosavalitsuse liikmete arvu ja tasu suuruse määras linnavolikogu.

Teiseks oluliseks nüansiks on meetodid, millega tasakaalustati linna ja linnaosa õigusvahekord. Linnaosa ülesanded määras linnavolikogu, samuti jäi

⁴⁵ RT 1934, nr. 109, art. 854. Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus.

⁴⁶ RT 1937, nr. 32, art. 310. Vallaseadus.

⁴⁷ RT 1938, nr. 43, art. 404. Linnaseadus.

⁴⁸ RT 1938, nr. 43, art. 405. Maakonnaseadus.

⁴⁹ О производствѣ выборовъ гласныхъ Городскихъ Думъ и обѣ участковыхъ городскихъ управленийъ. Post. 15.04.1917 g. Sbornik ukazov i postanovlenij Vremennogo Pravitel'stva . Vyp. 1, 27 fevralja – 5 maja 1917.g. Sostavlen Otdeleniem Svoda zakonov Gosudarstvennoj kanceljarii, Petrograd.

linnavolikogule õigus hinnata linnaosa otsustuste seaduslikkust ja otstarbekohasust. Seega oli õiguslikult tagatud nii linnaosa piiratud autonoomia kui ka linnavolikogu esmane roll linnale oluliste küsimuste lahendamisel. Linnavalitsusel oli kohustus linnaosade tegevuse ühtlustamiseks korraldada linnaosade valitsuste ja linnavalitsuse ühisistungeid. Kui volikogus või valitsuses arutati linnaosa puudutavaid küsimusi, oli linnaosa esindajatel koosolekul nõuandev hääleõigus.

Kolmandaks väärrib tähelepanu see, et linnaosa eelarve kujunes valdavalt linnaosa volikogu poolt kehtestatavatest kohalikest maksudest. Linnaosa eelarve koostas linnaosa valitsus, kiitis heaks linnaosa volikogu ja kinnitas linnavolikogu.

Kuigi puuduvad andmed, et nimetatud seadust oleks Eesti territooriumil vahetult rakendatud, oli see eeskujuks hilisemate õigusaktide väljatöötamisel.

1922. aasta linnaseaduse eelnõu

1922. a. esitas valitsus Riigikogule uue linnaseaduse eelnõu.⁵⁰ Nimetatud eelnõu arutati küll Riigikogu omavalitsuste komisjonis, kuid seaduseks see mitmesugustel põhjustel ei saanud.⁵¹ Sellegipoolest väärrib tähelepanu, et eelnõusse olid sisse viidud sätted linnaosade moodustamise kohta. Seaduseelnõu §64 (täiendatud versioonis §70) kohaselt võisid linnad, “kellel laialisem maa-ala ja suurem elanikkude arv, volikogu otsuse alusel valitsusringkondadesse jagatud saada” [kirjapilt muutmata – autor]. Ringkonna tegutsemispõhimõtted olid järgmised:

1. Igale ringkonnale nimetas volikogu ringkonna elanike hulgast ringkonna eestseisja ja tema asetäitja. Teatud ülesannete lahendamiseks lubati moodustada ka kollegiaalsed ringkonnavalitsused.
2. Ringkonna eestseisja ja ringkonnavalitsused olid “linnavalitsuse orgaanid, kes kohustuvad viimase korralduse täitma ja teda kohalikus asjaajamises toetama”.
3. Ringkonna täpsemad ülesanded oleks määranud linnavolikogu.

Termin “valitsusringkonnad” on otsene laen tolleaegsest Saksa õigusruumist ja eelnõu koostamisel oli seletuskirjas leiduvate vihjete järgi aluseks võetud tolleaegne Preisi linnaseadus.⁵²

Vaatamata eelnõu lakoonilisusele võib siiski välja tuua olulise erinevuse võrreldes eelkäsitatud Vene Ajutise Valitsuse määrusega. Eelnõu ei näinud ette valitavat linnaosa volikogu ja kärpis sellega seaduse alusel moodustavate linnaosade demokraatlikkust. Seega olid linnaosa organid pigem täidesaatvad, s. t. linnavalitsuse

⁵⁰ ERA, f. 31, n. 3, s. 2572. Linnaseaduse eelnõu, 28.09.1922, lk. 32–44, seletuskiri 2-29P.

⁵¹ Samas, lk. 90–92. Eelnõu tagasivõtmine toimus Siseministri 17. mai 1924. a. ettepaneku alusel Vabariigi Valitsusele.

⁵² Samas, lk. 9, 11, 12p. 1920. aastal võeti vastu Suur-Berliini seadus. Linna territoorium jagati 20 valitsemisringkonnaks (*die Verwaltungsbezirk*).

otsustuste elluviijad. Linnaosa elu puudutavate iseseisvate otsuste vastuvõtmise õigus oleks neil seega sisuliselt puudunud.

Huvitav on eelnõu seletuskirja märkus, et linnaosa puudutavad sätted võiksid kõne alla tulla Tallinna linna ja Nõmme alevi liitmisel. Tsiteerides eelnõu seletuskirja: "...tarvidus selle korralduse järgi oleks iseäranis seal antud, kus linna administratiivse piirkonna laiendamise tõttu alevi sarnased asundused uude piirkonda satuvad, kuna nad ehitiste tõttu linna üldise ehituspiirkonnaga kokku kasvanud ei ole, näiteks Nõmme alev kui ta linna piirkonda üle viiakse, missugune kavatsus praegu olemas on."⁵³

1934. a. "Narva Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seadus"

Riigikogu poolt 16. märtsil 1934. a. heaks kiidetud ja riigivanema poolt 26. märtsil 1934. a. välja kuulutatud Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga liitmise seadus⁵⁴ oli esimene jõustunud Eesti Vabariigi seadus, mis käsitles linna detsentraliseeritud juhtimiskorraldust. Üksikjuhtumi reguleerimiseks ja mitte kogu omavalitsuskorraldusele laieneva seaduse eesmärgiks oli linna ja alevi liitmisega kaasnevate küsimuste lahendamine, kusjuures Narva-Jõesuu sai Narva linnaosana piiratud omavalitsusliku staatuse.

1. Linnaosa esinduskoguks olid vahetult elanike valitud jaoskonnavolikogu. Jaoskonnavolikogu valimistest võisid osa võtta Narva-Jõesuu linnaosa piires elavad kodanikud linnavolikogu valimise seaduse⁵⁵ alusel, samamoodi said valimistest osa võtta linnaosas kinnisvara omavad isikud. Eelnõu seletuskirjas põhjendati viimast sellega, et just suvituskohas kinnisvara omavad isikud on suvituskoha käekäigust eriti huvitatud. Narva-Jõesuu hääleõiguslikud elanikud võtsid seega osa kahe volikogu, linna ja jaoskonnavolikogu valimisest. Jaoskonnavolikogu nimetas jaoskonnavalitsuse esimehe ja aseesimehed, kes moodustasid jaoskonnavalitsuse.
2. Linnaosa ülesanded kinnitas Narva linnavolikogu ettepanekul siseminister. Linnaosa ülesannete lõpliku kindlaksmääramise õigust ei antud seega linnavolikogule. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse seletuskirjas tõdeti, et ülesandeid, mida peaks täitma linnaosa, on võimatu ammendava loeteluna kindlaks määrata. Seetõttu tulnuks küsimus lahendada iga ülesande puhul eraldi ja arvestades otstarbekust. Linnaosa õigusaktid hakkasid kehtima alles siis, kui linnavalitsus oli need läbi vaadanud ega olnud

⁵³ Samas, lk. 11p.

⁵⁴ RT 1934, nr. 27, art. 226. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga liitmise seadus.

⁵⁵ "Linnavolikogude valimise seadus" (RT 1926, nr. 84, art. 89) §3 sätestas, et kuni 5000 elanikuga omavalitsusüksusel on 15-liikmeline volikogu, volikogu suuruse määrab eelmine volikogu koosseis. §5 alusel olid hääleõiguslikud vähemalt 20-aastased alaliselt linnas elavad isikud.

neid protestinud. Linnavalitsus kontrollis nii linnaosa otsustuste, sh. eelarve, seaduslikkust kui ka otstarbekust, s. t. ka otsustuse vastavust Narva linna üldhuvidele. Protesti korral tegi lõpliku otsuse linnavolikogu. Linnavalitsuse poolt heakskiidetud jaoskonnavolikogu õigusaktid allusid ka siseministri kontrollile.

3. Linnaosa eelarve koostas linnaosa valitsus, võttis vastu linnaosa volikogu ja kinnitas linnavolikogu.

Seega põhines seadus üldjoontes Vene Ajutise Valitsuse 1917. a. määrusel. Sellele viitavad nii õigusakti mainimine seaduse seletuskirjas kui ka kasutatud organite nimetused (“jaoskonnavolikogu” ja “jaoskonnavalitsus”). Praktiliselt terviklikult oli üle võetud linnaosa volikogu otsevalimise põhimõte.

Linnaosade õiguslik alus vastavalt 1938. aasta linnaseadusele

19. aprillil 1938. a. riigihoidja poolt dekreedina antud linnaseaduses oli linnaosadele pühendatud terve III peatükk. Linnaosa moodustamise võis algatada pealinna, esimese või teise astme linna volikogu.⁵⁶ Sellekohane otsus ei kuulunud üksnes volikogu kaalutusõiguse valdkonda, lõpliku otsuse tegi siseministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Seetõttu kadus vajadus anda igakordselt uute linnaosade asutamisel eraldi seadus.

“Linnaseaduse” sõnastuse alusel võib järeldada, et linnaosa moodustamise võimalus oli ette nähtud eelkõige üksiku eritunnustega linnapiirkonna tarvis: “§121 linnavolikogu võib linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks ellu kutsuda linna üksikute osade jaoks linnaomavalitsuse kohalikud organid.”

See erineb tänapäevast Eestist, kus linnaosadeks jagatakse terve linna maa-ala.

Seadus ei muutnud olulistest üksikasjades senist linnaosade korraldust. Seaduse IX peatükiga tunnistati kehtetuks senini Narva-Jõesuu linnaosa tegevust reguleerinud Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise seadus. Linnaomavalitsuse kohalike organite nimetusi muudeti, nendeks olid nüüd linnaosa elanike poolt 5 aastaks valitud 12–15-liikmeline linnaosa volikogu ja viimase poolt nimetatud linnaosa vanemast ja tema abist koosnev linnaosa valitsus. Uueks institutsiooniks oli linnaosa revisjonikomisjon, mida eelmises seaduses ei olnud eraldi organina välja toodud. 1939. aasta linnavolikogude valimise seaduse §85 alusel toimus linnaosade volikogude valimine võrdsel alusel maakonnalinnade hulka kuuluvate III astme linnade volikogude valimistega.⁵⁷

⁵⁶ “Linnaseaduse” §6 nägi ette 4 kategooriat linnu: pealinn, esimese astme linnad elanikearvuga üle 50 000, teise astme linnad elanikearvuga 10 000–50 000 ja kolmanda astme linnad.

⁵⁷ RT 1939, nr. 41, art. 329. Linnavolikogude valimise seadus. Näiteks Narva-Jõesuu linnaosa volikogu saadikute arvuks kehtestas siseminister 12. (Siseministri otsus linnavolikogu ja linnaosa volinike arvu kohta. – RT 1939, nr. 59, art. 495.)

Huvitava nüansina võib välja tuua, et uus seadus suurendas kaudselt linnaosade autonoomiat. Nimelt ei kuulunud linnaosade ülesannete määramine enam linnavolikogu võimkonda, vastavalt seaduse §126-le määras linnaosa ülesanded siseminister linnavolikogu ettepanekul. Kuigi sätte mõte oli eeldatavalt kontroll linnavolikogu tegevuse üle, tingis säte ka linnaosa autonoomia suurenemist, linnaosa ülesanded ei sõltunud enam üksnes linnavolikogu kaalutlusest.

Seaduste rakendamine Narva ja Narva-Jõesuu näitel

Narva-Jõesuu alev moodustati iseseisva omavalitsusüksusena 1919. aastal. Alevi piirid kinnitas Viru Maakonnanõukogu 18. detsembril 1920. a.,⁵⁸ kuid siseminister alles 12. aprillil 1922. a.⁵⁹

Iseseisev Narva-Jõesuu alev seisis silmitsi mitmete tõsiste probleemidega. Tsaari-Venemaa ajal oli Narva-Jõesuu juriidiliselt staatusest Narva linnale kuuluv mõis.⁶⁰ Seetõttu kuulusid ka pärast alevi moodustamist Narva linnale pärisrendile (obrokile) antud kruntide ja alevi tänavate ja parkide alune maa ning isegi mererand. Seega puudusid alevil peaaegu igasugused kinnisvarad ja nendest tulevad sissetulekud. See ei võimaldanud alevil ka piisavalt puhkekoha arengusse investeerida. Paratamatult tõsis mõne aja pärast Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise küsimus uuesti päevakorda. Arvestades eriti 1930. aastate majanduskriisi, mis veelgi vähendas alevi võimalusi suvituskohta arendada ning kärpis riigi huvi olulise suvituskohta vastu 30ndate aastate keskel.

3. oktoobril 1933. a. toimunud Narva Linnavolikogu istungil võeti 27 poolthäälega vastu resolutsioon, milles leiti, et Narva linn kui suur omavalitsusüksus saab Narva-Jõesuu kui looduslikult ilusa suvituskohta arendamisega paremini hakkama kui Narva-Jõesuu alev ning seetõttu tuleb vajalikuks pidada Narva-Jõesuu alevi ühendamist Narva linnaga üheks omavalitsusüksuseks.⁶¹ Lähtudes linnavolikogu resolutsioonist esitati 22. novembril 1933. a. Vabariigi Valitsusele taotlus alevi ühendamiseks linnaga. Alevi juhtimise osas esitati järgmised seisukohad: “Narva-Jõesuu kodanikest üks osa kardab, et liitudes Narva linnaga kaotavad Narva-Jõesuu elanikud oma poliitilised õigused, jäävad nii öelda teise järgu kodanikkudeks, kuid see kartus on põhjendamata, sest Narva-Jõesuu elanikud võtaksid osa Narva linna valitsemisest ja omavalitsuse tööst ühesugustel alustel teiste Narva kodanikega. Muidugi ei oleks Narva-Jõesuust

⁵⁸ ERA, f. 40, n. 1, s. 5953. Viru maakonnanõukogu 18.12.1920 otsus “Naroowa-Jõesuu alevi piiride määramine”, lk. 2.

⁵⁹ RT 1922, nr. 55, art. 258. Naroowa-Jõesuu alevi piiride määramine.

⁶⁰ Narva Jõesuu juhtimise ajalugu kuni 1917. aastani on ülevaatlikult välja toodud Narva Linnavalitsuse 11. novembri 1933. a. ettekandes Vabariigi Valitsusele. ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 1–6.

⁶¹ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1071, lk 13p–16. Narva linnavolikogu 3. oktoobri 2006 protokoll p. 3.

valitud volinikkude arv Narva Linnavalikogus nii suur nagu praegu alevivolikogu, kuid teisest küljest ei ole tema ka nii väike, et Narva-Jõesuust valitud volinikud ei saaks kaasa rääkida oma huvide kaitseks.[– – –].”⁶²

Narva linn ei näinud seega ette Narva-Jõesuu linnaosa moodustamist. Narva-Jõesuu alevivolikogu ja alevivalitsus esitasid omapoolsed vastuargumendid.⁶³ Muu hulgas rõhutati järgmist: “Alevivalitsuse kaotamisel satuksid Narva-Jõesuu elanikud halvemasse seisuga. Kuna Narva Linnavalitsus asub Narva-Jõesuust 14 kilomeetri kaugusel, on linn alevi elanikele raskesti kättesaadav ja seetõttu kulukas.”

Alevivolikogu tunnistas alevi likvideerimise kavatsuse lubamatuks ja kohaliku rahva huvidele kahjulikuks.

Riigivanema poolt 16. veebruaril 1934. a. Riigikogule esitatud Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse eelnõu kujutas endast tegelikult kompromissi -ühelt poolt vajadus kujundada Narva-Jõesuust Narva linna kaasabil elujõuline suvituskoht ning teiselt poolt kohalike elanike õigus osaleda kohaliku elu arendamisel. Eelnõu seletuskirjast leiab järgmised read: “...et Narva-Jõesuu linnaosa Narva linnast eemal asub, siis on kodanikkude kergenduseks tarvilik koha peal luua vastavad omavalitsuse organid, millede moodustamisest ja kohalikkude asjade ajamisest kohalikud elanikud võiksid osa võtta. Seda tarvidust silmas pidades ongi seaduse eelnõus vastavad organid nende õiguste ja kohustusega ette nähtud.”⁶⁴

Narva linn oli jäigalt Narva-Jõesuu linnaosa juhtorganite moodustamise vastu, esitades vastavad seisukohad ka Vabariigi Valitsusele.⁶⁵

Riigivanem esitas ühinemisseaduse eelnõu 16. veebruaril 1934 Riigikogule. 28. veebruaril 1934. a. jõudis eelnõu Riigikogu menetlusse ja suunati Riigikogu esimehe resolutsiooniga üldkomisjonile läbivaatamiseks. Riigikogu üldkomisjon vaatas eelnõu läbi ning toetas seda, lisades ettepaneku, et Narva-Jõesuu peab valima oma esindajad Narva Linnavalikogu koosseisu.⁶⁶ Riigikogu kiitis 16. märtsil 1934. a. eelnõu koos muudatusettepanekutega heaks ja riigivanem kuulutas selle 26. märtsil 1934. a. välja.

Linnaosa juhtimine

⁶² Sama, lk. 3–9. Linnavalitsuse ettekanne Vabariigi Valitsusele.

⁶³ ERA, f. 3138, n. 1, s. 798, lk. 180, 180p. Narva-Jõesuu alevivolikogu 5. novembri 1933 protokoll nr. 9, p. 1; ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 12. Narva-Jõesuu alevivalitsuse 24. novembri 1933 avaldus.

⁶⁴ ERA, f. 31, n. 3, s. 934, lk. 21–25. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse eelnõu. Riigivanema 16. veebruari 1934. a. otsus nr. 17.

⁶⁵ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 16. Narva Linnavalitsuse avaldus Vabariigi Valitsusele.

⁶⁶ ERA, f. 80, n. 5, s. 2436, lk. numereerimata. Üldkomisjoni koosoleku protokoll. Kohalikud valimised toimusid 14.–15. jaanuaril 1934, seega Narva-Jõesuu esindajaid Narva Linnavalikogus ei olnud.

Kohaliku omavalitsuse esinduskogu ülesandeks on traditsiooniliselt ühiseluliste reeglite kehtestamine, järelevalve teostamine ning fiskaalküsimustega tegelemine. Näitena olgu siinkohal toodud Narva-Jõesuu jaoskonnavalikogu 5. juuli 1934. a. aasta istungi päevakord:⁶⁷

- Revisjonikomisjoni liikme valimine.
- Eesti kooli hoolekogu liikme valimine.
- Jaoskonnavalikogu kodukorra vastu võtmine.
- Restoran “Pauli” pidaja Helmi Paasi palve 1934. aasta trahterimaksu vähendamise asjus.
- Kuurhoone pidaja A.Waldovi palve tuletõrje valve maksu vähendamise asjus.
- Kuurhoone pidaja A.Waldovi palve elektrimaksu vähendamise asjus.
- Eesti Draamastuudio juhatuse palve teatrietenduse lõbustusmaksust vabastamise asjus.
- Palved mitmesugustest maksudest vabastamise asjus.
- Endisele jaoskonnavalitsuse esimehele J. Jostmannile eritasu määramine.
- Jaoskonnavalitsuse 1934/1935 aasta eelarve vastu võtmine.
- Turu korraldamise küsimus.”

Jaoskonnavalitsuse teenistujate loetelu kinnitati samal jaoskonnavalikogu 5. juuli 1934. a. istungil.⁶⁸ Kokku oli jaoskonnavalitsuse palgal 18 inimest:

1. Sekretär – tänapäeva mõistes linna- või vallasekretäri staatuses ametnik, Ametniku kuupalk oli 95 krooni kuus, siia lisandusid prii korter, küte ja valgustus;
2. Raamatupidaja kuupalgaga 95 krooni kuus.
3. Koristaja-käskjalg kuupalgaga 25 krooni kuus. Siia lisandusid prii korter, küte ja valgustus.
4. Tööbörsi ametniku kuupalk oli 20 krooni kuus.
5. Suvitus- ja aadressbüroo ametnikud – kokku 3 ametnikku, neist 2 hooajalised – , kuupalk vastavalt 50, 40 ja 20 krooni kuus.
6. Hooajalised pargi- ja rannavahid, 3 isikut, kuupalk 50 kr kuus.
7. Kooliteenijad – Eesti algkooli teenija kuupalgaga 45 krooni kuus, lisandusid prii korter, küte ja valgustus, Vene algkooli teenija 20 krooni kuus, lisandusid prii korter, küte ja valgustus.

Lisaks eelnimetatutele oli jaoskonnavalitsuse teenistuses raamatukogu juhataja (palk 20 krooni kuus), arst (palk 30 krooni kuus), turukorraldaja (palk 40 krooni kuus), elektrivõrgu montöör (palk 40 krooni), vanadekodu ülevaataja (palk 10 krooni kuus) ja arestimaja valvur (palk 30 krooni kuus).

⁶⁷ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 131. Jaoskonnavalikogu 5. juuli 1934 protokoll nr 6.

⁶⁸ Samas, Jaoskonnavalikogu 5. juuli 1934 protokoll nr. 6, punkt 11.

Linnaosa ülesanded

Narva Linnavolikogu ei jõudnudki kuni 1940. aasta sündmusteni teha siseministrile ametlikku ettepanekut Narva-Jõesuu linnaosa ülesannete kindlaksmääramiseks, kuigi küsimus oli volikogus siiski korra päevakorras – 2. märtsil 1937. a. toimunud istungil. Eelnõu seletuskirja kohaselt jäeti pärast linnaosa moodustamist ülesanded määratlemata põhjusel, et jaoskonnavalitsused oli Eesti õigusruumis uus institutsioon ja puudusid nii kogemused kui ka praktika.⁶⁹ Vastavalt juba kujunenud tööjaotusele oli eelnõus linnaosale sätestatud järgmised ülesanded:

– *Heakord* – sh. sõidu- ja kõnniteede, avalike aedade, puisteede, kraavide, jõeületuskohtade, mustavee kanalisatsiooni ja veetorstike korrashoid. Ehitustööd (investeeringud) teostaks linnaosa, kuid linnavalitsuse tehnilise järelevalve all.

– *Sotsiaalhoolekanne* – hoolekande valdkonnas peeti õigeks, et linnaosa korraldaks nn. lahtist hoolekannet ja võitleks kerjamisega. Nn. kinnise hoolekande osas peeti õigeks, et linnaosa katab eelarvest linnaosa hoolekannet vajavate isikute hoolduskulud Narva vastavates asutustes. Ka töötute registreerimine toimuks linnaosa ametniku poolt, kuid Narva Linnavalitsuse vastava asutuse (töbörsi) järelevalvel.

– *Ettevõtlus* – kohaliku kaubanduse ja tööstuse edendamine sh turgude, laatade, kaubaladude jne asutamine ja ülevalpidamine ja kontrollimine.

– *Haridus* – hariduse valdkonnas jäi linnaosa kanda koolide ülalpidamiskulud ning nii kooli kui ka koolivälise hariduse korraldamine Narva linnakoolivalitsuse juhtimise ja järelevalve all.

Planeerimis- ja ehitusjärelevalve alal peeti otstarbekaks selle ala jätmist linnavalitsuse kontrolli alla. Küll leiti seletuskirjas, et “ei ole aga hea, et jaoskonnaomavalitsuse organid täiesti sellest tööst kõrvale tõrjutakse, mispärast võiks neile jätta õiguse teha ettepanekuid linna plaani hilisemate muutmiste kohta Narva-Jõesuud puudutavas osas”.⁷⁰

Linnavolikogu ja linnavalitsuse protokolle uurides ilmneb, et selliseid juhuseid, kus Narva-Jõesuu linnaosaorganite otsuseid oleks tühistatud, oli vähe. Näitena võib tuua juhtumi 1937. aastast, kui linnavalitsus leidis, et Narva-Jõesuu jaoskonnavalikogu otsus lubada ühel ettevõtjal kaubelda Narva-Jõesuu sadamasillal kõikide alkoholiliikidega ei vasta Narva linna huvidele ning õige oleks, kui seal saaks kaubelda

⁶⁹ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 386p. Narva-Jõesuu jaoskonnavalikogu- ja valitsuse ülesannete kohta valitsemise ja majandamise alal. Määrus ja seletuskiri, lk. 392–395.

⁷⁰ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 392p. Narva-Jõesuu jaoskonnavalikogu- ja valitsuse ülesannete kohta valitsemise ja majandamise alal.

üksnes veini ja õllega. Linnavolikogu toetas linnavalitsuse taotlust ja tühistas jaoskonnavolikogu vastava otsuse.⁷¹

Linnaosa maksupoliitika ja eelarve

Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu esimeses, 5. juulil 1934. a. kinnitatud 1934/1935. aasta eelarves kogumahuga 38 812 krooni jagunesid eelarvetulud järgmiselt: tulud suvituskohalt (heakord) oli 22,23%, tulud ettevõtetelt 10,87%, varamaksud 11,99%, ettevõtlusmaksud 17,65%, tarbimismaksud 4,5% , laenu 25,77% ja muud tulud 7%.⁷² Jaoskonnavolikogu poolt 6. detsembril 1934 kinnitatud 1935. aasta maksumäärade kohaselt kehtis linnaosas 15 kohalikku maksu: kinnisvaramaks, lõbustusmaks, ärisildimaks, kuulutuste ja reklaamide maks, kandekauplejate maks (10 kr aastas), käsivankrite maks (10-50 krooni aastas), rändpäevapiltnike maks (30 krooni), koeramaks (4 krooni aastas), jalgrattamaks (2 krooni), mootorpaadimaks (2 krooni aastas), paadi- ja süstamaks (2 krooni aastas), vooriärimaks (3 krooni aastas), hooajamaks (täiskasvanutele 2–4 krooni, alaealistele 1–2 krooni), turumaks, laadamaks.⁷³

Linnaosa kulud jagunesid aga järgmiselt: üldvalitsemiskulud (eel nõus täidesaatvad organid) 13,5%, pensionid ja abirahad 2,86%, heakord 18,42%, haridus 17,66%, hoolekanne 10,19%, ettevõtted 5,52%, mitmesugused investeeringud (peamiselt heakorrale) 25,77% ja muud kulud 6,09%.⁷⁴

Linnaosa staatust reguleerivate seaduste/seaduseelnõude võrdlus 2008. aastal kehtivate õigusnormidega

Erinevatel aegadel Eesti linnaosade tegevuse analüüsimisel on lähtealusteks võetud demokraatia, pädevuse ning fiskaalautonoomia printsiibid.

Tabel 1

Linnaosa staatust reguleerivate seaduste/seaduseelnõude võrdlus 2008. aastal kehtivaga

	1917. a	1922. a eelnõu	1934. a	1938. a	2008. a
Linnaosa	volikogu	volikogu	eriseadus	volikogu	volikogu

⁷¹ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 110, 110p, 111. Narva Linnavolikogu protokoll.

⁷² ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 132p.–133p. Jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934 protokoll nr. 6.

⁷³ Sama, lk. 203–204. Narva linna Narva-Jõesuu jaoskonna 1935. a. maksumäärad.

⁷⁴ Sama, lk. 132p–133p.

moodustamine				ettepanekul Vabariigi Valitsus	
Elanike poolt valitud esinduskogu	jah	ei	jah	jah	Ei
Linnaosa valitsus	jah	jah	jah	jah	Jah
Linnaosa valitsuse/vane- ma nimetamine	linnaosa volikogu	volikogu	linnaosa volikogu	linnaosa volikogu	linnaavalitsus linnapea ettepanekul
Ülesannete määramine	volikogu	volikogu	volikogu ettepanekul siseminister	volikogu ettepanekul siseminister	sätetamata, seega volikogu
Iseseisev tulubaas	jah	ei	jah	jah	Ei
Linnaosa eelarve vastuvõtmine	linnaosa volikogu, kinnitab linnavoliko gu	sätetamata	linnaosa volikogu, kinnitab linnavolikogu	linnaosa volikogu, kinnitab linnavolikogu	volikogu

Märkus: tabelis on läbivalt kasutatud linnaosa volikogu ja linnaosa valitsuse mõistet.

Esimene oluline erinevus tänapäevase õigusliku korralduse ning minevikus kehtinud seaduste vahel on demokraatia printsiibi rakendamine. Nii 1917. a., 1934. a. kui ka 1938. a. seadused nägid ette linnaosa esinduskoguna vahetult elanike poolt valitud volikogu. Kehtivas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses⁷⁵ reguleerib linna sisemist detsentraliseerimist seaduse VIII peatükk "Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus". Linnaosa elanike poolt valitud esinduskogu seadus ei tunne. Seega, isegi kui linn on otsustanud kohalike valimiste tulemustel põhineva koosseisuga linnaosa volikogud (Tallinnas halduskogud) moodustada, on nende osa linnajuhtimises marginaalne.⁷⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §57¹ kohaselt nimetab linnaosa juhtorgani, linnaosa vanema, linnapea ettepanekul linnavalitsus. Seega sarnaneb praegune linnaosade õiguslik regulatsioon pigem 1922. a. linnaseaduse eelnõus välja pakutud lahendusega, kus linnaosa oli eelkõige dekontsentratsioonil põhinev kohapealne juhtimisstruktuur, mitte linnaosa elanike võimalus osaleda neid puudutavate küsimuste lahendamisel.

⁷⁵ RT I 1993, nr. 37, art. 558. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

⁷⁶ S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 2006, nr. 13, lk. 133–141.

1917. a. seadus sätestas, et linnaosa ülesanded määrab linnavolikogu. Sama põhimõtet järgivad ka järgnevad seadused. 1934. a. ja 1938. a. seadustes oli tolele ajale iseloomulikult linnaosa ülesannete määramine antud siseministri kompetentsi, jättes linnavolikogule küll vastava ettepaneku tegemise õiguse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi määratakse linnaosa pädevus linnavolikogu poolt.

Linnaosade fiskaalne autonoomia oli maailmasõdadevahelise Eesti tingimustes küllaltki suur, hõlmates nii õigust kehtestada kohalikke makse ja maksusoodustusi kui ka õigust koostada iseseisev eelarve. Linnavolikogule jäi õigus kontrollida eelarveprotsessi seaduslikkust ja tehtavate kulutuste otstarbekust. Analüüsid 2008. aastal kehtivaid õigusnorme, võib välja tuua kaks põhimõtet:

Igasugune maksude ja maksusoodustustega seonduv, samuti linnaeelarve vastuvõtmine on linnavolikogu ainupädevuses. Seega ei saa linnaosadel olla iseseisvat eelarvet.

Samas on linnaeelarve täpsem koostamise kord jäetud seaduse tasandil üldiselt lahti kirjutamata, mistõttu võiks teoreetiliselt ka eelarve osas linnaosadel olla suhteliselt suured õigused.

Tallinnas on valitud fiskaalse tsentralismi tee. Eelarve projekt koostatakse Tallinna Linnavalitsuse poolt ning eelarve kinnitab Tallinna Linnavolikogu. 2004. aastal moodustas linnaosadele eraldatud raha linna eelarve tegevuskuludest 9,66%, kusjuures need kulud jagunesid järgmiselt: üldvalitsemiskulud 30%, sotsiaaltoetused 26%, heakord 20%, elamumajandus 9%, kultuur 4%, sport 3%, noorsooüritused 2% ning muud kulud 6%.⁷⁷

Kokkuvõte

Linnaosade moodustamine ja linnasisene detsentraliseerimine tervikuna on vastuoluline protsess. Ühest küljest võiks seda tõlgendada tsentraliseerimisena, seda eeskätt siis kui linnaosad moodustatakse linna laienemise käigus (nagu ka Narva-Jõesuu näite puhul). Samas õiguslikult ja avaliku halduse seisukohalt on samaaegselt tegemist ka detsentraliseerimisega, sest linna keskvoim loovutab osa oma pädevusest linnaosadele. Autori hinnangul tuleb siinkohal lähtuda sellest, missugused eesmärgid ja väärtused detsentraliseerimisprotsessis aluseks võetakse. Kui linnaosade tegevuspõhimõtted lähtuvad demokraatia printsiibist ja linnaosa tasandi otsustusorgan on vahetult elanike poolt valitud, siis saame ikkagi rääkida detsentraliseerimisprotsessist. Vene Ajutise Valitsuse määrustes sätestatud linnaosa volikogu otsevalimise põhimõtte leidis järgimist nii Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise tingimusi sätestavas seaduses kui ka linnaosade üldised õiguslikud alused

⁷⁷ M. Lõhmus. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises [Fiscal decentralization and City Governing]. – XIII majanduspoliitika teaduskonverents. Berliner Wissenschafts Verlag GmbH. Berlin, 2005.

kehtestanud linnaseaduses. Kui seda aspekti käsitleda kontekstis üldiste tsentraliseerimist ning kohaliku omavalitsuse üle tugevat järelevalvet pooldava praktika rakendamisega, siis linnaosade juhtimismudel tundub nii tolle ajastu raamides kui ka tänaste õigusnormidega võrreldes ootamatult demokraatlik ja liberaalne. Sealjuures andis keskvalitsuse tsentraliseerimispoliitika linnaosadele paradoksina täiendava autonoomia, linnaosade ülesanded ei määranud vahetult linnavolikogu, vaid lõpliku otsuse tegi siseminister. Seega järgib linnaosade juhtimiskorraldus ligi pool sajandit hiljem, 15. oktoobril 1985. a. valminud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas väljendatud demokraatlikke väärtusi – demokraatiat ja kodanikulähedust.⁷⁸

Kahjuks ei jõutud enne Nõukogude okupatsiooni Eestis linnasisest detsentraliseerimist laiaulatuslikult rakendada hakata, välja arvatud käesolevas artiklis käsitletud Narva linna ja Narva-Jõesuu näide. Nimetatud puhul oli aga tegemist pigem erandliku sümbioosiga. Seetõttu puudub ka pikemaajalisem praktika ning järeldused seaduse toimimise ja tulemuslikkuse kohta. Arvestades üldist linnastumisprotsessi ja linnade elanike arvu kasvu oleks vähemalt Tallinna linnas see kindlasti kõne alla tulnud.

Tänapäeva Euroopa suurlinnades ei ole linnaosade moodustamise põhjuseks mitte linnade kiire laienemine, vaid vajadus rakendada bürokraatlike ja elanikust kaugenenud juhtimisstruktuuride asemele senisest efektiivsemaid ning demokraatlikul otsustusprotsessil ja lähimuspõhimõttel põhimõttel toimivaid juhtimismudeleid. Selles plaanis on XX sajandi esimesel poolel kasutatud linnaosade juhtimismudelid igati tänapäevased.

⁷⁸ Harta väärtused vt.: 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. – Konverentsi materjalid. Koost. S. Mäeltsemees. Tallinna Tehnikaülikool ja Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn, 2006.

ELULOOKIRJELDUS

1. Isikuandmed

Ees- ja perekonnanimi	Mikk Lõhmus
Sünniaeg ja -koht	14.08.1976, Tallinn
Kodakondsus	Eesti

2. Kontaktandmed

Aadress	Pärnu mnt 274, 11624, TALLINN
Telefon	+372 5119343
E-posti aadress	mikk.lohmus@ttu.ee

3. Hariduskäik

Õppeasutus (nimetus lõpetamise ajal)	Lõpetamise aeg	Haridus (eriala/kraad)
Tallinna Tehnikaülikool	2001	haldusjuhtimise magister
Tallinna Tehnikaülikool	1999	halduskorraldaja, diplom

4. Keelteoskus (alg-, kesk- või kõrgtase)

eesti keel	emakeel
inglise keel	kesktase
vene keel	kesktase
rootsi keel	algtase

5. Teenistuskäik

2007-	Saue Vallavalitsus	abivallavanem
2005-	Tallinna Tehnikaülikool, kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetool	lektor
2006-2007	Riigikogu Kantselei	Riigikogu esimehe nõunik
2005-2006	Riigikogu Kantselei	Riigikogu aseesimehe nõunik
1997-2005	Nõmme Linnaosa Valitsus	peaspetsialist

6. Kaitstud lõputööd

- 2001 Magistritöö „Detsentraliseeritud halduskorralduse mudel kohaliku omavalitsuse üksuses“
1999 Bakalaureusetöö „Kohalik omavalitsus Nõmmel“

7. Teadustöö põhisuunad

Kohalik omavalitsus, juhtimismudelid ja detsentraliseerimine, linnapoliitika, regionaalpoliitika

8. Teised uurimisprojektid

- 2003-2004. „Tallinna juhtimise täiustamine“
2007 „Pealinna regiooni mõiste ja linnapoliitika alused ning põhilised arengusuunad.“
2007 „Tallinna ja Helsingi avalike teenuste uuring“
2007-2008. „Konverents Euroopa Liidu pealinnade võrdlev õiguslik ja majanduslik analüüs.“

9. Publikatsioonid

- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008. Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city area. *Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVI / Discussions on Estonian Economic Policy XVI*. Berlin; Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 119 - 134.
- Lõhmus, M. 2008. Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60 - 83.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspīlsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers*. Riga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, pp. 192 - 204.
- Lõhmus, M.; Sepp, T. 2007. La Gestion de la Ciudad de Tallin: Oportunidades y Desafios. Prieto Romero, C.; Galán Galán, A. (Ed.). *Los Distritos: Gobierno de Proximidad*. Madrid: Thomson; Civitas, pp. 699 – 744.

- Lõhmus, M, Koidu, U. 2007. Tulumaks Eesti kohaliku omavalitsuse tuluallikana. Praktilisi probleeme. Riigikogu Toimetised, 15, lk. 73-85.
- Lõhmus, M; Tõnisson, I. 2006. Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence. *Halduskultuur=Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 7, pp. 50 - 77.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.
- Lõhmus, M. 2005. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents : XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu-Värska, 30. juuni-2. juuli 2005). "Berlin ; Tallinn Berliner Wissenschafts-Verlag: Mattimar", lk. 398 - 408.
- Lõhmus, M. 2008. Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940. TUNA: Ajalookultuuri ajakiri (ilmumas).

CURRICULUM VITAE

1. Personal data

Name Mikk Lõhmus
Date and place of birth 14.08.1976, TALLINN, Estonia

2. Contact information

Address Pärnu mnt 274, Tallinn, 11624
Phone +372 5119343
E-mail mikk.lohmus@ttu.ee

3. Education

Educational institution	Graduation year	Education (field of study/degree)
Tallinn University of Technology	2001	Master of public administration
Tallinn University of Technology	1999	BA, Public administration

4. Language competence/skills (fluent; average, basic skills)

Estonian	mother language
English	medium
Russian	medium
Swedish	basic

5. Professional Employment

2007-	Saue Rural Municipality	vice-mayor
2005-	Tallinn University of Technology, Chair of regional policy and local government	lecturer
2006-2007	Chancellery of Riigikogu (Estonian Parliament)	advisor to the President of Riigikogu
2005-2006	Chancellery of Riigikogu (Estonian Parliament)	advisor to the Vice- President of Riigikogu
1998-2005	Nõmme City District Government	senior expert

6. Defended theses

- 2001 Master thesis "Detsentraliseeritud halduskorralduse mudel kohaliku omavalitsuse üksuses" ("Territorial Decentralization Model of Local Government")
- 1999 Bachelor Thesis "Kohalik omavalitsus Nõmmel" ("Local Government in Nõmme City District Government")

7. Main areas of scientific work/Current research topics

Regional policy, local government, urban districts, urban policy

8. Other research projects

- 2003-2004. „Improving management in Tallinn“
- 2007 „The definition of metropolitan region, basic principles and main trends of urban policy“
- 2007 „Tallinn - Helsinki public research services“
- 2007-2008. „Conference a comparative legal and economic analysis of the capital cities of the European Union“

9. Publications

- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008. Revenue base of Estonian local governments, regional disparities and economic problems in the municipalities of the capital city area . Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI / Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVI / Discussions on Estonian Economic Policy XVI Berlin; Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 119 - 134.
- Lõhmus, M. 2008. Local Autonomy and Territorial Decentralization of Cities. Kattel, R. (Ed.) *Halduskultuur = Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 9, pp. 60 - 83.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2008. Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area/ Galvaspilsetas apkartnes pašvaldību ekonomikas problemas. Krastinš, O.; Vanags, E. (Toim.). *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2008. Zinātniskie raksti/ The Results of Statistical Scientific Research 2008. Research papers*. Riga: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, pp. 192 - 204.

- Lõhmus, M.; Sepp, T. 2007. La Gestion de la Ciudad de Tallin: Oportunidades y Desafios. Prieto Romero, C.; Galán Galán, A. (Ed.). Los Distritos: Gobierno de Proximidad. Madrid: Thomson; Civitas, pp. 699 – 744.
- Lõhmus, M, Koidu, U. 2007. Tulumaks Eesti kohaliku omavalitsuse tuluallikana. Praktilisi probleeme. Riigikogu Toimetised, 15, lk. 73-85.
- Lõhmus, M; Tõnisson, I. 2006. Capital city management in Estonia, Latvia and Lithuania after restoring their independence. *Halduskultuur=Administrative culture = Административная культура = Verwaltungskultur = Hallintokulttuuri*, 7, pp. 50 - 77.
- Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M. 2006. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. Riigikogu Toimetised, 13, lk. 133 - 141.
- Lõhmus, M. 2005. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents : XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu-Värska, 30. juuni-2. juuli 2005). "Berlin ; Tallinn Berliner Wissenschafts-Verlag: Mattimar", lk. 398 - 408.
- Lõhmus, M. 2008. Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918-1940. TUNA: Ajalookultuuri ajakiri (ilmumas).

ECONOMIC PROBLEMS IN THE MUNICIPALITIES OF THE CAPITAL CITY AREA

GALVASPILSĒTAS APKĀRTNES PASVALDĪBU EKONOMISKĀS PROBLĒMAS

Sulev Mäeltseemes, Ph.D.
Tallinn University of Technology
E-mail: sulev@staff.ttu.ee

Mikk Lõhmus
Tallinn University of Technology
E-mail: mikk.lohmus@ttu.ee

Summary

This article analyzes the various joint economic problems of the capital city of Estonia, primarily the income base of the capital city and its surrounding towns and cities and the collaboration of service delivery of this region's municipalities. For the purposes of this article, Tallinn can be defined chiefly by the capital city area and its nine surrounding municipalities. In general, these towns and cities are called Tallinn's 'golden circle municipalities' and are the main urban sprawl area of Tallinn. An interesting economic-political problem in recent years is the way economic growth has occurred and how the resulting rise in prosperity of the populace has affected regional income disparities throughout Estonia. Analysis of income tax contributions shows the persistence and further deepening of income diversity.

Keywords: revenue base, income tax, regional disparities, metropolitan management, Tallinn urban region, capital city area.

Introduction

The analysis of regional socio-economic development within our towns and cities has, until now, been generally treated in isolation, in other words, distinct units. In reality, an important trend in Estonian institutions, and primarily in the case of larger cities, is the period relating to the market economy in the aftermath of independence, (at least from the mid-1990's when the real estate market was formed), which has been connected to the origin of urban sprawl and urban areas. For that reason, numerous social, economic and environmental problems are evaluated independent of the status of the settlement and often independent of administrative boundaries and regions.

From statistics institutions of some countries, one can acquire data of cities only by sections of urban areas (*Principal Urban Area*). For example, according to the „City population” internet database, the population of Copenhagen (1,145.8 hundred thousand people) is solely taken from the urbanized area (*Principal Urban Area*). Similarly, it is known that within historical administrative boundaries, Copenhagen's population is half of that. In the case of Helsinki, the city's population is given as 564.5 thousand, and yet, the capital city area (*Principal Metropolitan Area*) population (1,027.3 thousand) is added. The aforementioned also applies to Stockholm where, within the city's administrative region, 782.9 thousand people live, whereas the capital city region is inhabited by 1,889.9 thousand people. It is significant to note that these complex urban areas play an increasingly important role in European Union (hereafter „the EU”) regional politics.

It is commonly believed that the larger the city, the larger its area of influence. The concentration of the population is also a very important factor, including the percentage of the population of the city compared to that of the state, and its relation to the populations of other cities.

In Estonia, 30 percent of its citizens live in the capital city. Within mainland Europe, this index is slightly larger only in Latvia, where one third of the country's citizens live in Riga. This circumstance confirms the need to study the socio-economic importance of the capital city area in Estonia.

This article analyzes the various joint economic problems of the capital city of Estonia, primarily the income base of the capital city and its surrounding towns and cities and the collaboration of service delivery of this region's municipalities. Furthermore, at the Union of Capitals of the European Union's (UCEU) 47th international conference held in Tallinn in 2007, a declaration was passed which recognized that:

„European Capital Cities are not only the seats of governments. They are the cultural and economic centres of Europe, vessels of identity, and places for tens of millions of the most productive and creative European citizens to live and work. The international competitiveness of the country as a whole depends upon the development of its capital, which is generally the country's centre of innovation, the engine of its economic growth as well as the source of most of its revenues.”

The authors of this article aim to analyze the following questions:

1. How can Tallinn as a capital city be defined and what characterizes its „golden circle” economy, primarily in connection to the income base of the municipalities?
2. How is economic growth influenced by income diversity of the municipalities, particularly in the context of personal income tax?
3. Is the city of Tallinn, for many distant regions (as one occasionally hears or reads), a „vampire” or rather a „donor”?
4. How does collaboration of services occur in Tallinn and its municipalities and what solutions can be utilized in developing the capital city area's administrative model?

An essential part of the empirical database used in this article was gathered in 2007 at the request of Tallinn's Municipality and Tallinn University of Technology regional political chair's research article „Understanding the Capital City Area and Fundamental Urban Politics and Basic Developmental Directions.”

Determining the Capital City Area Boundaries and Certain Socio-political Indicators

Based on Champion's (2001) assessment, the urban area consists of the core city and its surrounding heartland, which forms the core city's administrative region and whose inhabitants predominantly work in the core city. Different studies have given this amount as 15%, but also 25% (Jauhiainen, 2002). The well-known Estonian urban geographer, University of Tartu Professor Jussi J. Jauhiainen has noticed that Tallinn's urban sprawl area extends 40 to 60 km from its administrative boundaries. This means that the capital city area's eastern and south-eastern border extends to Loksa and Aegviidu (70 km from Tallinn), to Rapla on the south and to Paldiski, 50 km to the west (Jauhiainen, 2002; Tallinn and surrounding...2007). From a public administrative standpoint, the urban area can be defined as originating from the construction of a rational administrative model. In any case, defining the capital city area is debatable and depends on what is being studied (oscillating migration, collaboration of service delivery in the municipalities, national administrative structure, etc) and which problems need to be addressed.

For the purposes of this article, Tallinn can be defined chiefly by the capital city area and its nine surrounding municipalities (Jõelähtme, Harku, Kiili, Saku, Saue, Rae and Viimsi town and Maardu and Saue city). In general, these towns and cities are called Tallinn's 'golden circle municipalities' and are the main urban sprawl area of Tallinn. The municipalities have at least three common characteristics - rapid current account growth in recent years, a large percentage of people working in Tallinn and above average income tax accrual per capita (Table 1).

Table 1. Population and personal income tax accrual of Tallinn and its surrounding municipalities

		Population 1.01.2007	Share %	Income tax in 2007 (1000 EEK)	Share %
1	TALLINN city	398599	83,3	3 562 420	80,6
2	Maardu town	16486	3,4	123 257	2,8
3	Saue town	5754	1,2	63 588	1,4
4	Harku rural municipality	9501	2,0	116 349	2,6
5	Jõelähtme rural municipality	5456	1,1	54 324	1,2
6	Kiili rural municipality	3615	0,8	38 899	0,9
8	Rae rural municipality	9161	1,9	97 040	2,2
9	Saku rural municipality	8194	1,7	91 825	2,1
10	Saue rural municipality	8013	1,7	88 120	2,0
11	Viimsi rural municipality	13527	2,8	181 417	4,1
Region total		478306	100,0	4417237	100,0

Source: Population registry, authors' calculations.

The urban area of Tallinn is similar to that of Estonian southern neighbour Latvia. This similarity lies in the increased population of the capital city and its adjoining municipalities versus the decrease of the general population, just as the capital city dominates over the rest of the country. This aspect distinguishes the urban areas of both Tallinn and Riga from that of Helsinki, where Helsinki, Espoo and Vantaa are more or less on par.

It should also be pointed out, that the analysis of capital city areas of other countries in the EU shows the weightiness of the country's economy even when the capital city's share of the country's population is smaller, even under 10% (eg. Belgium, Poland, Sweden). The GDP per capita of municipalities are, in general, higher than in the remaining regions of the country (Table 2).

Table 2. Economic activity in the capital city region (2004)

State	State GDP/capita	Region	Region GDP/capita
EU 27	21502.9		
Estonia	6914.0	North-	10810.4
Latvia	4823.8	Riga region	8843.7
Lithuania	5275.3	Vilnius	7568.0
Poland	5341.8	Mazowieckie	8091.4
		Warsawa	15050.0
Finland	29065.7	Uusimaa	39577.3
Sweden	31256.8	Stockholm	43045.8
Hungary	8143.0	Budapest	16717.8
Belgium	27792.1	Brussels	55441.8
Bulgaria	2518.3	Sofia region	3724.2
Czech Republic	8543.7	Prague	17849.0
Slovakia	6291.5	Bratislava	14341.6

Source: Eurostat

It is relevant to note that 75% of Tallinn's citizens live in Harju County. Of the remaining counties, the only county centre with a share over 50% of the county's population is Tartu County; however, no one is greater than two-thirds.

Personal income tax as a source of revenue for Tallinn's urban area municipalities and regional income diversity

The main sources of Estonian municipal revenue are as follows:

Table 3. Local Government budget 2004 and 2007 (1000 €)

	2004	%	2007	%
Taxes	390808	47,57	675961	52,49
- personal income tax	354356	43,13	629772	48,91
- land tax	30414	3,70	35304,1	2,74
- local taxes	6038	0,73	10885,8	0,85
Income from economical activities and property	89839	10,94	114426	8,89
Equalization fund (<i>see appendix 1</i>)	59667	7,26	93313	7,25
Block grant from State Budget	152635	18,58	206084	16,00
Earmarked grants for current expenditures from State Budget	31426	3,83	32596,9	2,53
Investment grants from State Budget	33581	4,09	61016,7	4,74
Transfers from foundations and NGO-s	9801	1,19	23386	1,82
Sale of property	33201	4,04	36860,7	2,86
Other revenues	20586	2,51	44093,1	3,42
Revenues	821545	100,00	1287738	100,00

Source: Ministry of Finance of Estonia, www.fin.ee; Author's calculations

An interesting economic-political problem in recent years is the way economic growth has occurred and how the resulting rise in prosperity of the populace has affected regional income disparities throughout Estonia. Analysis of income tax contributions shows the persistence and further deepening of income diversity. To make the analysis significant, Harju County was distinguished from Tallinn's municipalities.

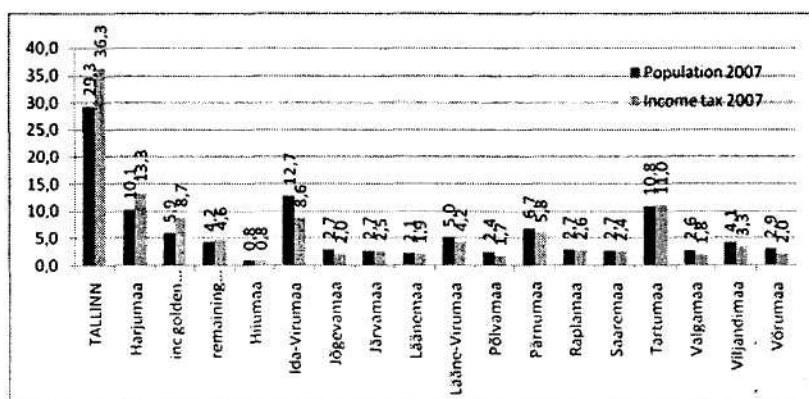


Figure 1. Population and personal income tax accrual rate in 2007

Source: Ministry of Finance, Income tax 2002-2007; population registry, authors' opinions

Until the year 2007, Harju County (and Tallinn) was the only county, where the income tax accrual share exceeded the population share. According to results based on the year 2007, Tartu County also barely exceeded this margin (thanks to the accruals of Tartu city) and Hiiumaa reached the margin.

Income tax per capita shows that the regional income disparities that has occurred over the years, continues to endure (Trasberg, Raus 2000). It is evident that accruals in Tallinn and the segment of Harju county known as the 'golden circle', are distinctly higher. At the same time, it should also be recognised that the remaining Harju County average, although lower than in Tallinn and the 'golden circle', exceeds that of other counties. Considerably lower tax revenues are in Ida-Viru, Jõgeva, Põlva, Võru and Valga counties. On average, these same counties had the lowest

income tax revenues as well in 2000, according to a study from the University of Tartu's Institute of National Economy (Trasberg, Raus 2000).

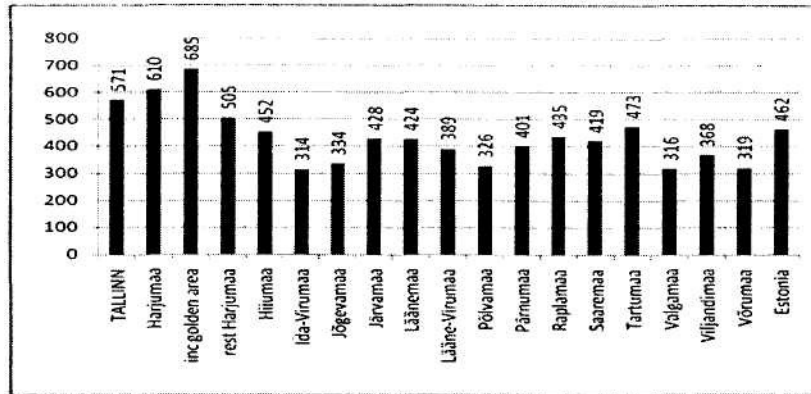


Figure 2. **Income tax contributions per capita (€) in 2007**

Source: Ministry of Finance, Income tax 2002-2007; population registry, authors' opinions.

As well, income tax absolute growth characterised in Figure 3 confirms the persistence and deepening of income diversity. This is particularly vivid in the growth of accruals in Harju County and primarily, the 'golden circle' (excluding Tallinn). Evidently it is conditional upon ongoing urban sprawl and the convergence of the more affluent populace within the boroughs and outlying towns of Tallinn. Although the remaining Harju County growth exceeds the average contribution of Estonia, it is nevertheless smaller than Tallinn and Tartu counties corresponding indices.

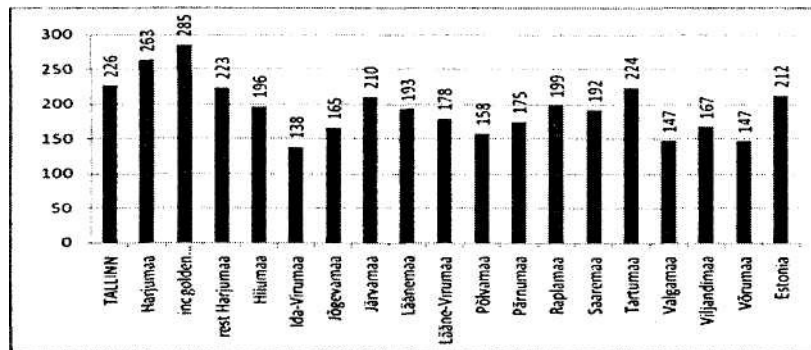


Figure 3. **Absolute income tax growth per capita (€) (2004-2007)**

Source: Ministry of Finance, Income tax 2002-2007; population registry, authors' calculations.

The relative growth of income tax accruals per capita was greater than average in the counties where the absolute income tax accrual was, on average, lower (Figure 4).

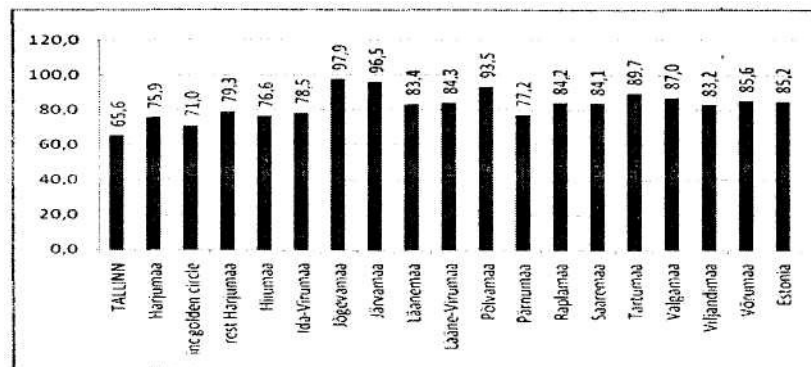


Figure 4. **Income tax accrual relative growth per capita (%) (2004-2007)**

Source: Ministry of Finance, income tax 2002-2007; population registry, authors' calculations.

This can be explained on the one hand, that in the case of lower absolute accrual, even a small absolute rise gives a larger growth percentage. On the other hand, it can presume the income growth of those counties inhabitants, tax culture improvement and economic recovery.

The preceding analysis looked at Estonia as a whole and confirmed that income diversity between Tallinn's urban areas and the rest of Estonia has increased, in spite of the relatively fast growth rate of the counties. Subsequently, income tax accrual dynamics of Tallinn's 'golden circle' municipalities from the years 2004 to 2007 is analyzed (Figure 5).

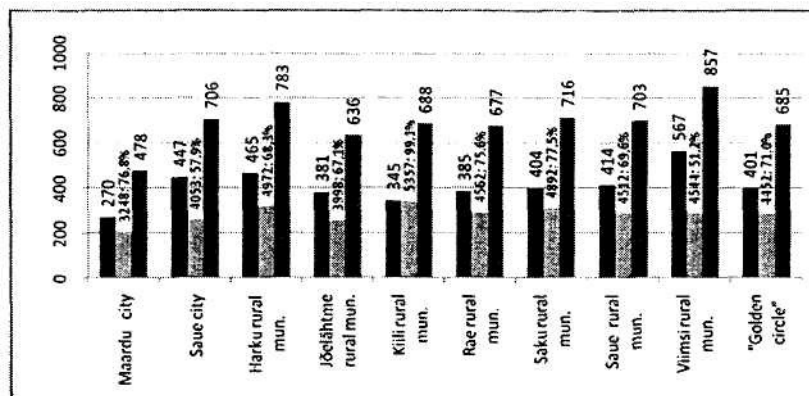


Figure 5. Per capita income tax of Tallinn's 'golden circle' municipalities (€) (2004-2007) and the absolute and relative growth of accruals

Source: Ministry of Finance, Income tax 2002-2007; population registry, authors' calculations.

The capacity of income tax accrual confirms that the 'golden circle' municipalities of Tallinn can be distinguished as many jointly distinctive groups. General conclusions are as follows:

- The city of Saue and the rural municipalities of Harku and Viimsi represent background indicators, the so-called early stages of urban sprawl. Although Viimsi can still be characterized by rapid population growth and concurrent income tax accrual absolute growth, the relative growth is on a decline since average accruals per capita are already so high. According to the authors' assessment, the rural municipality of Harku is approaching this same margin. The average income tax accrual in the city of Saue, in the authors' opinion, will not increase as a consequence of migration, due to a lack of further opportunities for residential construction.
- The rural municipality of Kiili is an example of a rapid urban sprawl target area. Whereas the initial population of this borough was small compared to other urban area municipalities, one can conclude that the greater than middle income populace that has settled in this municipality has determined both the absolute and relative growth of income tax accruals.
- The rural municipalities of Rae, Saku and Saue characterize the group of boroughs which, differing from Kiili, had initially a greater population and, therefore, the effect of the average wealthy migrant on the relative growth of accruals was smaller. A greater rate of population growth in these boroughs has occurred since 2004, the so-called second stage of urban sprawl.
- Active urban sprawl of the rural municipality of Jõelähtme has been discarded, supposedly thanks to its location and the unsuitability of residential construction in Tallinn's surrounding neighbourhoods.

The effect of income tax calculation methods on the municipalities and the state's revenue base

Over the last dozen years, income tax calculation methods and rates in the cities and boroughs have changed many times. Income tax law (RT I 1993,79,1184, par.8) which came into effect on January 1, 1994, gave a 26% rate held back from a natural person's income, from which 52% was accrued to the local government. In 1998, the law was changed (RT I 1998, 61, 679) and the local government received 56% of income tax, or 14.56% of gross income excluding deductions. This same relationship was continued in the 1999 adopted income tax law (RT I 1999,

101, 903), while important changes in income tax calculation took place in 2004. The old system's principal drawback was the municipalities' dependence on basic tax exemptions. Chapter four of the Income Tax Act proceeds from a resident natural person's right to make income tax deductions. The annual basic tax exemption beginning in 2006 is 24,000 kroner (1554 €) per years, or 2000 kroner (128 €) per month (RT I 2003, 88, 587). This exemption is available to everyone who receives any kind of income, without exception. In addition to this, a resident person is allowed certain deductions during a taxation year, such as homeownership loan interest payments, education expenses, donations and professional association dues. Every change to allowed deductions has directly influenced the revenue base of the municipalities.

The parliamentary coalition formed after the 2003 election began to decrease the income tax rate and to gradually increase the annual basic exemption minimum. The continuation of the former system would have meant the automatic decrease in the revenue base of the municipalities and possible corruption to European municipal charters and constitutions enacted for municipal fiscal autonomy. For that reason, a principal change in income tax calculation methodology was made for municipal government and accruals were no longer calculated as a percentage of total income, but rather a percentage of a natural person's taxable income (without deductions). As of 2003, (RT I 2003, 88, 587) 11.4% of a person's taxable income was accrued to the municipalities. Henceforth, this rate was increased on a yearly basis, in 2007 it was 11.9% (RT I 2004, 89, 604 – 11.6%; RT I 2005, 36, 227 - 11,8%; RT I 2006, 55, 406 - 11,9%).

The new methodology left all risks arising from deductions and income tax rates to be carried by the state. Tax evaders should know that Latvia's income tax law was used in Estonia until the 1994 established system. Act 26, page 4 stipulates that if changes in the law are made to the annual basic exemption minimum or deduction rate, the accompanying effects on the municipal government's revenue base and the corresponding compensation should be foreseen in the state budget.

The equalization fund apportioned from the state budget is meant for the economically weaker municipalities of Estonia but is not based on classic redistribution principles. Even though the formula for distribution of the equalization fund is based on objective criteria, it is dependent on the input amount of annual political agreements. Even so, one can raise the premise that sums accrued from income tax to the state can be used for the formation of the equalization fund and thus, a larger portion of the state income tax accrual should come from economically wealthier municipalities.

In situations where the state has allowed for deductions and the richer populace has taken deductions in a large capacity is different by county, and requires a separate answer to the question, does the municipal government's revenue base, independent of deductions, not cause a situation where the wealthiest municipalities (including Tallinn and its 'golden circle') accrue a smaller percentage to the budget than the poorest counties?

In 2006, on the basis of data from the Tax and Customs Board, a total of 21,507 billion kroner (1,374 billion €) in deductions were declared and applied (incl. the basic income tax exemption). Included in this, Tallinn declared (and applied) 6.95 billion kroner (0,44 billion €), or 32% of Estonia's gross amount and Harju County 2.36 billion kroner (0,15 billion €), or 10.9% of Estonia's gross amount.

Taking into account the percentage of the municipal governments accrued gross income by corresponding year and the state's accrued income tax rate, Table 4 ventures a theoretical income tax share divided between the state and municipalities.

Table 4. Theoretical distribution of personal income tax between state and municipalities

	State budget, %	Local budget, %
2004	56,1	43,9
2005	51,7	48,3
2006	48,7	51,3

Source: Ministry of Finance, income tax 2002-2007 (03.01.08), author's calculations.

The local governments theoretical share has successively increased and, in addition to the aforementioned point, the reason for the increase in the municipalities' accrued income tax rates is because of income tax rate lowering (in 2004 the income tax rate was 26%, 2005, 24% and in 2006, 23%). The income distribution presented in the above table is still purely theoretical, since presumably, no deductions can be made on taxable income. In actuality, the situation is otherwise and, as previously noted, all risks connected to deductions and income tax rate cuts are carried by the state budget.

Unfortunately, the Ministry of Finance and the Tax and Customs Board statistics does not permit individual municipality sections to ascertain how the corresponding city or borough should divide accrued income tax between the national and local budgets. Existing data allows for statistics exclusively by county, whereas only data from the city of Tallinn can be separately brought forth. Data from the Ministry of Finance's municipal districts income tax accrual from 2004 to 2006, as well as the Tax and Customs Board 2004, 2005 and 2006 filed income tax returns were used to carry out the analysis. It should be noted, that the methodology used is deficient because it takes into account deductions that are made on filed income tax returns. Those individuals, who are not required to file income tax returns, do not reflect the aforementioned data, although deductions in the form of annual basic exemptions are nevertheless used. Based on statistics from the Tax and Customs Board, this kind of deduction by county is impossible to differentiate.

Table 5. Income tax return held back portion per capita (%) in 2004 and 2006

	County	2004	2006		County	2004	2006
1	Tallinn	41,6	46,5	9	Põlva	37,8	42,3
2	Harju	41,8	49,8	10	Pärnu	42,2	46,8
3	Hiiu	48,2	50,8	11	Rapla	40,6	45,5
4	Ida-Viru	36,3	39,4	12	Saare	44,2	49,5
5	Jõgeva	37,2	42,2	13	Tartu	39,9	44,4
6	Järva	43,9	50,0	14	Valga	35,0	40,1
7	Lääne	42,3	47,4	15	Viljandi	38,7	43,0
8	Lääne-Viru	38,8	43,5	16	Võru	36,2	41,3
TOTAL FOR ESTONIA		40,5	45,4				

Source: Tax and Customs Board, natural persons income tax return summaries 2004, 2006, author's calculations.

Originating from previously mentioned restrictions, it is possible to calculate the state accrued portion maximum share by county. This means that the actual accrued portion to the state remains somewhat smaller than the calculations mentioned (Table 6).

On the basis of Table 6, it may be concluded that the income tax accrued by Tallinn and its urban area municipalities accrues a larger percentage of income to the state budget than other municipalities, even taking exemptions into account. In the opinion of the authors, this is because incomes in Tallinn and Harju County are so high that the corresponding balance of deductions is still small (see table 5). One needs to take into account that the basic part of deductions comes from the annual basic exemption and that benefit is used without exception by all income earners. Likewise, this effect is smaller, the larger the taxpayers absolute income. As shown in table 6, the state's accrued portion is smallest in those counties where per capita contribution was the lowest average in Estonia. The given index correlation coefficient is -0.94.

Table 6. State budget and taxpayer's budgetary accrued income tax rate by county section on the basis of income tax return data summary from 2004-2006 (%)

	State budget 2004	Local budgets 2004	State budget 2005	Local budgets 2005	State budget 2006	Local budgets 2006
Tallinn	42,7	57,3	33,8	66,2	28,9	71,1
Harju	43,7	56,3	35,1	64,9	29,5	70,5
Hiiu	38,5	61,5	26,4	73,6	20,6	79,4
Ida-Viru	34,3	65,7	21,9	78,1	12,5	87,5
Jõgeva	34,0	66,0	19,5	80,5	12,5	87,5
Järva	36,0	64,0	24,1	75,9	18,2	81,8
Lääne	38,2	61,8	26,4	73,6	20,4	79,6
Lääne-Viru	39,0	61,0	28,9	71,1	22,2	77,8
Põlva	32,8	67,2	19,1	80,9	13,2	86,8
Pärnu	36,4	63,6	24,3	75,7	18,5	81,5
Rapla	39,5	60,5	28,6	71,4	22,5	77,5
Saare	36,8	63,2	24,0	76,0	19,3	80,7
Tartu	39,3	60,7	29,3	70,7	23,1	76,9
Valga	36,1	63,9	22,4	77,6	15,5	84,5
Viljandi	37,0	63,0	24,2	75,8	18,1	81,9
Võru	35,0	65,0	20,4	79,6	15,1	84,9
TOTAL	40,1	59,9	30,0	70,0	24,3	75,7

Source: Ministry of Finance, income tax 2002-2007 (03.01.08), Tax and Customs Board, natural persons income tax return summaries 2004, 2005, 2006, author's calculations.

The development of the urban areas of Tallinn presumes collaboration

In the summer of 2007, the municipality of Tallinn requested a study to be carried out by the chair of regional politics at Tallinn University of Technology. The purpose of this study was to question the capital city's surrounding counties and cities leaders and gather information on the mutual collaboration of service delivery, primarily the shortcomings and future possibilities. The study's main object was Tallinn's urban sprawl-affected area.

To date, urban sprawl in Estonia has been studied primarily by its self-organizing aspect. This is also the case in the capital city area. For example, the University of Tartu's geography department's study tracking the location and migration of people, using mobile telephones. These valid studies give an overview of the flow of movement of the populace within a region, etc. The problem for social experts is, to what extent is urban sprawl and all that is connected to it, ruled by societal self-organization and market economy (real estate prices, automobile and public transportation costs, etc.).

The municipalities of Tallinn saw opportunities for collaboration in universal education, public transportation, waste economy and joint planning actions. In addition to these areas, were denoted the development of public waterworks and sewage, planning and construction of road networks, and the planning of cemeteries and recreation areas.

The answer to the question „what is hindering improved collaboration between the municipalities of the capital city area?” is, among other things:

1. Collaboration does not occur because the income base of the municipalities allows them to manage independently;
2. Collaboration occurs when necessary and as little as possible;
3. The politicians from each town and city wishes to see its own municipality at an advantage;
4. Collaboration should be longer term than one municipal council electoral period (4 years)

5. Collaboration is feared by municipal council members who represent the interests of the inhabitants (electorate) of a smaller district and so, choose to be uncooperative not only with neighbouring towns or cities but also with their own hometown centre;
6. Especially with the location of educational institutions (beginning with preschool institutions), politicians have given permission for the development of their own village, hamlet or other inner town section, whereby a rational inter-town educational network is difficult to imagine, not to mention that area's collaboration with other municipalities;
7. Legal obstacles hinder cooperation between towns and cities, for example the organization of public transportation;
8. The present margin of authority seems to favour competition between municipalities and this inhibits collaboration, since the principle „collaboration through competition” is not understood;
9. The situation in Tallinn's regional waste economy, where the final deposit is in private hands and is the cause of excess expenditures for waste management.

In a democratic society, public administration, including local bodies, is there to help direct societal processes in the public's best interest. According to local government organization law (3,p.7), their one assignment is to deliver a public service under the most favourable conditions. Actually the concept „service delivery” should have a broader treatment. The mission of the municipalities is to guarantee the delivery of services for the inhabitants of its towns or cities, regardless of whether they are rendered for their own agencies or undertakings or in partnership with business organizations or non-governmental organizations; or purchasing services from private enterprises or some other municipality's agencies or undertaking institution or partnership with business or non-governmental organisations. This raises the fundamental question: should services be delivered only to the inhabitants of one's own town or city or should this be more widespread? This problem became reality a few years ago in connection with the public transportation system of Tallinn, where the towns and cities surrounding the capital city did not feel it necessary to contribute to its financing, and were serviced exclusively from the budget of the capital city's subsidized public transport. The authors believe that every town and city should have an independent budget, whereby they can observe the principle to deliver public services to its inhabitants under optimum conditions. Reputedly, from the results of this argument, Harju County's Public Transport Centre was formed as a collaborative institutional format.

Of fundamental importance is the question which we refer to as the collaboration between municipalities. Is studying in the school of another town or city still collaboration? Or is it rather a bookkeeping operation, wherein occurs a balanced account. In the authors' opinion, the municipal districts can speak of collaboration only then, when self-organized operations for the consumption of services attempt to direct and coordinate on the part of public administrative institutions, in a lawful and organized manner.

An important task for public administration is, in accordance with regulations, to create a legal and economic space that answers to the needs and opportunities of society (at any given stage) and allows for the rise in the well-being of its inhabitants. In certain cases, the creation of a legal space may demand the acceptance of respective by-laws, although the municipal body's regulations will often suffice. For the creation of both legal and economic spaces (including respective administrative structures) it is practical to become acquainted with the experiences of the collaborative units of capital cities in other countries (first and foremost Helsinki).

The building of a management model for the capital city area urban sprawl presents a serious challenge for public administration and municipal experts. In the capital city area, administrative organizational regulations can be isolated into three different models (Barlow 1993, 1994): the unitary city model, the two-tier city model and the polycentric model. The city of Tallinn presents a polycentric model: the capital city area is divided between many independent and equal status municipalities and lacks a so-called higher level of regional municipalities, collaboration is voluntary and self-organized. It should be emphasized that the legal system of

Estonia does not allow for a different version of capital city area collaboration. This raises the question as to whether the development of the urban sprawl region should be exclusively in the authority of society's self-organized and market economy (real estate prices, car and public transportation costs, etc). The voluntary collaborative model generally works in the democratic and administrative culture in western and northern Europe.

Already in 1956, Charles Tiebout brought forth a hypothesis which later was named the Tiebout hypothesis (Tiebout 1956). The idea behind this hypothesis is that the wealthier and, therefore, higher income municipalities can afford supplementary public services which entice new inhabitants to the administrative territory. Even though a reasonable competition between municipalities is necessary for development, it is in the public interest for the regions to progress in a healthy and balanced way and this includes the capital city area. The municipal district legal by-laws of Estonia promotes a competition between the municipalities, whether that be in reference to the residency registration question, various subsidies, kindergarten spots, etc. As previously pointed out in the study carried out by Tallinn University of Technology competition is one of the most important factors which impede collaboration (Capital City area.. 2007).

Taking into account the domineering function of Tallinn's capital city area (table 2) an administrative order model based on a two-tier municipal model does not suit this area. And in the framework of Estonia's unitary municipal system, it is pointless to establish a two-tier system state in one part. Presumably this would give rise to many legal problems. A considered alternative could be a so-called mandatory collaborative model, worked out and applied in a similar way to Helsinki's collaborative formation established by the Helsinki Urban area Collaborative Region or Latvia's regional developmental act established for planning areas (Vanags, Vilka 2006). According to the authors, the Helsinki model would suit the municipalities of Estonia's capital city collaborative organization and, in certain domains (public transportation, waste management, planning, etc) authorize equivalent collaboration similar to Finland

Conclusion

The economic growth in Estonia in recent years has impacted the income base of municipalities and foremost, income tax accrual. For the municipalities of Tallinn's 'golden circle', this has meant the profitable growth of income tax accrual. In comparison, economically weak counties, regardless of rapid development, have not lost regional income. Large and deepening regional income disparities hint at the need for reforms in the municipal equalization fund. Separate from income taxes, the state budget equalization fund is not in its present form dependent on economic growth and, therefore, does not answer to the actual needs of the municipalities. The utilized support system mechanism does occur, although not on the principal of solidarity, i.e. at the expense of the wealthy. Similarly, the equalization fund's input amounts are not dependent on income tax accruals but rather on the question of political agreements. Large regional income disparities are not a problem specific to Estonia, it is also known in the other Baltic States (see also Vanags & Vilka, 2006).

In the complicated economic climate of 2008, it is more difficult to predict the forward dynamics of Tallinn's 'golden circle' municipalities' income tax accrual. It should be taken into consideration that in 2008, income tax accruals are dependent on the number of inhabitants of a town or city as of December 31, 2007. Hence, one can predict the income tax revenue absolute growth in 2007 by the number of additional inhabitants. Similar growth depends primarily on a healthy economy, although a slowdown in economic growth affects all regions of Estonia.

The authors demonstrated that Tallinn and its urban area 'golden circle' municipalities accrue a larger amount of income tax in terms of both percentage and estimation into the state budget than economically weaker regions and thus, redistribution of income occurs, although circuitously. Secondly, the author's analysis revealed that, due to the methodology used for income tax calculation and distribution, the state's accrued income tax share continues to decrease. The

gradual lowering of the income tax rate and the overall increase of the annual basic exemption assumes the need to carry out adequate calculations and substantiated solutions to assure the ongoing capability of the municipalities' income base. In the coming years the income tax rate will continue to decrease by one percentage point per year (in 2008 it is 21%, by 2011, 18%), basic annual tax exemption increase and the establishment of additional tax exemptions from the first child onwards (as of 2008). In principal, it is possible to use the gross income of an individual exclusively as a standard component of income base.

To improve service delivery to the inhabitants of the urban area of Tallinn, it would be practical to legalize the collaboration of the capital city area's municipalities and alter the present voluntary collaboration within certain counties, into mandatory collaboration.

References

-  **Ahas, R.; Aasa, A.; Silm, S.; Järv, O.** 2006. Activity Spaces of New Suburban Settlements in the Tallinn Metropolitan Area. Pae, K.; Ahas, R.; Mark, Ü (ed). Joint Space. Open Source on Mobile Positioning and Urban Studies (71 - 80). Tallinn: OÜP Positium
-  **Barlow, M.** 1993. „Large City Reforms.” In J.R. Bennett (ed.), *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press, 130-143.
-  **Barlow, M.** 1994. „Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas” In M. Barlow, P. Dostal & M. Hampl (eds). *Development and administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam.
-  **Champion, T.** (2001) Urbanization, suburbanization, conterurbanization and reurbanization.- Handbook of Urban Studies. (ed. Padisson, R.) London: Sage Publications, 143-161.
-  **Jauhiainen 2002.** Eesti linnaregioonide arengupotentsiaali analüüs. OÜ Eurreg & J.S.Jauhiainen. www.siseministeerium.ee/public/0000eesti_linnareg.pdf
-  **Mäeltsemees, S.** (koostaja) 2006. 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Konverentsi materjalid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool ja Euroopa Nõukogu Infotalitus.
-  **Mäeltsemees, S.** 2003. Status von Tallinn in der öffentlicher Verwaltung Estlands. Kogumik: Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu - Värska, 2003), Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
-  **Tiebout, C.** 1956. „A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-24,
-  **Trasberg, V., Raus T.** 2000. Local governments budget structures and disparities in Estonia. http://www.ell.ee/failid/Elvi_Ulst.doc
-  **Vanags E. & Vilka I.** 2006. Local Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies* Volume 32 (5), 623 - 637.

Kopsavilkums

Raksts analizē Igaunijas galvaspilsētas dažādas ekonomiskās problēmas, galvenokārt galvaspilsētas un tās apkārtnes deviņu pilsētu pašvaldību ieņēmumu bāzi un sadarbību pakalpojumu sniegšanā. Šīs pilsētas tiek sauktas par Tallinas zelta loka pašvaldībām, un tās kalpo par Tallinas izplešanās teritoriju. Pēdējos gados nozīmīga ekonomiski – politiska problēma ir šīs teritorijas ekonomiskās izaugsmes virzieni un to ietekme uz ieņēmumu reģionālajām atšķirībām Igaunijā. Rakstā analizēta tendence uz tālāku ienākumu teritoriālo atšķirību padziļināšanos.

Appendix 1

In 2002, the formula used for calculating the amount of resources to be allocated from the state budget with the purpose of horizontal equalisation of municipal budgets was changed. The previous, m-formula took into account only the total of three income articles - personal income tax, land tax and natural resources royalties. The new formula takes into account also certain significant socio-economic factors that have an influence on municipal expenditure such as the age structure of local population and road network, and the difference between such expenditure in different municipalities.

The subsidies for municipal budgets (T_n) to be allocated from the budgets equalisation fund are calculated as follows:

$$T_n = (AK - AT) * k, \text{ kus}$$

$$AK = \left(\sum_{n=1}^6 C_n * P_n \right)$$

$$AT = \left[TM_{2006} * 0,5 + TM_{2005} * 0,3 + TM_{2004} * 0,2 + \frac{MM}{ARVEST} + \frac{RESM}{ARVEST} \right]$$

T_n	the size of the equalisation fund in a given municipality
AK	the calculated average operating expenditure of a given municipality
AT	the accounting gains of a given municipality
k	the allocation coefficient
C_n	the number of children (0-6 yrs), the number of school children (7-18 yrs), the number of adults (19-64 yrs) and the number of the elderly (65+ yrs) according to the population register; the calculated length of local roads and streets in kilometres (paved roads 0.26; streets 0.74; unpaved roads 0.047) and the number of people under curatorship as well as the number of the disabled to whom caregiver's services are provided
P_n	the average calculated operating expenditure of municipalities in <i>kroons</i> per child (0-6 yrs), school child (7-18 yrs), adult (19-64 yrs) and elderly (65+ yrs), and the calculated length of local roads and streets per kilometre (paved roads 0.26; streets 0.74; unpaved roads 0.047) in a given municipality
$\sum C_n * P_n$	the total sum of the products of the number of children, school children, adults and the elderly, and the calculated length of local roads and streets in kilometres in a given municipality adjusted by coefficients, and the average calculated municipal operating expenditure in <i>kroons</i> calculated per each unit of each indicator
TM	proceeds from the personal income tax in a given municipality in 2004, 2005 and 2006 expressed in a way comparable with the proportion of the personal income tax accrued to municipal budgets in 2007
MM $ARVEST$	the calculated land tax in a given municipality (1.25% of the taxable value of general land and 0.6% of the taxable value of agricultural land in 2006)
$RESM$ $ARVEST$	the estimated calculated income from fees for mineral rights and fees for the special use of water in a given municipality in 2007

Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities

Mikk Lõhmus

Tallinn University of Technology

1. Introduction

The creation of sub-local political bodies in many urban municipalities in many countries in Western Europe can be viewed as an attempt to find the balance between integration and local differentiation. (Bäck et al. 2005) Territorial decentralisation reached its peak in the 1980s and 1990s, and two approaches caused by different objectives can be distinguished. The objective of the Central and Eastern European countries, recently freed from totalitarian dictatorship, was democratisation of their societies. (Illner 1998, Horvath 2000) The objective of Western Europe, especially the Scandinavian countries, was to overcome the consequences of the crisis of the welfare state and to search for a more effective management model. In addition to the ideas about NPM, one way was also territorial decentralisation within the city. (Bogason 1996, Bäck et al. 2005)

The introduction of sub-local political bodies in the municipalities implies the creation of a new territorial tier in the local governmental structure. The construction of the relationship between these tiers is a conceptual question.

The relation between the state and local governments, and the issue of local autonomy has been addressed in professional literature. (e.g. Sharpe 1970; Clark 1984; Page and Goldsmith 1987; Goldsmith 1995; Fleurke and Willemse 2004 and 2006 etc.). Multi-tier urban management is a relatively unstudied area compared to city planning and city governance. The present article strives to fill that void.

The purpose of the article is to establish criteria for measuring the scope of autonomy city districts have and compare the scope of city district autonomy in the capital cities of Central and Northern Europe. It is important to establish the limits of autonomy city districts can be granted without compromising the values of local self-government established in the European Charter of Local Self-government (hereafter 'the Charter'). The measuring is based on an analysis of the legislation of the above countries. The author describes in his article the parameters necessary for estimating the extent of autonomy city districts enjoy and tests them on the sample capital cities.

The article does not discuss the issue of whether decentralisation and city districts as such are a suitable means to reach democracy and achieve more efficient

management. The validity of decentralisation or centralisation in public administration is among the most frequently discussed problems but there are no unique reasons to justify choices. (Wagenaar and Rutgers 2004) The dominant political culture in a certain period colours the debate on centralisation and decentralisation. In some eras, equality is valued higher than efficiency, in others, participation in decision-making is considered more important than the quality of service delivery. (Fleurke and Hulst 2006) Arguments such as democratic character, legitimacy and efficiency were shown to be arguments that have been used to defend and promote both decentralisation and centralisation. (Vries 2000) The effects of urban decentralisation have been addressed especially in professional research conducted in the Nordic countries but, actually, there are no unique answers. (Bäck et al. 2005)

The author chose capital cities as the object of research. Capital cities are often political, economic and cultural centres, and, as the seat of the central government, they frequently bear symbolic meaning. Several countries such as Poland, Slovenia, Serbia, the Czech Republic and Slovakia, adopted a law on the capital city to establish the special status of their capital cities, and the legal organisation of capital cities is one of the research objects of the experts of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe CLRAE Institutional Committee. (*Status of Capital Cities* 2007) Whatever their actual function in a country, all principles fixed in the Charter should prevail in them.

2. Theoretical Background

2.1 Local autonomy and decentralisation

Local autonomy is often conceptualised as freedom of high-level interference. (Sharpe 1970, Clark 1984, Page and Goldsmith 1987) Clark (1984) and Goldsmith (1995) defined decentralisation along two dimensions: the power of initiation and the power of immunity. Initiation refers to the actions of local governments in carrying out their rightful duties. Immunity refers to the power of localities to act without fear of the supervisory authority of higher tiers of the state. Immunity allows local governments to act however they wish within the limits imposed by their initiative powers.

From the aspect of democracy, decentralisation within the city can be viewed in two dimensions. (<http://www.worldbank.com>) Democratic decentralisation means that people outside the organisation (i.e. local residents) are involved both in preparing and taking decisions. Democratic decentralisation aims to give citizens or their elected representatives more power in public decision-making. *Administrative decentralisation*, also called ‘deconcentration,’ concerns higher-level management in the lower-level (district) arena, when a higher-level civil servant delegates tasks to lower-level civil servants to execute central policies. Most authors, when speaking about autonomy, mean, by default, democratic decentralisation.¹

¹ Vries (2000): “One of the main arguments in favour to decentralization was that it enhanced public participation in the policy process and would result in more democracy policy making processes”. Such objectives are unattainable by means of administrative decentralisation.

Decentralisation and local autonomy have often been regarded as synonyms (e.g. Rolla 1998), i.e. more extensive decentralisation automatically means more extensive local autonomy. However, several authors consider such a comparison a simplified one. Fleurke and Willemse (2004) distinguished different approaches of decentralisation in relation to local autonomy. They are of the opinion that a formal approach, where decentralisation automatically means more extensive local autonomy, is outdated. Instead, decentralisation is regarded as a process with rendered meaning within a framework of which local autonomy is a means to meet the set objectives.

2.2 Values of local government

A local government as an institution proceeds from the democratic *values* of the society; various management instruments are means to foster them. The foundation of local government includes the values of local autonomy, local democracy (scope for citizen participation and influence) and efficiency (making the most of available resources). (Sharpe 1970) In addition to this, the principle of subsidiarity is the binding factor of economic and social effectiveness. These values – democracy, autonomy and subsidiarity – have found an outlet in the Charter. The preamble of the Charter provides an opportunity for a statement of the basic premises². These are, essentially:

- The vital contribution of local self-government to *democracy, effective administration* and the *decentralisation of power*;
- The need for local authorities to *be democratically constituted and enjoy wide-ranging autonomy*.

Thus, the Charter unequivocally emphasises local autonomy as an underlying principle of the state-local government relations. The provisions of the Charter as an international treaty are generally applicable to the domestic law of countries and, thus, provide appropriate guarantees for local self-government.

Local autonomy and democracy

Political theory holds a special place for local democracy. Local democracy is the cornerstone of a democratic society. (Phillips 1996) Goldsmith (1995) underlines that without local autonomy, the local government is but an extension of the central authority. If local representatives do not have the right to take decisions on matters important for the local community, local democracy itself becomes a farce. Pratchett (2004) shares the view:

Local autonomy is often considered to be synonymous with local democracy, because, without some degree for exercising discretion, communities are unable to cultivate democratic practices. Although the argument above has asserted a broader role for local

² European Charter of Local Self-government. Explanatory report.<http://conventions.coe.int>.

democracy, there can be little dispute that local democracy is, fundamentally, about local self-government. It is primary rationale for local government.

The Charter emphasises “local freedom from central government interference” as a fundamental component of local democracy. The people in the locality are better placed than anyone else to know the issues, problems and conditions, and they are the only ones who can know their preferences and priorities and concerns. (Phillips 1996)

Local democracy is a necessary condition for local autonomy.

Local autonomy and subsidiarity

Linking local democracy and local autonomy, the competence of local governments inevitably has to be discussed. Local democracy is meaningless without the responsibilities and fiscal resources to realise the discretionary power. (Pratchett 2004) The competence of local governments can be based either on the principle of so-called general competence³ or on the principle of so-called ultra vires⁴ applied, for example, in Great Britain. (Norton 1994, Loughlin 2001)

The fundamental underlying principle of general competence is subsidiarity. In the Charter, it is established in article 4.3⁵, and since its wording leaves room for various interpretations, the principle is directly not binding and applicable. For example, the word “generally” leaves room for exceptions; also, the principle contains a reservation in terms of administrative capacity (“efficiency and economy”). However, the countries are committed to adhering to the principle when establishing the rights and freedoms of local governments. In the context of the article, subsidiarity is interpreted along two dimensions:

- ‘External subsidiarity’: Can be discussed within this hierarchy: state – local government – city district. This is the way the principle is also dealt with in the Charter. Since the Charter is applicable to the local self-government unit as a whole, the author feels that no right to general competence of city districts established by decentralisation of a unitary city can derive from the Charter. The local self-government unit is the subject of the Charter and the city district fulfills the functions it has been granted the rights, obligations and responsibility to perform under the principle of ‘ultra vires.’
- ‘Internal subsidiarity’: Although the principle of subsidiarity is generally treated in the context of the state – local governments, the rights, duties and responsibility move closer to the citizen and the problem upon territorial

³ ‘General competence’ is the right of the local government to act and demonstrate initiative regarding every local community-related issue, unless provided otherwise by law. An example of general competence in the Estonian Constitution: § 154: “*All local issues* shall be resolved and managed by local governments, which shall operate independently pursuant to law.”

⁴ ‘Ultra vires’ – Local government is only entitled to perform those tasks that are explicitly and legally assigned or permitted by national legislation. (Loughlin 2001)

⁵ Art 4.3: Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

decentralisation of the city, and, therefore, the principle can also be applied to the context of city management. ‘Internal subsidiarity’ can be the basis for establishing responsibilities of city districts within a local government but it takes place within the limits set by the city council. Since the principle concerns territorial distribution of competence, adhering to it is not the case when the representative body delegates responsibilities to the executive body or to a city administrative agency.

2.3 Local autonomy and intra-city decentralisation

The following aims of city districts in the course of territorial decentralisation of city management have been mentioned in professional literature. (Barlow 1993, Norton 1994, Bäck et al. 2005, Assche and Dierickx 2007)

- Developing local democracy. City district management structures enable members of the public to participate in the political life and have a say in taking decisions on issues important for the district.
- Efficient planning of public services. Decentralisation can provide better solution for the optimal-scale problem. The city council would maintain all competencies in the areas where economies of scale can be expected, while the district councils would deal with the issues that require close contacts with the citizens or problems.
- Mediation and provision of public services. At the city district level, it is better to take into account the local priorities, manage resources efficiently according to the real needs and, thus, bring about efficient management.

While above, local autonomy was discussed from the point of view of its general meaning, i.e. from the point of view of relations between the state and local governments, now the main emphasis is on city district autonomy. City district autonomy adds another element: the relations between the city as a whole (and also, as a local self-government unit) and the city districts. There are a number of different models for metropolitan management. Barlow (1994) identified three basic models of metropolitan government:

- *The polycentric city* means single-tier local government consisting of numerous coequal local authorities. The polycentric model lacks an elected central authority for the city as a whole and is characterised by a high degree of municipal fragmentation.
- The model of *two-tier local government* means that there are two levels of local government, one being citywide authority, and the other consisting of numerous local units (city districts).
- The model of *unitary city* means a single-level local government for the entire local urban area. City districts (should they be established) are not independent units of local self-government.

A casual glance gives an impression of a simple division; yet, upon deeper analysis, it appears rather complex, especially distinguishing between the two-tier and the unitary city models.⁶ The question is how much autonomy the city district has to have in order to be regarded an independent unit of local self-government. There are no clear definitions. The existence of elected councils does not make city districts independent units of local self-government.

Article 3 of the Charter provides the freely elected representative body (commonly called ‘the council’) and thus, the *representative-democratic model* as the essential characteristic of local self-government. The political autonomy is a necessary but not sufficient condition for local government. It is important to define sufficient conditions necessary for the existence of second-tier local self-government in order to establish the criteria for the types of autonomy discussed below.

For various reasons, granting autonomy to city districts of a unitary city is problematic from the legal point of view. First and foremost, it is problematic due to the fact that the Charter is applicable to the local government, not to the city district. Upon regulating city district autonomy, the state perforce prejudices the rights and freedoms of local governments. The author is of the opinion that city district autonomy is justified only in case it is used to safeguard the values established in the Charter.

It is important to underline that city districts of a unitary city are not independent units of local self-government and, therefore, the criteria used for measuring the scope of city district autonomy cannot be applied one-to-one to the state and local self-government systems.

3. Measuring Scope of Local Autonomy

The article distinguishes between external and internal autonomy of city districts. External autonomy of city districts is established by law and it can mean the following binding consequences for the city in connection with city districts:

1. An obligation *to do something or not to do it*;
External autonomy means that the city has no discretionary power in a certain area. For example, the law stipulates that city districts have to be established or that a certain organisational structure has to be introduced upon establishing city districts.
2. An opportunity *to do something or not to do it*.
Internal autonomy, within the context of the article, means that exercising the statutory right to autonomy granted to city districts depends on discretionary power of the city council: e.g. the law establishes a compulsory organisation for city districts but establishment of city districts is left for the city council to decide.

⁶ The polycentric model is not employed in capital city management in Europe today. London provides an excellent case history of the polycentric city and two-tier models in practice. (Röber et al. 2002)

The article focuses on the power-of-immunity approach. In case of power of immunity, we proceed from local autonomy as a vertical division of power; the scope of independence granted to the sub-unit is an indicator of the scope of autonomy. It can be objectively measured since it is established by legislation.

Page and Goldsmith (1987), Pratchett (2004) as well the Charter distinguish between organisational, political and legal dimensions of local autonomy. The scope of city district autonomy is measured in terms of the above three dimensions:

1. City district organisational autonomy, i.e. the guarantee of a city district institution and the scope of decentralisation.
2. City district political autonomy, i.e. independence of local decision-takers and the scope of application of democracy.
3. City district legal autonomy, i.e. city district decision-taking power and the scope of application of subsidiarity.

3.1 Organisational autonomy

*The Charter guarantees the local government organisational autonomy, and the right to independently establish one's internal management organisation is its integral part.*⁷ After all, article 6 (1) of the Charter provides that “Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.” Thus, prescribing the city district organisational form means a restriction of local autonomy.

Prescribing by law the establishment of city districts and their organisational structure is indicative of organisational autonomy. The more detailed the prescription, the more extensive organisational autonomy, and the article distinguishes between four levels of organisational autonomy:

- *Lack of organisational autonomy – option 1:* Establishing city districts is an opportunity not an obligation of the local government. The city can establish city districts but the law does not prescribe their organisational structure.
- *Low organisational autonomy – option 2:* Establishing city districts is an opportunity not an obligation of the local government. The law prescribes the requirements for establishing and abolishing city districts as well as their organisational structure.
- *Medium organisational autonomy – option 3:* The law prescribes both the obligation to establish city districts and their organisational structure.
- *High organisational autonomy – option 4:* A list of all city districts by name is provided in legislation, and the council has no right to use its own discretion to establish or abolish them.

⁷ European Charter of Local Self Government *Explanatory Memorandum*. <http://conventions.coe.int>.

In case of democratic decentralisation, one of the city district bodies is the city district council. Establishment of other bodies depends on the chosen management model, and municipal law differentiates between various approaches. In the *monistic system*, the elected council is regarded as the supreme decision-making body, while the local administration acts under the instruction and scrutiny of the council without any political executive decision-making power of its own. (Stewart 1992) In the *dualistic system*, the elected council is recognised as the prime decision-making body, but the political executive body or mayor is seen as possessing some decision-making powers. (Stewart 1992)⁸ In case of administrative decentralisation, the city district has no representative body, and the city district is managed by either a political or non-political district manager.

The *two-tier model* of local self-government requires the city district to have at least *medium organisational autonomy*.

3.2 Political autonomy

Article 3 of the Charter provides the freely elected representative body (commonly called ‘the council’) and thus, the *representative-democratic management model* as the essential characteristic of local self-government.

Haus and Sweeting (2006) mention that at the local level, alternatives to usual methods of representation are more readily available, which constitutes incentives of institutional experiments. One of the alternatives is to decentralise political representation and establish territorial councils to represent a district. Also, the Council of Europe’s Committee of Ministers supported the democratic decentralisation in the recommendation submitted on 20 October 2004: “Within large metropolitan areas, internal decentralisation and deconcentration may help to improve participation (for example, elected bodies at municipal district level).”⁹

The criteria for measuring political autonomy have been chosen based on the level of independence the city district decision-taking body has. The more extensive the scope of political autonomy, the more independent the members of the city district decision-taking body are of the city representative body. The author distinguishes between four dimensions of political autonomy:

- *Lack of political autonomy – option 1*: The city district has no elected or appointed collective representative body, and the city district is managed by a non-political *district manager (chief executive)*.
- *Low political autonomy – option 2*: The city district has no elected or appointed collective representative body, but the city district is managed by a political *district manager*.

⁸ Stewart (1992) distinguishes four possible political executive models, including a separately elected individual political executive model and an appointed collective political executive model.

⁹ Council of Europe’s Committee of Ministers “Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities.” 2004 (12), 20 October 2004.

- *Medium political autonomy – option 3*: The city district has an appointed not elected collective representative body (usually appointed by the representative body). It is known in professional literature as ‘appointment democracy.’ (Bäck et al. 2005)
- *High political autonomy – option 4*: The city district representative body is elected directly by the residents.

As shown in chapter 2.3, ‘high political autonomy’ is a *necessary condition for local government*.

3.3 Legal autonomy

Political and organisational autonomy are meaningless without the scope of discretion and the resources to realise the benefits of such autonomy. (Pratchett 2004) Compared to organisational and political autonomy above, legal autonomy is the most complex. There are several significant reasons:

1. The rights to take independent decisions, to plan and deliver public services, and financial autonomy that are an inevitable condition of these actions are among the most significant guarantees of local government autonomy arising from the Charter.
2. Unlike measuring the two types of autonomy addressed above, it is complicated to establish an integral and universal criterion for measuring legal autonomy.

Two principal criteria are employed to measure the scope of legal autonomy: city district responsibilities and the system of financing.

- *Lack of legal autonomy – option 1*: City district responsibilities and the principles of financing are not established by law.
- *Low legal autonomy – option 2*: The law prescribes that the council shall establish the scope of city district responsibilities and city district fiscal autonomy. The city district discharges but responsibilities it has been delegated the rights, obligations and responsibility to take on.
- *Medium legal autonomy – option 3*: The law establishes general responsibilities of city districts but city districts lack an independent revenue base. The city council allocates financial resources as a single lump sum to the city districts based on an objective and measurable system of criteria and the districts themselves can decide distribution of the money between the fields.¹⁰
- *High legal autonomy – option 4*: The city district has an established list of responsibilities and an independent budget.

¹⁰ For the Oslo model, see Byrådets budsjettforslag for 2007 – dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene. Grønt hefte. 2006. Oslo: Oslo Kommune Byrådsavdeling for finans og utvikling.

It appears upon analysing city district responsibilities that such responsibilities have been delegated to city districts which require public services to be available to the citizens near their places of residence or that the local government must reach an individual or a problem rather than the other way round. These responsibilities are set out below (Norton 1994, Bäck et al. 2005):

1. 'Soft sector' services (incl. social welfare, culture, libraries, sports, recreation);
2. 'Technical' services (incl. maintenance, local public green zones and roads).

Two-tier local self-government requires high legal autonomy because Article 9 of the Charter prescribes extensive financial autonomy for local governments.

4. The models of territorial decentralisation

The author analysed the capital city management models of Northern, Central and Eastern European countries. Among them, Estonia, Latvia, Lithuania, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, The Former Yugoslav Republic of Macedonia (hereafter 'the Macedonia') and Croatia are new democracies that emerged in the early 1990s. These countries, as well as Hungary and Poland, and Romania and Bulgaria, which joined the European Union on 1 January 2007, are characterised by the fact that they had to build a new and democratic local self-government system in the 1990s. (Horvath 2000, Kandeveva 2001) The Nordic countries, Germany, Austria and the Netherlands, on the other hand, are characterised by long-term stable democracy and an established local self-government system. (Norton 1994)

4.1 Model 1: The Baltic (or administrative) model – Tallinn, Riga, Vilnius, Sofia

Tallinn, Riga and Vilnius were under similar conditions after the international recognition of the countries' independence in 1991. (Vanags and Vilka 2006; Lõhmus and Tõnisson 2006) Upon implementing the administrative reform, the cities, due to an undemocratic and inefficient management model and arbitrary boundaries of the Soviet city districts, faced a problem of how to come up with a model that would not compromise the essential principles (derived from the functioning of communal self-government) of building a new management model and dividing the city into city districts but would, at the same time, adhere to the principles of economic efficiency. (Lõhmus and Tõnisson 2006) It is important to point out that the three Baltic coun-

tries chose different local self-government management models.¹¹ The model of capital city decentralisation in Sofia (capital of Bulgaria) is similar to that in the Baltic States although Sofia is situated on the other side of Europe.

The Baltic (administrative) model is characterised by the following features:

- *Lack of organisational or low organisational autonomy.* In Estonia and Lithuania, establishing city districts is in the competence of the city council; in Latvia, city districts related issues are not established by law.
- *Lack of political autonomy or low political autonomy.* Although district councils comprised of district residents exist in Tallinn and Vilnius, they are but advisors and recommenders.¹² (Lõhmus and Tõnisson 2006) In Riga and Vilnius, the district manager heads the district manager's office and, as a municipal official, he/she is directly under the chief executive. In Tallinn, the district managers are usually leaders of coalition parties' local organisations and, as political officials, they are interested in holding their offices also after elections; therefore, they are, first and foremost, guided by political motives upon managing their city districts. The city district managers are directly under the Mayor but since they are nominees of the Council coalition parties, they are actually relatively independent. (Lõhmus and Tõnisson 2006) In Sofia, the political district mayors are elected by the council on a proposal from the city mayor for the time of competences of the Municipal council.
- *Lack of legal autonomy or low legal autonomy.* Similar to the Scandinavian countries, the level of 'external legal autonomy' of city districts is low,¹³ but their level of 'internal autonomy' is not comparable to the Nordic countries.

In 2003, Tallinn City Government commissioned a study on city management and its problems from Tallinn University of Technology. The author of the present article participated in conducting the study. One of the conclusions of the study was that the level of political autonomy of city districts was low and, therefore, their legal and

¹¹ The local self-government system in Estonia is based on the dualistic system and the 'strong cabinet (or ministerial) model.' The political executive body is set up adhering to the principle of majority, i.e. its seats are assigned to representatives of the party or coalition of parties that won the election. The members of the Council cannot simultaneously be members of the executive body. The local self-government system in Latvia is based on the committee model. The lack of a political executive body is the reason for committees performing the duties that usually fall within the competence of a regular executive body. Lithuania uses the 'soft cabinet model,' i.e. there is the institution of the executive body. The Council forms the executive body and only Council members, including the mayor and his/her deputy (deputies), can be members of the council. (Lõhmus and Tõnisson 2006)

¹² In Estonia, the status or competence of the city district has not been provided in the Local Government Organisation Act or other legislation. Therefore, the City Council cannot delegate to the district council the right to issue local legislation, and the district council can give only advisory opinions. (Lõhmus and Tõnisson 2006)

¹³ Clauses 31 (2) 1) to 14) of the Lithuanian Law on Local Self-government provides a relatively thorough list of responsibilities for Lithuanian city districts. The city districts in Vilnius are rather the connecting link between the central level of the city and the members of the public defining the wishes and needs of the members of the public and other subjects, and passing the information on to the central level, as well as exercising supervision over compliance with various pieces of legislation. Specific public services are then provided by appropriate functional authorities.

financial means to perform local tasks had been rendered almost nonexistent. At the same time, city districts differ in terms of a number of social characteristics. Therefore, taking any decisions requires good knowledge of local conditions. The branches of municipal boards lack sufficient means to supervise and manage the delivery of public services of local importance; there are also problems with the speed of response and solving problems as a whole. (Löhmus and Tõnisson 2006)

4.2 Model 2: The Nordic Model – Stockholm, Oslo (1), and Copenhagen

In the 1980s, the economic and ideological crisis of the welfare state subsequently hit all local authorities and perhaps especially the big cities in Scandinavia. (Baldersheim and Stava 1993) Sweden, Denmark, Norway and Finland all introduced ‘free commune programmes’ along with other schemes to ‘modernise’ public administration. (Baldersheim and Stava 1993) The neighbourhood decentralisation and the establishment of territorial districts are among the results of these processes. (Bogason 1996)

The characteristics of the Nordic model are as follows:

1. *Low organisational autonomy.* City districts are established and abolished by the city council.
2. *Medium political autonomy.* The city council establishes city district councils as its territorial committees. Similar to council committees, city district councils are established based on the correlation of political forces in the city council. Voters from the entire city determine the composition of the city council, and thereby also (roughly) the composition of all the appointed district councils. (Bäck et al. 2005)
3. *Low legal autonomy.* Under the Nordic model, city district related issues are within the discretionary powers of local governments, and thus, the scope of city districts’ ‘external legal autonomy’ is small. Although the scope of city districts’ ‘external legal autonomy’ is small, city districts enjoy extensive ‘internal legal autonomy.’ Nordic local governments have been the principal institutions to discharge responsibilities of the welfare state. (Baldersheim and Stava 1993) Thus, city districts are largely instruments for performing functions of the welfare state by delivering ‘soft sector’ services and disposing of substantial parts of municipal budgets. (Bäck et al. 2005)

The most important characteristic of the model are extensive discretionary powers of the city council upon establishing city districts and defining their responsibilities; but what is even more important: the law does not require establishing an elected representative body.

4.3 Model 3: The Soft Central European model – Ljubljana, Amsterdam, Oslo (2)

Norway is probably the only Nordic country which has experimented seriously with new forms of political leadership. For example, each local government can decide whether to operate on the basis of the committee or the parliamentary system. Oslo introduced a form of cabinet government in the late 1980s. (Baldersheim 2005) Another similar example is the amendment to the Norwegian Local Government Act allowing the establishment of city districts with directly elected councils. Since 2007, all Oslo districts have directly elected councils.

City districts were established in Amsterdam in the 1980s¹⁴ and in Ljubljana in the 1990s.

The Soft Central European model has the following characteristics:

- *Low organisational autonomy* – the city council establishes and abolishes city districts. In Norway, the law establishes restrictions on the abolishment of city districts with a directly elected council – such districts can be abolished only in the end of the term of office of the city council.¹⁵
- In all countries applying the above model, city districts enjoy ‘high political autonomy.’
- City districts have ‘low legal autonomy,’ and city districts discharge responsibilities determined by the city council.

The most characteristic feature of the model is extensive discretionary powers of the city over establishing city districts and determining their responsibilities while city districts must have elected representative bodies.

4.4 Model 4: The Strong Central European model – Warsaw, Bucharest, Zagreb

This model is applied in big Central European capital cities. In essence, it is not two-tier local self-government. The Central European model has the following distinctive characteristics:

- *Medium or strong organisational autonomy*: the law requires dividing the capital city into districts or contains a list of city districts.
- City districts in all countries applying the above model enjoy ‘high political autonomy.’
- City districts have ‘medium legal autonomy’: although the responsibilities of city districts are established by law, city districts do not have an independent revenue base, and their budgets are part of the city budget. Zagreb deviates

¹⁴ Amsterdam’s first neighbourhoods were established in the early 1980s when Amsterdam-Noord and Osdorp were given their own authority through extensive independent powers, their own budgets and a team of civil servants. (<http://www.amsterdam.nl>)

¹⁵ Clause 12 (5) of the Norwegian Local Government Act: The municipal council may itself at any time re-organise or abolish a municipal district committee. This does not apply when the municipal district committee was elected in a direct election.

from the model since the law does not establish responsibilities of its districts. However, a statutory requirement to establish city districts allows the author to include Zagreb in the group.

The most characteristic feature of the model is the obligation of the city to establish city districts that have directly elected councils.

4.5 Model 5: The Quasi Two-tier Model – Prague, Budapest, Bratislava and Skopje

The fifth model is used in large Central and Eastern European capital cities, and it is characterised by extensive autonomy of city districts and, in essence, a two-tier management model.

- City districts have ‘medium or high political autonomy’ and their organisation generally corresponds to that of the city.
- City districts have ‘high political autonomy’
- City districts have ‘high legal autonomy,’ i.e. their responsibilities are established by law, and they have an independent budget and revenue base.

Applying the model can cause problems that are related to the possibilities of the local government as a whole to shape city policies. The relations between the city as a whole and its districts have aroused lively discussions in cities. (Bucek 1998, Horvath 2000)

The most characteristic feature of the model is an independent revenue base and budget of the city district.

4.6 Model 6: The Federal City Model – Vienna, Berlin

The author grouped capital cities that, in addition to being local governments are also states of a federal country, to form a separate model. Thus, the elected city council also discharges the responsibilities of the state (Land) parliament. Thus, the above cities enjoy legislative rights: although the statutes of the city have been approved, in essence, by the city council, it is legislation that has the legal power of the law. This aspect must be taken into account upon analysing autonomy of Berlin and Vienna city districts. Although formally, the cities apply the ‘Strong Central European model,’ their actual scope of autonomy is equal to the ‘Soft Central European’ model.

5. Analysis and discussion

The analysis of the models applied in cities enables the author to also draw some more general conclusions. All three types of ‘external autonomy’ – ‘organisational, political and legal autonomy’ – exist as a balanced system. Removing one element from the other makes all other elements of the system disappear. This is the reason for discussing the types of autonomy in the order presented in the article: ‘organisa-

tional autonomy’ is a condition for ‘political autonomy’ and these two together set a condition for ‘legal autonomy’ of the city district.

‘Organisational and political autonomy,’ in fact, do not infringe significantly on autonomy established by the Charter. It is, however, the case with ‘external legal autonomy.’ An analysis of the countries supports the assertion. While the first two types of autonomy are generally established by law, ‘external legal autonomy’ is rarer, and generally the council has the discretion to define the rights, obligations and responsibilities of city districts.

Considering the above, it is important to underline that the models of autonomy discussed in the article have been worked out on the basis of ‘external autonomy.’ The models do not proceed from real autonomy of city districts determined by the internal legal order of the local government, i.e. from ‘internal autonomy.’ Although in the case of the Baltic countries, ‘external autonomy’ is a relatively good reflection of the actual situation, in the Nordic countries, city districts enjoy relatively low ‘external autonomy’ but their ‘internal autonomy’ is considerable: both the list of city district responsibilities and their freedom to employ their budget funds reflect that. (Bäck et al. 2005)

Table 1

Models of territorial decentralisation

Model	Organisational autonomy	Political autonomy	Legal autonomy
Model 1 <i>Baltic (administrative) model</i>	Option 1 or 2	Option 1 or 2 Administrative dec.	Option 2 Mainly technical services.
Model 2 <i>Nordic model</i>	Option 2	Option 3 Appointed council	Option 2 Mainly <i>soft sector</i> responsibilities.
Model 3 <i>Soft Central European model</i>	Option 2	Option 4 Elected council	Option 2 Technical and soft sector responsibilities.
Model 4 <i>Strong Central European model</i>	Option 3	Option 4 Elected council	Option 3 Mainly all first-level responsibilities
Model 5 <i>Quasi two-tier model</i>	Option 3 or 4	Option 4 Elected council	Option 4 Mainly all first-level responsibilities
Model 6 <i>Federal city model</i>	Option 4	Option 4 Elected council	Option 3 Mainly all first-level responsibilities

Source: appendix 2.

The chosen topic can be elaborated. The analysis of statutory autonomy showed the formal role of autonomy and the boundaries of autonomy. Next, real legal autonomy of city districts can be measured. One possible approach was suggested by Fleurke and Willemse in their research published in 2006. (Fleurke and Willemse 2006) They measured the scope of local government autonomy by a ‘decision making approach.’ The authors measured autonomy from the point of view of three aspects (Fleurke and Willemse 2006):

1. *Initiative*: when no external influence or incentive from another actor can be detected, the decision is considered to have been taken on the district’s own initiative.
2. *Freedom of choice*: The extent to which other government authorities give the district council freedom in policy making is dependent on whether the district council has the possibility to decide between at least two alternatives with substantially different effects.
3. *Dependency*: Dependency of district councils on other actors can take different forms such as the need for information, money, personnel and funds.

Measuring the scope of city district autonomy from the point of view of these or similar aspects could be the topic of further research.

In general, effective city management is considered necessary, which has to go side by side with ensuring and developing democracy. The public administration principles of the European Union – subsidiarity and good governance that require citizen friendliness – must be adhered to also in case of city management.

REFERENCES

- Assche, D.V. and G. Dierickx. 2007. "The Decentralization of City Government and Restoration of Political Trust." *Local Government Studies* 33 (1), 25-47.
- Bäck, H., G. Gjelstrup, M. Helgesen, F. Johansson and J.E. Klausen. 2005. *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Baldersheim, H. 2005. "Aldermen into Ministers: The Oslo Model." In N. Rao and R. Berg (eds). *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 59-72.
- Baldersheim, H. and P. Stava. 1993. "Reforming Local Government Policymaking and Management Through Organizational Learning and Experimentation: The Case of Norway." *Policy Studies Journal* 21 (1), 104-114.
- Barlow, M. 1994. "Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas" In M. Barlow, P. Dostál and M. Hampl (eds). *Development and Administration of Prague*. Amsterdam: University of Amsterdam, 38-56.
- Barlow, M. 1993. "Large City Reforms." In J.R. Bennett (ed.). *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press, 130-143.
- Bogason, P. 1996. "The Fragmentation of Local Government in Scandinavia." *European Journal of Political Research* 30, 65-86.
- Bucek, J. 1998. "The Citywide/District Relationship and the Question of Integrity: A Study of Bratislava." In Kimball 1998, 79-96.
- Clark, G.L. 1984. "A Theory of Local Autonomy." *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), 195-208.
- Europe World Year Book*, The. 2005. 46th edn, vol 1-2. London: Routledge.
- Fleurke, F. and R. Hulst. 2006. "A Contingency Approach to Decentralization." *Public Organization Review* 6 (1), 37-56.
- Fleurke, F. and R. Willemse. 2006. "Measuring Local Autonomy." *Local Government Studies* 32 (1), 71-87.
- Fleurke, F. and R. Willemse. 2004. "Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal." *Administrative Theory & Praxis* 26 (4), 523-544.
- Ett friare Stockholm. Överenskommelse mellan Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna I Stockholms stadshus avseende samarbetet mandatperioden 2006-2011. <http://www.stockholm.se>
- Goldsmith, M. 1995. "Autonomy and City Limits." In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 228-252.
- Haus, M. and D. Sweeting. 2006. "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map." *Political Studies* 54, 267-288.
- Horvath, T.M. (ed.). 2000. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Illner, M. 1998. "Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?" In Kimball 1998, 7-42.
- Kimball, J.D. (ed.). 1998. *The Transfer of Power: Decentralization in Central and*

- Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Lõhmus, M. and I. Tõnisson. 2006. "Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania After Restoring Their Independence." *Halduskultuur/Administration Culture* 7, 50-77.
- Loughlin, M. 2001. "The Constitutional Status of Local Government." In L. Pratchett and D. Wilson (eds). *Local Democracy and Local Government*. London: MacMillan, 38-62.
- Mäeltsemees, S. 2000. "Local Government in Estonia." In Horvath 2000, 64-113.
- Maij, H.W. 2004. "Decentralization of Local Government in Amsterdam." Paper presented at the IV International City Administration Conference 22-24 September 2004, "Capital City Administration: Opportunities and Challenges." Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Elgar.
- Page, E. and M. Goldsmith (eds). 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of the Western Unitary States*. London: Sage.
- Phillips, A. 2006. "Why does Local Democracy Matter?" In L. Pratchett and D. Wilson (eds). *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Maximillian, 188-209.
- Pratchett, L. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism." *Political Studies* 52 (2), 358-375.
- Röber, M., E. Schröter and H. Wollmann. 2002. *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich.
- Rolla, G. 1998. "Autonomy: A Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration." *International Review of Administrative Sciences* 64, 27-39.
- Sharpe, L.J. 1970. "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18 (2), 153-174.
- Stewart, J. 1992. "The Internal Management of Local Authorities in Britain: the Challenge of Experience in Other Countries." In R. Batley and A. Campbell (ed.). *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Frank Cass, 5-17.
- Status of Capital Cities. Explanatory memorandum*. 2007. Strasbourg: Congress of Regional and Local Authorities.
- Vanags, E. and I. Vilka. 2006. "Local Government in the Baltic States: Similar but Different." *Local Government Studies* 32 (5), 623-637.
- Vries, M. de. 2000. "The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries." *European Journal of Political Research* 38, 193-224.
- Wagenaar, F.P. and M.R. Rutgers. 2004. "Symposium: Caught between Polis and Empire: On Centralization and Decentralization in Public Administration Theory." *Administrative Theory & Praxis* 26 (4), 509-522.

Appendix 1, Table 1
Population in capital cities as of 1 January 2004

	Capital city	Total population of country	Population of capital city	Percentage of capital city population of total population	Members of city council	Citizens per politician	Number of city districts	Smallest city district	Largest city district	Average	District council
1	Amsterdam/Netherlands	16,336	743	4.5	45	16.5	15	30,494	87,947	50	15-29
2	Belgrade/Serbia	7,498	1,576	21.0	90	17.5	16	24,641	217,773	99	19-75
3	Berlin/Germany	82,438	3,398	4.1	141	24.1	12	...	...	283	45
4	Bratislava/Slovakia	5,385	425	7.9	80	5.3	17	786	126,565	25	9-13; 31-60
5	Bucharest/Romania	21,734	1,927	8.9	55	35.0	6	229,000	393,000	321	27
6	Budapest/Hungary	10,097	1,695	16.8	66	25.3	23	...	...	74	...
7	Copenhagen/Denmark	5,431	501	9.2	55	9.1	12	...	...	...	...
8	Helsinki/Finland	5,266	562	10.7	85	6.6	-	-	-	-	-
9	Ljubljana/Slovenia	2,006	276	13.8	45	6.1	17	4,622	32,477	16	-
10	Oslo/Norway	4,667	544	11.7	59	9.2	15	24,256	45,042	36	15
11	Prague/Czech	10,265	1,184	11.5	70	16.9	57	222	129,481	21	5-45
12	Riga/Latvia	2,294	725	31.6	60	12.1	6	27,612	200,588	121	-
13	Skopje/Macedonia	2,038	506	24.8	45	11.2	10	...	...	50.6	13-23
14	Sofia/Bulgaria ¹⁶	7,718	1,231	15.9	61	20.2	24	...	...	51	-
15	Stockholm/Sweden	9,090	777	8.5	101	7.7	18	15,613	63,953	43	11-13
16	Tallinn/Estonia	1,371	403	29.4	63	6.4	8	12,277	114,142	50	11-27
17	Vienna/Austria	8,266	1,651	20.0	100	16.5	23	17,289	167,111	72	40-60
18	Vilnius/Lithuania	3,431	554	16.1	51	10.9	21	8,909	47,410	26	...
19	Warsaw/Poland	38,128	1,693	4.4	60	28.2	18	14,032	217,651	94	15-25
20	Zagreb/Croatia	4,439	692	15.6	51	13.6	17	10,844	67,162	41	11-19

Source: *Europe World Year Book 2005*

¹⁶ Stockholm reduced the number of city districts from 18 to 14. (Ett friare ...)

Appendix 2, Table 3

Capital	Organisational autonomy	Political autonomy	Legal autonomy	Comments
<i>Amsterdam</i>	Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts (<i>deelgemeente, stadsdelen</i>). Sections 87 and 87A The district council (<i>deelraad</i>) and the district board (<i>dagelijks bestuur</i>) appointed by the council, are the bodies of the district.	Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 87 (5)	Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. § 87 Districts do not have their own independent budgets.	Amsterdam has no special legal status. The same local government act is applied to Amsterdam as to all other municipalities. ¹⁷ Sections 87-92 regulate the status of city districts.
<i>Belgrade</i>	Option 2 The city council establishes and abolishes city districts (<i>četvrtne skupnosti</i>). Section 18 The district council (<i>centrne skupnosti svet</i>) is a body of the district. Section 19.	Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 19	Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Districts do not have their own independent budget.	Belgrade has a special status. ¹⁸ Article 189 of the constitution stipulates that the capital status of the City of Belgrade shall be regulated by the Law on the Capital.
<i>Berlin</i>	Option 4 The law stipulates that city districts (<i>Bezirke</i>) have to be established; a list in the Act. Sections 1 and 2 The district council (<i>Bezirksverordnetenversammlung</i>) and the district board (<i>Bezirksämter</i>) are the bodies of the district. Section 2	Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 5	Option 3 The responsibilities of the city districts are defined by law. (Sections 12, 36, 37). Districts do not have their own independent budget.	Germany is a federal state. The capital Berlin is both a <i>Land</i> (a state) and a municipality. ¹⁹ The Law on the Districts of Berlin is legislation of the state (<i>Land</i>).
<i>Bratislava</i>	Option 4 The law stipulates that city districts (<i>mestskej časti</i>) have to be established; a list in an annex to the Act. Section 2 The district council (<i>miestnej zastupiteľstvo mestskej časti</i>) and the district mayor (<i>starosta</i>) are the bodies of the district. Section 7	Option 4 Members of the district council and the mayor are elected directly by the citizens. Subsections 16 (1) and 17 (2)	Option 4 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Subsection 15 (2) Districts have their own independent budgets.	Bratislava has special legal status. ²⁰ Article 10 of the Constitution stipulates that the status of Bratislava as capital of the Slovak Republic will be enacted by law.

¹⁷ Netherlands: Gemeentewet. (Local Government Act) (1992)

¹⁸ Serbia: Zakon o Glavnom Gradu (Law on the Capital City) (2007)

¹⁹ Germany: Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 28. Februar 2001 (Law on the districts of Berlin) (2001)

²⁰ Slovakia: Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej Republiky Bratislave. (Law on the City of Bratislava); Zákon Slovenskej národnej rady z 1. októbra 1990 o meste Košice. (Law on the City of Košice) Zákon o obecnom zriadení (Local Government Act) (1990)

Bucharest	<p>Option 3 The law divides Bucharest into 6 city districts (<i>primaria sector</i>). Section 92 The district council (<i>consiliul local</i>) and district mayor (<i>primar</i>) are the bodies of the district.</p>	<p>Option 4 Members of the district council and the district mayor are elected directly by the citizens. Subsection 94 (2)</p>	<p>Option 3 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Subsection 95 (2) Districts do not have their own independent budget.</p>	<p>Bucharest has a special legal status. The same local government Act is applied to Bucharest as to all other municipalities. Chapter 5 of the framework law regulates the special status of the capital city.</p>
Budapest	<p>Option 3 Article 74 (2) of the Constitution stipulates, that "The capital is divided into districts. Districts may be formed in cities as well." The district council and district mayor are the bodies of the district.</p>	<p>Option 4 Members of the district council and the district mayor are elected directly by the citizens.</p>	<p>Option 4 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Districts have their own independent budgets.</p>	<p>Budapest has a special legal status.²² Chapter VI of the framework law regulates the special status of the capital city.</p>
Copenhagen	<p>Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts (<i>byrådele</i>). The district council is a body of the district (<i>lokaludvalg</i>). Section 65</p>	<p>Option 3 Members of the district council are appointed by the council. § 65</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Districts do not have their own independent budgets.</p>	<p>Copenhagen has no special legal status. The same local government act is applied to Copenhagen as to all other municipalities.²³ Today (February 2008), Copenhagen has 12 city districts ten of which have their own district council. At the end of 2008, all districts will have their own council. (http://www.kk.dk/)</p>
Helsinki	<p>Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts. Section 17</p>	<p>Option 3 Members of the district council are appointed by the council.</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Section 17</p>	<p>Helsinki has no special legal status. The status of city districts is regulated by provisions established for council committees (Sections 16-25)²⁴ There are no bodies of city districts in Helsinki.</p>

21 **Romania:** Legea administratiei publice locale. LEGE nr. 215 din 23 aprilie 2001 (Local Administration Act) (2001)

22 **Hungary:** 1990. évi LXX. Törvény: – a helyi önkormányzatokról. (Local Government Act) (1990)

23 **Denmark:** Lov om kommunernes styrelse. (Local Government Act) (2001)

24 **Finland:** Kuntalaki (Local Government Act) (1995)

Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities

Ljubljana	<p>Option 2 The city council establishes and abolishes city districts (<i>četrtno skupnost</i>). Section 18</p> <p>The district council (<i>četrtna skupnostni svet</i>) is a body of the district. Section 19</p>	<p>Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 19</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Section 19b</p> <p>Districts do not have their own independent budget.</p>	<p>Ljubljana has no special legal or administrative status. The same local government Act is applied to Ljubljana as to all other municipalities.²⁵</p> <p>Sections 18-19c regulate the status of city districts. With the special law, adopted in 2004, the relationships between state and capital are normatively regulated.</p>
Oslo	<p>Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts (<i>bygdé</i>). Section 12</p> <p>The district council is a body of the district (<i>bygdesamvaig</i>). Section 12 City districts with an elected council cannot be abolished between two consecutive elections. Subsection 12 (5)</p>	<p>Option 3 or Option 4 Members of the district council are appointed by the council (Subsection 12 (1)) or members of district council are elected directly by the citizens (Subsection 12 (2)).</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Subsection 12 (3).</p>	<p>Oslo has no special legal status. The same local government Act²⁶ is applied to Oslo as to all other municipalities.</p> <p>Section 12 regulates the status of city districts.</p>
Prague	<p>Option 3 The law stipulates that city districts (městské části) have to be established. Subsection 3 (1)</p> <p>The elected district council (<i>zastupitelstvo</i>) and the district board (<i>Rada</i>), appointed by the council, are the bodies of the district. Section 4</p>	<p>Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Sections 87 and 88</p>	<p>Option 4 The responsibilities of the city districts are defined by law.</p> <p>Section 18 Districts have their own independent budgets. Subsections 4 (4) and 34 (2)</p>	<p>Prague has a special legal status.²⁷</p>
Riga	<p>Option 1 According to the law (Clause 241), the territorial division is established by a statute. According to the law (Clause 242), the organisation of the city district is established by a statute.</p>	<p>Option 1 City districts (priekšpilsēta/rajonas) do not have political bodies.</p>	<p>Option 1 The responsibilities of the city districts are defined by the council.</p>	<p>Riga has no special legal status.</p> <p>The same local government Act is applied to Riga as to all other municipalities.²⁸</p>

²⁵ **Slovenia:** Zakon o lokalni samoupravi. (Local Government Act). Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (Law on the Capital City of Slovenia)(2004)

²⁶ **Norway:** Kommunelova. (Local Government Act) (1992)

²⁷ **Czech:** Zákon ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze (Law on the City of Prague) (2000)

²⁸ **Latvia:** Likums "Par pašvaldībā" / Pieņemts 1994. gada 19. maijā. (Law on Local Governments) (1994)

<i>Skopje</i>	<p>Option 4 The law stipulates that city districts (Општини) have to be established; a list in the Act. Sections 1 and 2 The district council (совет) and district mayor (Градоначалник) are the bodies of the district.</p>	<p>Option 4 Members of the district council and the district mayor are elected directly by the citizens. Sections 23 and 24</p>	<p>Option 4 The responsibilities of the city districts are defined by law. Section 20 Districts have their own independent budgets. Sections 25-28</p>	<p>Skopje has a special legal status. Article 117 of the Constitution stipulates that the City of Skopje is a particular unit of local self-government, the organisation of which is regulated by law.</p>
<i>Sofia</i>	<p>Option 4 The law lists the districts (<i>raion</i>) of the capital city and two other largest cities – Plovdiv and Varna. The mayor (кмет), appointed by the council, is the body of the district.</p>	<p>Option 2 The political district mayors are elected by the council on a proposal from the city mayor for the time of competences of the Municipal council.</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Districts do not have their own independent budget.</p>	<p>Sofia has no special legal status. The same local government Act is applied to Sofia as to all other municipalities.</p>
<i>Stockholm</i>	<p>Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts (<i>stadsdel</i>) 3.3, 3.4.2 The district council is a body of the district (<i>stadsdelensnämnd</i>). Subsection 3 (3), Clause 3 (4) 2</p>	<p>Option 3 Members of the district council are appointed by the council. Clause 3 (9) 3</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. Clause 3 (1) 3, Subsection 6 (5) Districts do not have their own independent budgets.</p>	<p>Stockholm has no special legal status. The same local government Act is applied to Sjöckholm as to all other municipalities³⁰. The status of city districts is regulated by provisions established for council committees. Clause 3 (4) 2</p>
<i>Tallinn</i>	<p>Option 2 City district bodies are established and abolished by the council. Subsections 57 (1) and 57 (3) The political district manager is a body of the district. § 57, 57¹</p>	<p>Option 2 The political district manager is appointed by the City Government on the proposal of the mayor. § 57 (2) 3</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. § 57 (8) Districts do not have their own independent budgets.</p>	<p>Tallinn has no special legal status. The same local government Act is applied to Tallinn as to all other municipalities. Chapter 8 regulates the status of the city and its districts (and rural municipality districts).</p>

²⁹ **Bulgaria:** ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ. Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г (Law on Territorial Administration and Local Self-Government) ЗАКОН ЗА ТЕРИТОРИАЛНОТО ДЕЛЕНИЕ НА СТОЛИЧНАТА ОБЩИНА И ГОЛЕМИТЕ ГРАДОВЕ (Law of the territorial division of the commune of the capital and the big cities) Обн., ДВ, бр. 66 от 25.07.1995 г

³⁰ **Sweden:** Kommunallag. (Local Government Act) (1991)

³¹ **Estonia:** Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (Local Government Organisation Act) (1993)

Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities

Vienna	<p>Option 4 The <i>Viennese City Constitution</i> stipulates that city districts (<i>Bezirke</i>) have to be established; a list in the Act. Section 3 The district council (<i>Bezirksvertretung</i>) (Section 61a) and the district chairman (Section 61b), appointed by the district council, are the bodies of the district.</p>	<p>Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Sections 60 and 61a</p>	<p>Option 3 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Section 103 Districts do not have their own independent budgets.</p>	<p>Austria is a federal state. The capital Vienna is both a <i>Land</i> (state) and a municipality. The Viennese City Constitution is legislation of the state (<i>Land</i>).³²</p>
Vilnius	<p>Option 2 The council establishes and abolishes the bodies of city districts (<i>seniūnija</i>). Subsection 30 (1). The district manager is a body of the district (<i>seniūnas</i>). Subsection 30 (3). The city district council (<i>seniūnijos taryba</i>) is an advisory body and the city council decides its establishment. Clause 30 (4)</p>	<p>Option 1 The political district manager is chosen by way of competition. The favourable opinion of the public is considered an advantage to the candidate. § 30 (2)</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Section 31. Districts do not have their own independent budgets.</p>	<p>Vilnius has no special legal status. The same local government Act is applied to Vilnius as to all other municipalities. Sections 30 and 31³³ regulate the status of city districts.</p>
Warsaw	<p>Option 4 The law stipulates that city districts (<i>dzielnice</i>) have to be established; a list in the Act. Section 14 The district council (<i>rada dzielnicy</i>) and the mayor (<i>burmistrz</i>) are the bodies of the district. Section 6 The latter is elected by the district council from among the candidates nominated by the mayor.</p>	<p>Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 7</p>	<p>Option 3 The responsibilities of the city districts are defined by the law. Section 11. Districts do not have their own independent budget. Section 12.</p>	<p>Warsaw has a special legal status.³⁴ Until 2000, a two-tier management model was applied in Warsaw. Since October 2002, when the new law on the structure of Warsaw came into force, all of Warsaw has been one city with the powers of a county which was abolished and divided into 18 districts.</p>
Zagreb	<p>Option 3 The Law on the City of Zagreb stipulates that city districts (<i>gradska četvrt</i>) have to be established. Section 17 The district council (<i>liječe gradske četvrti</i>) and the chairman of district council (<i>predsjednik vijeća</i>) are the bodies of the district (<i>Local Government Act, Section 61</i>).</p>	<p>Option 4 Members of the district council are elected directly by the citizens. Section 61</p>	<p>Option 2 The responsibilities of the city districts are defined by the council. (<i>Law on the City of Zagreb, Section 18</i>) Districts do not have their own independent budget.</p>	<p>Zagreb has a special status.³⁵ Article 13 of the Constitution stipulates that the status, jurisdiction and organisation of the capital city shall be regulated by law. The framework law contains provisions (Sections 57-66) on city districts (<i>mjesna samouprava</i>).</p>

Source: analysis

• Districts have their own budgets: districts have their own independent revenue and the right to plan their expenditure.

• Districts do not have their own independent budgets: districts do not have their own independent revenue (they get special grants from the city council in proportion to their tasks and responsibilities) but they have the right to plan their expenditure.

32

Austria: Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) (Law on the Capital of Vienna)

33 **Lithuania:** Lietuvos Respublikos Vietos Savivaldos Įstatymas. (Law on Local Governments) (1994)

34 **Poland:** Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Law on the Capital of Warszawa) (2002)

35 **Croatia:** Zakon o Gradu Zagrebu, 11. srpnja 2001 (Law on the City of Zagreb, with amendments) Statut Grada Zagreba. Zagreb, 19. prosinca 2001. (Statutes of Zagreb)
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je donio Hrvatski sabor na sjednici 6. travnja 2001 (Law on Local and Regional Government) (2001)

LA GESTIÓN DE LA CIUDAD DE TALLIN: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Toomas Sepp
Secretario de la ciudad de Tallin

Mikk Lõhmus, MPA
Estudiante de postgrado de Administración Pública. Universidad
Tecnológica de Tallin

Los problemas que plantea la gestión de Tallin, que es a la vez la capital y la ciudad más grande del país, se pueden, de hecho, clasificar en tres grupos:

1. Relaciones con el Gobierno central (Tallin ha demostrado ya durante 10 años su iniciativa a la hora de solucionar los problemas legales y económicos relacionados con su estatus de capital del país).

2. Relaciones a nivel horizontal, sobre todo con los demás municipios del condado de Harju, pero también la cooperación regional ampliada entre Tallin, su periferia socioeconómica y la cooperación con Tartu y otras grandes ciudades estonias.

3. Relaciones internas de la ciudad: desde 1993 Tallin cuenta con distritos, cuyo papel a la hora de gestionar la ciudad y cuyas relaciones con otras estructuras de gestión de la ciudad, principalmente con las autoridades que desempeñan el liderazgo funcional de la ciudad, han provocado disputas y opiniones encontradas.

Nos vamos a concentrar ahora en el tercero de estos tres grupos de problemas, es decir, en la gestión interna de la ciudad, ámbito en el que la propia Tallin cuenta con las mejores oportunidades para resolver los problemas. Según el artículo 6

de la Carta Europea de Autonomía Local (1), ratificada por el Parlamento en 1994: «*Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz*». Además, el apartado 123 de la Constitución de la República de Estonia establece: «*Si las leyes de Estonia o cualquier otra normativa legal se contradicen con acuerdos efectuados con otros países y aprobados por el Parlamento, serán de aplicación los términos de dichos acuerdos con otros países*». Evidentemente, existen problemas en la gestión de la ciudad que no se pueden resolver sin modificar la legislación (en primer lugar, la Ley para la Organización del Gobierno Local (2), de aquí en adelante «KOKS»).

Hay referencias en esta ponencia al material que se encuentra en los archivos nacionales del Archivo Estatal de Estonia (ERA). El primer número de la referencia indica el fondo, el segundo la lista y el tercero el documento de archivo.

La posición de Tallin y sus distritos en el sistema de autonomía local de Estonia

En la República de Estonia hay, desde el 1 de noviembre de 2004, 241 entidades locales, de las cuales 39 son municipios urbanos y 202 rurales. Si consideramos la posición de los ocho distritos formados en Tallin en 1993 entre los municipios rurales y urbanos de Estonia, es evidente que todos los distritos de Tallin se encuentran entre las 21 unidades de autonomía local más grandes y seis de ellos se encuentran entre los diez primeros.

(1) Ratificada por el Parlamento (Riigikogu) el 28/9/1994, RT II 1994, 95 (RT: Boletín oficial del Estado). 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53,336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 a 393; 68, 407; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 41;

(2) RT I, 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489;

88, 588.

TABLA 1

*Distritos de Tallin en comparación con las entidades locales de Estonia
(población a fecha de 1/1/2004)*

Nº	Ciudad/municipio rural/distrito	Habitantes	Nº	Ciudad/municipio rural/distrito	Habitantes
1	Distrito de Lasnamäe	111.494	12	Ciudad de Viljandi	20.601
2	Ciudad de Tartu	100.070	13	Ciudad de Rakvere	17.557
3	Ciudad de Narva	69.158	14	Ciudad de Sillamäe	17.210
4	Distrito de Mustamäe	64.607	15	Ciudad de Maardu	16.134
5	Distrito Norte de Tallin	55.392	16	Ciudad de Kuressaare	15.260
6	Ciudad de Kohtla-Järve	44.901	17	Ciudad de Võru	14.771
7	Distrito Centro de Tallin	43.837	18	Ciudad de Valga	14.745
8	Ciudad de Pärnu	43.654	19	Ciudad de Haapsalu	12.307
9	Distrito de Nõmme	37.639	20	Ciudad de Johvi	12.062
10	Distrito de Haabersti	37.033	21	Distrito de Pirita	10.354
11	Distrito de Kristiine	29.286	22	Municipio rural de Viimsi	9.900

Nota: La población de Tallin a fecha de 1/1/2004 era de 389.642 habitantes.
Fuente: <http://www.ell.ee/> y www.tallinn.ee

La población inedia de las entidades locales de Estonia es de 5.700 habitantes, pero la mediana es de sólo 1.900 habitantes. Las tres entidades locales más pequeñas a fecha de 1/1/2004 son el municipio rural de Vormsi en la isla de Vormsi con 308 habitantes, el municipio rural de Piirissaare en la isla de Piirissaare con 105 habitantes y el municipio rural de Ruhnu, en la isla de Ruhnu, con 98 habitantes (3). Los datos estadísticos más importantes sobre los ocho distritos de Tallin son los siguientes:

(3) Información disponible en la página web de la Asociación de Ciudades Estonias en www.ell.ee.

ERROR: stackunderflow
OFFENDING COMMAND: ~

STACK:

Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania After Restoring Their Independence

*Mikk Lõhmus and Illar Tõnisson
Tallinn University of Technology*

This article focuses on the development of the management models applied in Tallinn, Riga and Vilnius, the capital cities of Estonia, Latvia and Lithuania from the moment their independence was restored until 2005.

The Baltic countries of Estonia, Latvia and Lithuania co-operated closely after restoring their independence in the early 1990s. Later, the countries adopted a Western orientation, and co-operation between them subsided on both the interstate (the Baltic Assembly) and the local levels. Also, with a few exceptions (Vanags, Vilka 2002), studies of local self-government have compared the Baltic States with Western countries, not with one another.

Tallinn, Riga and Vilnius were under similar conditions after the international recognition of the countries' independence in 1991. The Soviet occupation that began in 1940 paralysed the work of the local governments of these countries for half a century. The Soviet system of local bodies of power – the soviets - was alike in all the Soviet republics. The four significant reasons, based on the currently valid European Charter of Local Self-government (hereafter "the Charter"), for not considering the Soviet period local bodies of power local governments are as follows (Illner 1998, Swianiewicz 1992):

- 1) They lacked a democratically elected representative body; the elected bodies were set up by nomination rather than by actual elections.
- 2) They lacked legal autonomy; they were part of a centralised state management system;
- 3) They lacked financial autonomy, i.e. the possibility to plan their income; they lacked independent revenue; they could not impose local taxes etc.
- 4) The real decision-making power within the system was held by the Communist Party bureaucracy.

Thus, analysing the development of the capital cities of the countries that started under similar conditions is of great interest.

Table 1

Population in Tallinn, Riga and Vilnius as of 1 January 2004

Capital City	Total population of country	Population of capital city	Percentage of capital city population of total population	Population of second largest town
Estonia/Tallinn	1,356,045	397,150	29.2%	Tartu/101,190
Latvia/Riga	2,319,203	735,241	31.7 %	Daugavpils/111,231
Lithuania/Vilnius	3,445,857	542,287	15.7 %	Kaunas/378,943

Source: Europa World Year Book 2005

Management issues of the capital cities can be divided into three groups set out below (Bennett 1997, Demszky 1998, Mäeltsemees, 2003b):

1. **Relations with the central government.** The capital city fulfils various specific functions compared to other local authorities. Governmental authorities are generally located in the capital city; therefore the issue of the position of the capital city in the country and the question whether the status of the capital city requires a specific law or specific provisions in various laws are important in many countries.
2. **Relations on the horizontal level,** i.e. above all, relations with the surrounding region and its local authorities, as well as regional co-operation with its socio-economic hinterland.
3. **City management model.** There are issues in a city beside the balance between political and administrative management that concern local democracy and citizen-friendly management. Therefore, territorial management structures are often used in city management, whose rights, duties and responsibility, and position in the city management structure can cause conflicts.

In this article, the *city management models* of the capital cities of the three Baltic countries are analysed, and the similarities and differences caused by historical and other reasons are educed.

In Tallinn, the rights, obligations and responsibilities of the municipal districts have been insufficiently and ambiguously regulated; as a result, there exist both a duplication of activities and conflicts between the territorial and functional structural units of the city. Within ten years, no compromise has been reached on the status and competence of the city districts. In 2003, the Tallinn City Government commissioned a study on city management and its problems from Tallinn University of Technology. The authors of the present article participated in conducting the study, and its findings have been incorporated into the article.

The management models of Tallinn, Riga and Vilnius are compared in the article with those of the capital cities of Sweden and Norway. In Eastern and Central Europe, the development of urban self-government suffered from the effects of totalitarian state rule over the past 50 years. Local self-government in the Nordic countries has undergone a long and stable development and has also influenced the development of the models of the Baltic States due to the short geographical distance between them.

Table 2
Terminology in various European languages

	Estonian	Latvian	Lithuanian	Swedish	Norwegian
City council	volikogu	dome	taryba	kommun- fullmäktige	bystyret
Mayor	linnaepea	priekšsēdētājs	meras		byrådsleder
Executive body	linnavalitsus	-	tarybos kolegija	kommunstyrelsen	byrådet
Chief executive	linnadirektor	izpilddirektors	administracijos direktorius		
Municipal district	linnaosa	Priekšpilsēta or rajonas	seniūnija	stadsdels	bydel
District council	linnaosa halduskogu	-	seniūnijos taryba	stadsdelsnämnd	bydelsutvalg
District manager	linnaosa vanem	priekšpilsēta / rajonas izpilddirektors	seniūnas	stadsdels direktör	bydelsdirektøren
District manager's office	linnaosa valitsus	priekšpilsētas izpilddirekcija	seniūnija	stadsdels förvaltningen	bydels administrasjonen

Source: www.tallinn.ee; www.riga.lv; www.vilnius.lt; www.stockholm.se; www.oslo.kommune.no.

1. Development of legal background

In Estonia, local self-government as an institution was abolished with the decree of the Soviet Union appointed Prime Minister (acting as President), of 25 July 1940, which declared the term of office of county, city, city district and rural municipality councils, their committees and elected representatives expired, and assigned their tasks to county, city, city district and rural municipality governments.¹

On one and the same day, 21 July 1940, the parliaments of Estonia, Latvia and Lithuania, illegally and undemocratically formed by the occupying power, applied to the Supreme Council of the USSR to admit the independent Baltic States into the Soviet Union. The constitution of the Estonian SSR, adopted in August the same year, no longer contained the definition of local self-government.

According to the constitutions of the soviet republics, independent city, city, city district, district or village soviets were local administrative units that did not, in essence, have the characteristics of a local self-government unit but were essentially state local administrative units, local state bodies. The formally democratically elected soviets and soviet executive committees set up by the latter were the bodies of the local administrative unit.

At that time, big towns of the republics fell into the category of independent cities. In the Estonian SSR, the independent cities were the settlements with the population of at least 50,000 permanent residents, provided the settlements were important cultural, economic and political centres of the republic and it was expedient to have the central bodies of the republic manage it.² Independent cities also included towns with a smaller population that were significant war industry or military centres. The same principles also held in the Latvian SSR and Lithuanian SSR, and more generally in the whole Soviet Union.

Estonia was the first among the three Baltic States to start re-establishing the local self-government system. On 10 November 1989, the Local Government Foundation Act was adopted. The Act provided, among the rest, a two-level self-government system, contrary to the present. (Olle 1996, Mäeltseemes 2000) The same year, on 10 December 1989, the first almost free elections to local soviets took place in Estonia, Latvia and Lithuania. “Almost free” means that the circle of citizens had not been defined and the military personnel of the occupying army could vote at the election. (Mäeltseemes 2000)

Latvia adopted a specific Law on District, City and Rural Local Governments on 15 February 1990 (Vangas, Vilka 2000, Vanags *et al* 2004). On 24 April, a new outline law on cities/towns and rural municipalities were adopted and on 15 February 1992, a new outline law on district governments was passed. The three new laws emphasised the independence of local governments and the principles of decentralisation more than up to that moment (Vangas, Vilka 2000; Vanags *et al* 2004). On 10 June 1992, a specific law was adopted in the city of Riga. Lithuania passed a law on the reestablishment of local self-government on 12 February 1990. Unlike the currently valid law, the then law provided a two-level local self-govern-

¹ RT 1940, 83, 783. (RT – *Riigi Teataja*, in English “State Gazette”).

² ENSV Teataja (Gazette of ESSR) 1974, 47, 484.

ment system (Beksta, Petkevicius 2000).

The basic principles of local self-government are provided in the Constitutions of Estonia and Lithuania. Unlike the Constitutions of Estonia and Lithuania, the Constitution of Latvia does not contain a separate chapter on local self-government and the provisions of sections 101 and 104 in the fundamental rights chapter refer to the existence of the institution. The Lithuanian Constitution is the only Baltic State constitution mentioning the capital city. In section 15 of the Constitution of Latvia, Riga is mentioned merely as a place of sittings of the parliament, the term “capital city” is not used. The Constitution of Estonia does not contain any reference to Tallinn or the capital city, but section 5 of the Territory of the Estonia Administrative Division Act provides that Tallinn is the capital city.

The Charter signed in Strasbourg on 17 October 1985 is, undoubtedly, the most significant international document containing the values and principles of European local self-government. The Charter was ratified in Estonia in full on 28 September 1994, in Latvia in parts on 5 December 1996 and 1999 (Vilka, Pukis, Vanags 2002) and in Lithuania on 22 June 1999.

The local government outline laws, valid even now, yet amended, were adopted in the Baltic States in the early 1990s. The Estonian Local Government Organisation Act was enacted on 2 June 1993; the respective laws were enacted in Latvia on 19 May 1994 and in Lithuania on 7 July 1994.

The capital cities of Estonia, Latvia and Lithuania are managed based on the provisions of the local government outline law of each country. The Latvian Law on Local Governments, however, provides special provisions on independent cities (cities performing the duties of both the first and the second level local government) and the capital city that are to be addressed below.

Tallinn has repeatedly made overtures that a law providing the capital city a special status be adopted. According to Subsection 65 (3) of the Local Government Organisation Act, a local council can make overtures to the Government to initiate laws and other legislation. The problems that need solving are, first and foremost, the supervisory competence of the Harju County Governor, the state functions performed by the capital city and the city management, above all the issues of delegation. The City Council made an overture to the Government in 1994 to adopt a law on the capital city.³ Next, an initiative was demonstrated in 1998 when the Council endorsed the city management principles and made an overture to adopt the law on the status of Tallinn.⁴ In 2002, the factions of the Estonian Centre Party and the Reform Party in the *Riigikogu* made a motion to amend the Local Government Organisation Act and the Government of the Republic Act by providing a special status to Tallinn.⁵ The following statement of grounds was provided in the explanatory memorandum of the draft amendment:

The legislation has so far not regulated, either from the legal or the economic aspect, the status of Tallinn as a local government unit different from other rural municipali-

³ Tallinn City Council decision No 31 of 2.10.1993.

⁴ Tallinn City Council decision No 5 of 15.1.1998.

⁵ Draft 1190, 10.10.2002. Local Government Organisation Act and Government of the Republic Act Amendment Act.

ties and cities, and as the capital city despite the fact that the problem has been addressed since 1994 already when Tallinn City Council submitted a draft Capital City Act to the Government. Till now, these overtures have not received positive feedback and, therefore, normal functioning of Tallinn has been hindered. As before, the size, number of population and complexity of management organisation of Tallinn are a problem. Lack of appropriate regulation has led to a situation where the effect and practical application of a number of laws on the administrative territory of Tallinn is hampered, this in turn directly damages the statutory rights of citizens and makes managing unfoundedly awkward.

In 2003, the so far latest overture was made to amend the Local Government Organisation Act by granting the city council and the city government the right to delegate their decision-making power to municipal district managers or municipal agencies. Yet, the overwhelming majority of overtures made by Tallinn have not been taken into account.

In Latvia, Section 21 of the Act provides that Riga City Council can delegate certain issues placed within the competence of the Council by law to institutions set up by the Council (the institutions are to be addressed below). Specific provisions concerning independent cities are laid down in Section 44.

Also in Vilnius, granting the city a specific legal status has been considered - the City has striven for direct elections of the mayor, more control over its property, separate principles for establishing its budget and subordination of the police to the City (Beksta, Petkevicius 2000).

2. Evolvement of Administrative Division of Tallinn, Riga and Vilnius

During the occupation, districts as internal structural units could be established in big cities. The principle that all of the Soviet Union adhered to said that cities with a population exceeding 200,000 inhabitants could establish a district for every 100,000 people (Mäeltsees 2005). City districts were established in four cities of Estonia, Latvia and Lithuania – in Tallinn, Riga, Vilnius and Kaunas. As in cities, the directing bodies of city districts were the soviets and the executive bodies were the soviet executive committees.

In Tallinn, districts were established on 18 May 1945.⁶ Until the early 1970s, there were three districts in Tallinn; from 1975 to the restoration of independence, there were four districts – Kalinini, Lenini, Oktoobri and Mere districts. The boundaries of the districts were set without consideration to the historical, economic, and social or any other significant factors (Mäeltsees 2005; Sepp, Lõhmus 2005).

In Riga, city districts were established on 1 September 1941. They were named Proletāriešu, Kirova and Maskavas districts. In October 1969, three new districts were formed; these were Oktobra, Lenina and Leningradas districts. Thus, there were six city districts in Riga upon the restoration of independence.

In Vilnius, four city districts were established and these were Lenino, Spalio, Tarybų and Naujosios Vilnios districts.

⁶ ENSV Teataja 1945, 22, 317.

Upon implementing the administrative reform, the cities, due to arbitrary boundaries of the districts, faced a problem of how to come up with a model that would not compromise the essential principles (derived from the functioning of communal self-government) of dividing the city into city districts but would, at the same time, adhere to the principles of economic efficiency.

After the restoration of independence, under conditions of young democracy, many societies and citizens' associations of various urban regions striving for more rights to self-organisation emerged in Estonia. Although some city districts had already commenced activity earlier, mostly due to the pressure from residents and citizens' associations, Tallinn City Council took a decision on 4 March 1993 to consider a division of the city of Tallinn into eight districts with limited self-government expedient and economically justified. The Soviet city districts were abolished in the summer of 1993. The new city district governments commenced activity on 1 September 1993.

On 28 December 1990, with the decision of Riga City Council, the former Soviet names of the districts were replaced with new ones that were mostly based on Latvian historical regions. In Riga, the city districts are called either districts (*rajonas*) or suburbs (*priekšpilsēta*).⁷ Although there were discussions in Riga about replacing the districts of the Soviet era with a new city district network like in Tallinn, no consensus was reached about the reform and the number of city districts (Purgailis 1997; Vanags, Vilka 2000).

Thus, it can be said that Tallinn and Vilnius opted for a similar approach and built up a completely new administrative organisation which was based on historical urban regions. Riga maintained the district boundaries of the Soviet era. Therefore, the average number of city district population in Riga considerably exceeds that of Tallinn or Vilnius.

Table 3

Comparative table of city districts in capital cities of Estonia, Latvia and Lithuania

	Total population of capital city	Number of districts (1989)	Number of city districts (2005)	Largest city district	Smallest city district	Average	Median
Tallinn	401,694	4	8	114,240	11,420	50,212	42,494
Riga	732,318	6	6	202,773	29,286	122,052	121,749
Vilnius	548,412	4	21	47,410	8,909	26,115	27,892

Source: <http://www.std.lt/puslapiai/vasv/vsavsensk/surasymas%20seniunijomis.pdf>; www.tallinn.ee; http://www.np.gov.lv/index.php?lv=fakti_lvT

Note: The data on the city district population as of the same date was unavailable. The data in the table concerning Tallinn are as of 1 January 2005, on Riga as of 1 January 2005 and on Vilnius as of 1 January 2001.

⁷ Rīgas pašvaldības nolikums /The Statutes of the City of Riga/, Section 11.

3. City Management Model

3.1 Theoretical Background

The city itself has the rights and possibilities of solving the problems encountered in working out a city management model. After all, Article 6(1) of the Charter provides that “Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.”

The Charter also adheres to the principle of democracy and citizen-friendly management. The directing bodies of local government have to maintain a balance between social and economic efficiency at the local level. Article 3(2) of the Charter provides the freely elected representative body and, thus, the representative-democratic management model as the essential characteristic of local self-government. In small local governments, other solutions, such as the general meeting of residents, can be considered.

In recent years, various local government management issues have been discussed, e.g. the optimal number of council members, the status of council committees, the balance between political and administrative management, and how territorial decentralisation should be conducted. Considering the above, precisely these topics are focussed on when general issues of city management are addressed.

The status and competence of the council and its committees, the mayor and the executive body vary from country to country. If article 3.2 of the local self-government representative-democratic management model is valid, forming the executive body is not obligatory and solutions are for the local government unit to take decisions on within the national judicial area. In Germany, for example, even four different models were used for forming executive bodies (Gisevius 1991, Wolmann 2000, Maurer 2002).

Municipal law differentiates between various approaches. According to the monistic system, the representative body has all the authority of the local government and there are no executive bodies; according to the dualistic system, the competence is divided between the representative and the executive bodies (Maurer 2002). Two basic systems – traditional and parliamentary - are applied when forming the council committees or executive body.

1. The traditional system means that the political executive body of the council is set up from among the political forces represented in the council adhering to the principle of proportionality.
2. The parliamentary system means that the political executive body is set up adhering to the principle of majority, i.e. its seats are assigned to representatives of the party or coalition of parties that won the election.

In the Nordic countries, both systems are applied; however, in Norway, for example, each local government can decide whether to operate on the basis of the traditional

or the parliamentary model.⁸ The parliamentary model has, however, been used to form the executive body, for example, in Oslo and Bergen (John 2001; Larsen, Offerdal 2000). In Sweden, the traditional model is applied when setting up the executive committee functioning as the executive body.⁹ Considering this, the organisation of local governments can be modelled on three different basic options.

The first is the **committee model** of local government. It is characterised by the monistic structure of bodies and by the important role of area-specific committees in formulating policies. In this system, the emphasis is on collegial policymaking at council committees. Councillors in this kind of local government have a very extensive workload (Rao 1999). Many routine tasks and also policy advice, which are often delegated to the executive, are done in this case by council and its committees. (Stoker 1991; Sootla, Grau 2005).

The second is the **cabinet (or parliamentary) model** of local government. It is characterised by the dualistic structure of bodies, the parliamentary system and the important role of the political executive body. The cabinet model delegates extensive policymaking authority to the politically appointed and controlled mayor, who is usually the leader of a major political party or coalition. The mayor appoints an executive body that is similar to ministerial. (Sootla, Grau 2005) The council mainly has the legislative role, the main policy proposals come from the executive body. In case of the “soft cabinet model”, members of the executive body have to be members of the council at the same time. In case of the so-called strong cabinet model, members of the executive body do not have to be members of the council and sometimes it is even foreclosed by the law. While the first option allows for a relatively strong influence of the council, the second alternative diminishes the role of the council compared to the executive body.

The third option is the mayoral model of local government. It will not be addressed further in the present article since none of the countries included in the analysis apply it.

3.2 The management model of Tallinn, Riga and Vilnius

In Tallinn, 63 members were elected to the Council. On 23 May 2004, the City Council faction of the Centre Party made a motion to designate the number of members in the next composition of the Council as 31. Also, the City Government supported the motion stating apropos in the opinion submitted on 2 June 2004 that “the City Government is of the opinion that organisation of work of the Council with a smaller membership would be more flexible, work of the Council would be more efficient, the contribution and responsibility of council members would be more personal. Efficient and professional City Council would be one of the firmest safeguards for increasing administrative capacity of local government in Tallinn.” The statement of case substantiated the need to decrease the number of council members with the fact that, both in Riga and Vilnius, the number of council members per res-

⁸ Sub-section 18(1) of the Norwegian Local Government Act.

⁹ Sections 3.2 and 5.46 of the Swedish Local Government Act.

ident was lower than in Tallinn. Due to opposition offered by other parties represented in the City Council, the motion was withdrawn on 12 May 2005. In doing so, the arguments were incompatible with the existing Estonian self-government model and the resulting alienation of authorities from people unavoidably following the decrease in the number of council members. Table 4 shows that the Council of the capital city would have become considerably smaller than the council of Tartu, the second largest city with an almost four times smaller population. A principal difference distinguishing Estonia from Latvia and Lithuania is that there has to be no correspondence between the political composition of the Council committee and the political composition of the Council, and persons (experts) who are not members of the Council (and who, as a result, are not residents of the local authority) can be members of committees (except for the audit committee). In this respect, the Estonian self-government model resembles that of Finland, and the Latvian and Lithuanian models resemble those of Sweden and Norway. Although involving experts is in itself positive, this system does not guarantee protection and representation in the committees of the opposition, not even in the audit committee.

The local self-government system in Estonia is based on the “strong cabinet model.” There are two political management levels in Tallinn – the City Council and the City Government set up by the Council. In Estonia, members of the Council cannot simultaneously be members of the executive body. According to the Local Government Organisation Act, the Council elects the mayor; other members of the City Government are appointed by the Council on the proposal of the mayor. In Estonia, neither the mayor nor members of the municipal government can be members of the council; they should not have a direct mandate from citizens. They can be businessmen, local political leaders or civil servants.

The local self-government system in Latvia is based on the committee model. The council members should, first and foremost, be professionals in the case of the committee model since they have a big work load. In Latvia, the number of population per council member is very high, not only when compared with other Baltic States but also on the European scale; the numbers are comparable with the models used in the USA (Vilka et al 2002). Riga City Council consists of 60 members; smaller communities elected seven deputies and communities over 50,000 elected fifteen members (Vanags et al 2004) The word “chairperson” is used in the legislation instead of the “mayor”. The chairperson (*Priekšsēdētājs*) of Riga City Council is sometimes called the Mayor of Riga (Vanags, Vilka, Pukis, 2002). The lack of a political executive body is the reason for committees performing the duties that usually fall within the competence of a regular executive body: monitoring the work, approving and monitoring expenditure estimates of the local government institutions and undertakings.

Table 4

Number of population of capital cities and members of representative bodies in Nordic countries as of 1 Jan 2004

	Population of capital city	Number of council members	Number of residents per council member	Name and population of second largest city	Number of council members
Tallinn	397,150	63	6,303	Tartu/101,190	49
Riga	735,241	60	12,254	Daugavpils/111,231	15
Vilnius	542,287	51	10,633	Kaunas/378,943	41
Helsinki	559,330	85	6,580	Espoo/224,231	67
Stockholm	761,721	101	7,542	Gothenburg/478,055	81
Oslo	521,886	59	8,845	Bergen/237,430	67

Source: *Europa World Year Book 2005*, number of council members taken from web pages of cities.

Lithuania uses the “soft cabinet model”, i.e. there is the institution of the executive body (City Municipal Board; hereafter: the Board) in Lithuania and its competence is laid down by law. The Council and the Board are headed by the mayor elected from among the Council Members and by them; under Section 12 of the Law on Local Self-government, the mayor has to be elected within two months after the first session of the new Council or dismissal of the previous mayor, and his/her election is organised by an electoral committee. The same principle is applied when the deputy mayor (deputy mayors) is elected. The Board is formed by the Council and only Council members, including the mayor and his/her deputy (deputies), can be members of the Board. The parliamentary system is used; members of the Board are appointed on the proposal of the mayor. The chairman, deputy chairman and members of the audit committee cannot be members of the Board.

Table 5

Tallinn, Riga and Vilnius City Council committees in city management system

	Tallinn	Riga	Vilnius
Number of committees	11	10	8
Compulsory committees	Audit committee Subsection 48(1) of Local Government Organisation Act	Finance committee, and social, education and culture issues committee (Section 51 of Law on Local Governments)	Audit committee (Subsection 15(2) of Law on Local Self-government)
Do committee members have to be members of the Council?	All members of the audit committee; in case of other committees only the chairmen (Subsections 47(1) and 48(2) of Local Government Organisation Act)	Yes (Section 50 of Law on Local Governments)	Yes (Subsection 15(2) of Law on Local Self-government)
Correspondence between the membership of committees and the political composition of the Council	No correspondence necessary	Yes (Section 54 of Law on Local Governments)	Representatives of all the victorious lists of candidates have to be represented in the audit committee; in other committees, coalition and opposition have to be proportionately represented (Subsection 15(2) of Law on Local Self-government)
Correspondence between the structure of committees and the structure of city executive agencies.	No	Yes	Yes

Now, in addition to summing up the analysis of political management of three capital cities, a couple of words on the overture concerning management reform Tallinn City Council made to the Ministry of Internal Affairs in 1998. In 1998, the Government had plans to draft a new Local Government Organisation Act. Therefore, on 11 June 1998, Tallinn City Council adopted a decision, “The Principles for Managing Tallinn”, containing proposals for the further management of the city. When the document was reviewed, it became apparent that the new management model for Tallinn had been worked out following the example of the local government model of Riga (Latvia).¹⁰ Although the cabinet model of organisation would have been maintained, the draft provided that “the City Council chairman/the mayor and the chairmen of the standing council committees/deputy mayors form the City Government.” The draft also provided that committees have the right to issue legislation upon authorisation of the Council. It would have inclined the status of the committees towards the Latvian local government organisation; but the status of the executive body (the parliamentary system, compatibility of posts) would have resembled that of Lithuanian executive bodies. The overture was incompatible with the Estonian local government model and it was rejected because of that.

3.4 Balance between political and administrative management

We are addressing yet another significant topic – the balance between political and administrative management. In Estonia, political and administrative management is not very clearly distinguished. Although the Local Government Organisation Act does not treat it in detail, such a layout is generally used where departments representing administrative management set up based on the functional principle are subordinate to individual members of the City Government depending on their established division of labour. In Tallinn, it means that one or more municipal authorities are directly subordinate to the mayor and each deputy mayor. In addition to Tallinn, such a system is also in use in Helsinki, Stockholm and Oslo.

In Estonia, the political and administrative management levels are entwined at the City Government level and all authorities are directly subordinate to the political level, whereas in Latvia and Lithuania, the political and administrative management are clearly separated and they are connected by the apolitical office of chief executive subordinate to the Council.

In Riga, according to Section 68 of the Law on Local Governments, the chief executive is appointed by the Council on the proposal of the mayor. For each area of activity of a council committee, there is a corresponding functional executive agency. The committee is responsible for formulating the policies for the area and for its supervision; administrative management of executive agencies is under the chief executive. In Vilnius, the chief executive is appointed by the committee set up by the Council, while a representative of the Lithuanian Ministry of Internal Affairs is also a member of the committee. The chief executive is accountable and reports

¹⁰ The people who worked out the draft referred to the example of Riga in their published articles; e.g. „Kohaliku omavalitsuse probleemid Eestis lahendamata” by Hilja Anne Merzin, then the legal advisor to the Council, daily „Postimees“, 7.7.1998.

to the mayor. According to the earlier version of the law, both the chief executive and the controller were appointed by the Council for its term of office; for that reason undesired political occurrences can be considered to have impelled the amending of the law.

Introducing the office of the chief executive has been discussed also in Estonia. The strategy states: *“According to the current management model, local government administration is directly subordinate to the rural municipality or city government, thus, over-politicising local executive power. At the moment, executive power (apparatus) dominates in Estonian local governments and, therefore, the council as the representative body of the people and the essence of local self-government does not have the place it should have in a democratic country.”*

Among the rest, the following overtures were made in the concept (Olle 2000):

- Separate political (strategic) management from every-day administrative (operational) management in order to improve municipal management;
- The rural municipality or city administration is headed by the chief executive whose length of contract does not depend on the term of office of the Council;
- The municipal director is appointed by the Council on proposal of the mayor for the specified term of five to seven years depending on the municipal statutes.

The overture was criticised by the Reform Party that also belonged to the political coalition.¹¹ First and foremost, it was emphasised that it makes no sense to talk about the apolitical chief executive in a country of developing democracy. Even now local governments have a choice whether to form a political or apolitical (i.e. consisting of specialists) municipal government. In the “strong” cabinet system, this is not necessary because of the balance between the roles of mayor and council. (Sootla, Grau 2005)

4. Decentralised City Management Model

4.1 Theoretical background

In a large local government, the issue of social anonymity of the local government inevitably arises. Democracy and citizen friendliness is what makes the city district position unique compared to other city management structures.

The case for sub-municipal area councils or representative advisory committees has been accepted in most large European countries since 1950s. (Norton 1994) In most governmental systems, centralising and decentralising occur simultaneously. The governing of large cities has long been an arena for the interplay of centralising and decentralising influences. Centralised authority is needed in order to capture scale economies; centralised coordination is needed for effective management of

¹¹ E.g. the article “Haldusreform ülepeakaela” by Meelis Atonen in the daily *Postimees* on 30.3.2001.

area-wide services; a centralised perspective is needed in land-use planning and public policy formation. (Barlow 1993) On the other hand, the case against centralised government is based largely on decentralist arguments. The following reasons for establishing city districts in the course of territorial decentralisation of city management have been mentioned in literature (Barlow 1993, Norton 1994):

- 1) City district management structures enable members of the public to participate in the political life and have a say in taking decisions on issues important for the district;
- 2) At the city district level, it is better to take into account the local priorities, manage resources efficiently according to the real needs and, thus, bring about efficient management;
- 3) The residents of the district must be provided services as close to home as possible.

From the aspect of democracy, decentralisation can be viewed in two dimensions.

- 1) Administrative decentralisation means granting structural units the rights of self-organisation, i.e. decisions are taken by civil servants within the organisation.
- 2) Democratic decentralisation means that people outside the organisation (i.e. local residents) are involved both in preparing and taking decisions (Pollit, Birchall, Putnam 1998, www.worldbank.com). The extent of decentralisation within the local government is for the representative body to decide. Democratic decentralisation requires subordinate units to have been granted the right to take decisions and issue legislation in order to solve certain problems, or in a broader sense – the right to make political choices between alternatives.

The application of democratic decentralisation is justified before all else if city districts differ in terms of their identity. Then it can be assumed that neither the preferences of the citizens nor local priorities are similar. Also the Council of Europe's Committee of Ministers supported the democratic decentralisation in the recommendation submitted on 20 October 2004: "*within large metropolitan areas, internal decentralisation and deconcentration may help to improve participation (for example, elected bodies at municipal district level).*"

The authors feel that the principle of subsidiarity should be the principal criterion upon delegation of responsibilities to city districts. The said principle is defined in Article 4(3) of the Charter. Although the principle is generally treated in the context of the state – local governments, the rights, duties and responsibility move closer to the citizen and the problem upon territorial decentralisation of the city, and, therefore, the principle can also be applied to the context of city management. (Mäeltsemees 2003a) Since the principle concerns territorial distribution of competence, adhering to it is not the case when the representative body delegates responsibilities to the executive body or to a city administrative agency.

4.2 Municipal Districts' Management

4.2.1 Citizen involvement in city district management – city district council

When comparing the Baltic States with Sweden and Norway, democracy and the involvement of the people is of cardinal importance in those two countries (Bäck *et al* 2001, Bäck 2002). The city district statutes of Stockholm and Oslo are examples of this; under the statutes, the principle of local democracy is of cardinal importance to activities of city districts. Section 1 of the Stockholm district statutes states the principle of local democracy and resident inclusion as an objective of districts in addition to efficiency and improving the quality of local government, with the said principle at the top of the list (Reglement 2001). The principal characteristic and political decision-making body of Stockholm, Oslo and other Swedish and Norwegian cities applying the decentralised management model is the city district council, either elected directly by the district residents (in four districts of Oslo) or appointed by the city council from among the district residents in accordance with the political composition of the council (Stockholm, Malmö, Gothenburg, the remaining 11 districts of Oslo). The district council operates within the limits set by the council.

In Estonia, the definition, status or competence of the city district have not been provided in the Local Government Organisation Act or other legislation. Therefore, the City Council or City Government cannot delegate to the district council the right to issue legislation, and the district council can give only advisory opinions. In Tallinn, the district councils composed of district residents were formed already in the early 1990s but almost without any rights, obligations and responsibility; their role in city management has been marginal. The procedure for forming the district council has changed over time but an essential principle has remained the same – the candidate for the council membership must have stood for the City Council and be entered in the city district population register. The number of district council members is equal to twice the number of city district electoral mandates plus one. The members are appointed, according to the local election results, from among the political parties, election coalitions and independent candidates in favour of whom more votes have been cast than is required for becoming elected (in Estonia the requirement is 5% of the total votes cast), i.e. in principle, the same system was applied as at local elections. Thus, the district council members have the mandate won from the residents of the district contrary to the Council committees that can consist of the members of the public who did not participate in the election or did not succeed in being elected.

The Law in Latvia does not contain the definition of the district council. In Riga, representative bodies elected by the residents existed in city districts until 1994 and the Law on the Capital of Riga adopted by the *Saeima* was in force. In the case of Riga, it was essentially a two-level local government where the city districts were the first level of local government and the city as a whole was the second level. At local elections, the residents of Riga elected both the City Council and the city district councils. The supreme body of the city was, however, the Riga Municipal Council (*Dome*) consisting of 60 members who were not elected but were delegates of the Council (30 members) and city district councils (30 members, i.e. five from

each district). Since both levels were virtually autonomous, it caused constant conflicts over competence between the districts and the central level of the city; also, the process of decision-making on budgetary as well as other issues was time-consuming and rigid. All this led to repealing the Law on the Capital of Riga in 1994 and extending the Law on Local Governments to Riga on 24 May 1994. The same reform abolished city district councils and one City Council was elected in Riga (Vanags, Vilka, 2000).

Lithuania is the only Baltic State where city district councils are provided by legislation. According to Subsection 30 (4) under the Law on Local Self-government, the city district council can be established as an advisory body. The mayor endorses the statutes of the district council taking into account the model statutes endorsed by the Minister of the Interior. It is interesting to note that the definition of the district council was not mentioned in the original version of the law; it was added with an amendment in 2000. In Vilnius, an advisory district council operating on a voluntary basis can be formed of the residents of the city district under Section 6 of the City Statutes. Thus, like in Tallinn, the district councils in Vilnius have but an advisory purpose.

4.2.2 District manager

At the beginning of the previous part it was shown that in Sweden and Norway, the decision-making body is the district council elected or appointed from among district residents. The city district manager in those cities is apolitical; the length of his/her contract does not depend on the election cycle of the council. (*Reglemente ...2001, Reglemente ... 2003, Bäck 2002, Lõhmus 2005*)

In Estonia, Latvia and Lithuania, the city district as the municipal authority is headed personally by the city district manager. At the same time the status and the competence of the city district manager varies from country to country.

Legally, the city districts' management structures are regulated by the Local Government Organisation Act (Estonia) and the Law on Local Governments (Lithuania). Creating and abolishing city districts, and endorsing their boundaries lies within the sole competence of the city council both in Estonia and Lithuania.¹² The city district is headed in Estonia and Lithuania by the city district manager. In Estonia, the city district manager is appointed by the City Government on the proposal of the mayor; in Lithuania, the mayor appoints the district manager under Subsection 30(2) of the Law on Local Self-government. In Latvia, under Subsection 21(6) of the Law on Local Governments, creating local government territorial structural units and endorsing their structure lies within the sole competence of the council. No other specific provisions regulate decentralised city management in Latvia.

In Tallinn, the office of the city district manager is political: district managers are usually leaders of coalition parties' local organisations. District managers as political officials are interested in holding their offices also after elections; therefore,

¹² Clause 22 (1) 11) of the Local Government Organisation Act (Estonia); Sub-section 30 (1) of the Law on Local Self-government (Lithuania).

they are, first and foremost, guided by political motives upon managing their city districts. In 2002, six city district managers out of eight of those who stood for the Council were victorious; at the same time, three city district managers got the highest number of votes in their electoral district. Until 2005, appointment and discharge of the city district manager was regulated by the city and city district statutes endorsed by the City Council under Clause 54(2) 3) of the Local Government Organisation Act. Under Subsection 96(3) of the Statutes of Tallinn, the City Government appoints and discharges the city district manager on the proposal of the Mayor after hearing the city district council. For the purposes of the Estonian Public Service Act, the city district manager was an official appointed for a specified term (i.e. for the term of office of the Council) whose holding the office should not have depended on the changes in the coalition in power in the city. In real life, however, city district managers were replaced when a new coalition and City Government were formed. Replacement was achieved by paying financial compensation. In 2005, the Local Government Organisation Act was amended so that, firstly, the city district manager is appointed by the City Government on the proposal of the Mayor and secondly, the Manager's discharge has to be based on the reasoned motion of the Mayor. This made the office of the city district manager definitively political. The city district managers are directly under the Mayor but since they are nominees of the Council coalition parties, they are actually relatively independent.

The previous chapter introduced the two-level management system applied in Riga in the early 1990s. In addition to the directly elected councils, there was the district executive board appointed by the district council in each city district. Following the abolishment of district councils in 1994, the district executive boards continued to operate during the transition period until 31 December 1995 (Purgailis 1997). As a result of the reform, city districts became territorial authorities under the chief executive. In Riga, the office of the city district manager is formally apolitical.¹³ The district manager is appointed and discharged by the City Council on the proposal of the chief executive. The chief executive concludes the contract of employment with the district manager and the latter is directly responsible to the chief executive. The district manager is, by virtue of office, a deputy for the chief executive. The officials of the city district manager's office are appointed and discharged by the district manager but appointment of the deputy district manager has to be approved by the chief executive.

As in Riga, the Vilnius city district manager is subordinate to the municipal chief executive. The district manager is chosen by way of competition and the favourable opinion of the public is considered an advantage to the candidate. The mayor appoints and discharges the district manager under the Law on Civil Service.¹⁴ The officials of the city district manager's office are appointed and discharged by the chief executive.

¹³ Points 3.2, 3.3 and 3.4 of the Statutes of Riga City Districts.

¹⁴ Section 14 of the Statutes of Vilnius City Districts.

4.2.3 Responsibilities of Municipal Districts

In the Swedish and Norwegian cities applying decentralisation such as Stockholm, Oslo, Gothenburg, Malmö, such responsibilities have been delegated to city districts which require the public services to be available to the citizens near their places of residence or if the local government must reach an individual or a problem rather than the other way round, i.e. be as close to the problem as possible (Bäck 2002, Hegelsen *et al* 2001). These responsibilities are set out below:

- 1) cohesion between the resident and the local government, appreciation of the specific character and history of the area;
- 2) social welfare (incl. nursing services, counselling, work with the youth of special needs, provision of other social services);
- 3) recreation and leisure (culture, sports, spare time of the youth and adults);
- 4) maintenance (public green zones, parks, local roads).

These are responsibilities over which city districts usually exercise quite a lot of discretionary power both in terms of decision-making and revenue. In addition to the said responsibilities, responsibilities in other areas such as education, street trading etc are delegated to city districts.

The legislation of the Baltic States and the statutes of Tallinn, Riga and Vilnius regulate the responsibilities of city districts in varying detail. The Estonian legislation provides a curt description of the responsibilities of city districts, e.g. Subsection 11(3) of the Juvenile Sanctions Act authorises the city district manager's offices in concordance with the City Government to establish the district juvenile committee; Section 3 of the Response to Memoranda and Requests for Explanations Act requires city district managers' offices, beside municipal governments, to provide free explanations on the legislation issued by them or draft legislation worked out by them, on the competence of an authority or on the legislation the agency operates under.

The statutes of the Tallinn city districts contain five points describing the responsibilities of the city districts in an extremely general manner that leave ample room for interpretation.¹⁵ According to these points, the city districts have the following responsibilities:

- 1) *guaranteeing development of the city district and ensuring normal functioning of the infrastructure proceeding from the interests and responsibilities of the district, from the needs of its residents, from the specific character of the district, and taking into account the interests of the city as a whole;*
- 2) *providing and intermediating social and public services to the residents of the district and citizens' associations operating in the district;*

¹⁵ Subsection 87 (2) of the Statutes of Tallinn City Districts, points 2.2.1 to 2.2.5 of statutes of city districts.

- 3) *holding, exploitation and disposal of the municipal property located on the territory of the city district and other property placed under its administration pursuant to the procedure provided for in legislation issued by the City Council, and of its budget funds;*
- 4) *supporting the enterprises started by the residents of the district providing services to them;*
- 5) *organising co-operation with other city districts.*

The areas of responsibility of the Tallinn city districts resemble those of Stockholm and Oslo, considering, naturally, the differences arising from the peculiarities of the legislation of these countries. Until 1999, the Tallinn city districts were responsible for educational issues. Then city district education authorities were abolished and their responsibilities were taken on by the Tallinn Education Department to which all the educational institutions under the city districts, such as general education schools, pre-school child care institutions, hobby schools, were subordinated.¹⁶ The responsibilities of the Riga and Vilnius city districts are provided more thoroughly with 24 points and 40 points, respectively, by the statutes of Riga and Vilnius city districts.

Latvian legislation does not contain specific provisions on the responsibilities of city districts. The responsibilities of city districts are provided by the Statutes of Riga. The responsibilities of the Riga city districts mainly concern provision of public services and amenities – maintenance of residential buildings and public areas, but also the population register etc. When comparing the responsibilities of Riga with those of Tallinn, the most striking differences lie in the areas of social welfare and leisure and recreation. In Riga, the regional departments of the Social Administration under the Welfare Department provide public social services, not the city district managers' offices. Also the Education, Youth and Sports Departments in Riga have established district regional departments. In Tallinn, there are no regional sub-structures under city departments.

Clauses 31(2) 1) to 14) of the Lithuanian Law on Local Self-government provides a relatively thorough list of responsibilities for Lithuanian city districts. It gives them a certain autonomy and protection against the centralisation policy of the central level of the city since it is complicated for the central level to take over the responsibilities assigned to city districts by law. In Tallinn, the city districts themselves actively provide public services; the city districts in Vilnius are rather the connecting link between the central level of the city and the members of the public defining the wishes and needs of the members of the public and other subjects, and passing the information on to the central level, as well as exercising supervision over compliance with various pieces of legislation. Specific public services are then provided by appropriate functional authorities.

¹⁶ Tallinn City Government regulation No 88 of 13.10.1999; Tallinn City Government regulation No 16 of 23.2.2000.

In the case of Vilnius, special attention must be drawn to the role of the city districts in creating cohesion between the residents of the city and the local government emphasised in the list of responsibilities. In the course of this, the responsibilities of the city districts are as follows:¹⁷

- 1) Creating conditions for members of the public to be involved in decision-making process of the council to solve problems of both the city and the city district.*
- 2) Organising meetings of city district residents; organising meetings between members of the public and the city district administrative board and officials of state authorities; discussing proposals made by members of the public; conducting opinion polls and organising discussions of public letters and petitions, and supporting other initiatives of citizens.*
- 3) Supporting initiatives of non-profit organisations related to the activities of the city district and also creating conditions for such organisations to operate.*

These points prove that the importance of the city district upon developing local democracy is generally recognised at the city level.

4.3 Analysis and discussion

Considering the above, a conclusion could be drawn that there is no democratic decentralisation in Tallinn, Riga or Vilnius. Although district councils are comprised of district residents exist in Tallinn and Vilnius, they are but advisors and recommenders.

The principles encompassed in the legislation of the Baltic States on the local government provide a basis for that: a formal separation of the political and administrative management in Latvia and Lithuania, and a combination of the political and administrative management in Estonia. In Riga and Vilnius, the district manager heads the district manager's office and, as municipal officials, they are directly under the chief executive. In this context, the management system of Tallinn is similar to the model of the Nordic countries. While in the Nordic countries, the political district council issues administrative legislation, in Estonia, it is done by the city district manager. Thus, Tallinn represents a combined system where a political monocratic directing institution – the city district manager – simultaneously represents the administrative authority by formally being a municipal official.

The summary of the legal and management study made by Tallinn University of Technology concluded that due to the cabinet model applied in Estonia and the organisation of the city, Tallinn is a strongly centralised local government. Under the local self-government model applied in Estonia, the political influence of the municipal council can decrease and in the opinion of the research group, Tallinn has failed to take sufficient measures to compensate for such an effect. Keeping in mind the

¹⁷ Points 12.4, 12.6 and 12.7 of the statutes of city districts.

young democracy, the recent 15 years in the history of Tallinn have been marked by political instability and, as a result, by frequent replacements of the members of the City Government and district managers. Consequently, the heads of municipal administrative agencies employed without a term have considerable influence in the city. Without prior study, decisions based on political interests of the specific moment have been made to limit the rights, obligations and responsibility of the city districts while expanding the limits of competence of municipal administrative agencies.

The responsibilities of city districts are provided by various pieces of legislation issued in the city; the various pieces of legislation, more often than not unsystematically and without common principles, assign the city structural units with tasks while the rights, obligations, responsibility and financing have not been specified. (Sepp, Lõhmus, 2005). Today, the city districts are more like district service stations rather than representatives of local democracy.

The university research team asserted that the city districts have to gain in importance in the overall city management and they have to be granted more rights, obligations and responsibility. The Tallinn city districts differ greatly in terms of identity. Therefore, the research team recommended democratic decentralisation and granting the city district administrative councils real decision-making power. This situation indicates the need to separate the political and administrative management at the city district level entrusting the council with political management, and make the city district manager an apolitical municipal official.

Conclusion

The capital cities of Estonia, Latvia and Lithuania have introduced new management since the restoration of independence. Although the countries started under similar conditions due to the similarity of their historical background, the experience of 15 years differs from country to country. The development of capital city management cannot be studied separately from the development of the judicial area of these countries. Although the Charter allows the local governments to exercise a certain discretion in establishing their internal structure, the internal structure of the local governments is still largely based on the framework provided by the law.

In terms of territorial organisation of the city, Tallinn and Vilnius are similar, having chosen the system based on historical urban regions. The system in Riga is based on the Soviet period districts where only the names of the districts were replaced by contemporary ones.

The principal differences in the management models applied in these three cities of the Baltic States are the status of the political executive body and the balance between political and administrative management. The status of the political executive body is alike in Estonia and Lithuania since the City Government and the Municipal Board as political executive bodies have been established according to the cabinet model both in Tallinn and Vilnius. The difference lies only in the fact that in Estonia, unlike in Lithuania, members of the representative body cannot be members of its political executive body. There is no political executive body in the Latvian local government management model. Since there is no executive body and

the monistic model is applied, the City Council committees performing the duties of the executive body in Latvia and Riga play an important role in management. Thus, the Latvian model can be called the model of committees. While, above all, the City Council and the City Government form policies in Estonia and Lithuania, in Latvia, in addition to the Council, also Council committees participate in the process.

While the models applied in Estonia and Lithuania are similar in terms of the political executive body, the models applied in Latvia and Lithuania are alike in terms of political and administrative management. Political and administrative management are separated in those countries and the common feature is the office of the apolitical chief executive. In Estonia, political and administrative management are entwined at the City Government level.

The article focuses on the topic of decentralisation and city districts. A common characteristic of all three Baltic States is that their capital cities, including their internal organisation are integral local government units. Thus, city districts established as territorial management units of the city are not autonomous local governments but parts of the city management organisation.

The legal systems of these countries provide a basis for differences in city district management. It is, first and foremost, caused by the principle adhered to in Latvia and Lithuania that political and administrative management in local governments are clearly separated – the office of the chief executive is the link between the administrative organisation and the Council. Thus, city districts are also subordinate units to this office.

The city management model applied in Tallinn differs from that applied in Riga and Vilnius; it differs, above all, in terms of the degree of politicisation. While city district management in Riga and Vilnius is formally apolitical, the model applied in Tallinn is a symbiosis of collective political management characteristic of the Nordic countries and apolitical administrative management exercised by Estonia's Southern neighbours. On the one hand, the political management of the Tallinn city districts makes it possible to react more quickly to the needs of the citizens and the changing political climate, yet, on the other hand, it makes the system unstable; also, the boundary between political and administrative management becomes unclear as does continuity of the agency contingent upon it.

The responsibilities of city districts are similar in all three Baltic States; the methods of performing the duties vary. In Tallinn, the city districts perform their duties by either providing public services themselves or commissioning the services by organising public procurement. In Vilnius, the city districts are more like mediators between the citizen and other subjects such as companies, non-profit associations; a specific service is provided by an institution owned by the city or an appropriate functional municipal structure.

The authors believe that all the cities must, above all, identify the most suitable management organisation and the balance between decentralisation and centralisation for local conditions, and the possibilities of exercising local democracy. The models must be systematic and carefully planned, based on appropriate research not on the current political conditions or the wishes of the officials and authorities concerned for their operational environment and proceeding from the interests of the agency.

REFERENCES

- Alaealiste mõjutusvahendite seadus [Juvenile Sanctions Act]. RT I 1998, 17, 264; 2002, 82, 479; 90, 521; 2003, 26, 156; 2004, 30, 206; 2004, 46, 329.
- Avaldustele ja märgukirjadele vastamise seadus. [Response to Memoranda and Requests for Explanations Act] RT I 2004, 81, 542.
- Bäck, H. 2002. *Fragmentation and Consolidation in the Big City: Neighbourhood Decentralization in Six Scandinavian Cities*. Göteborg University. At <http://www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe12/henryb.pdf>.
- Bäck H. et al. 2001. Slutrapport: Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. IKKE Rapport nr 2001, 11.
- Barlow, M. 1993. "Large City Reforms." In J.R. Bennett (ed.), *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press, 130-143.
- 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.
- Bennett, J. R. 1997. Local Government in Post Socialist Cities. Discussion papers no 2, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Constitution of the Republic of Latvia. Adopted by the Constitutional Assembly of Latvia on 15 February 1922, with amendments.
- Constitution of the Republic of Lithuania. Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992. At <http://www.lrkt.lt/konst/eng/constitution.htm>
- Council of Europe's Committee of Ministers. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. 2004 (12), 20.10.2004
- Demszky, G. 1998. "Perspectives on Budapest". In J.D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 59-78
- Eesti NSV asulate, linnade, alevike, alevite ja külade kategooriasse arvamise kord. ENSV Ülemnõukogu presiidiumi seadlus. ENSV Teataja 1974, 47, 484.
- Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus [Local Government Foundation Act]. ENSV Teataja 1989, 34, 517.
- Eesti NSV konstitutsioon [The constitution of the Estonian SSR]. RT 1940, 111, 1117.
- Eesti NSV seadus Eesti NSV linna ja linnarajooni tööraha saadikute nõukogu kohta, ENSV Teataja 1979, 50, 605.
- Eesti Põhiseadus [Estonian Republic Constitution]. RT I 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174; RT I 2003, 64, 429.
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus [Territory of Estonia Administrative Division Act]. RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833; 2002, 34, 207; 2004, 56, 399.
- Europa World Year Book*, The. 2005. 46th edn, vol 1-2. London: Rutledge.
- European Charter of Local Self-Government. Explanatory report. Council of Europe. At www.conventions.coe.int/treaty/en/reports/html/122.htm
- Gisevius, W. 1991. *Leitfaden durch die Kommunalpolitik*. Bonn: Dietz.
- Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas [Administrative reform in the area

- of local self-government]. 2001. Strateegia. Siseministeerium, kohaliku omavalitsuse osakond ja regionaalarengu osakond. At www.sise.gov.ee
- Hegelsen M., J.E. Klausen & A.L. Fimreite. 2001. *Faerre og Storre Bydeler. Prosjektrapport 2001*: 17.
- Illner, M. 1998. "Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?" In J.D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 7-42.
- John, P. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus [Local Government Organisation Act]. RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 ja 393; 68, 407; 82, 480; 96,565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588. 2005, 31, 230.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus [Local Government Council Election Act]. RT I 2002, 36, 220; 2005, 25, 194; 2005, 47, 387.
- Larsen, O H & A. Offerdal. 2000. "Political implication on the New Norwegian Local Government Act." In E.Amnå & S. Montin (eds), *Towards a New Concept of Local Self-government?: Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Law on Elections to Municipal Councils, The (Lithuania). 07.06.1994 no I-532, amended 23.12.1996 no VIII-57
- Law on Elections to the City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils, The (Latvia). Adopted 13.01.1994, with amendments. At http://web.cvk.lv/pub/?doc_id=29073
- Law on Local Government of the Capital Riga, The (Latvia). 10.06.1992.
- Law on Local Self-Government, The (Lithuania). 07.07.1994, no I-533, new ed by 12.10.2000 VIII-2018, amended 28.03.2002 nr IX 823
- Law on the Local Governments, The (Latvia). With Amendments 08.06.1995, 23.05.1996, 05.02.1997, 30.10.1997, 13.11.1997, 05.02.1998, 16.06.1998, 14.10.1998, 09.12.1999, 15.06.2000, 21.12.2000.
- Local Government Act, The (Norway). 25.09.1992 nr 107, updated with amendments up to 1 January 2001.
- Local Government Act, The (Sweden). SFS 1991:900 with amendments.
- Lõhmus, M. 2005. "Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises [Fiscal decentralization and City Governing]." In *XIII majanduspoliitika teaduskonverents*. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH.
- Maa-, linna- ja vallavolikogude tegevuse lõpetamise seadus. RT 1940, 83, 783.
- Mäeltsemees, S. 2005. "The Capital City in the Local Self-Government System in Europe." In: *Capital City Administration: opportunities and Challenges*. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Mäeltsemees, S. 2003a. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1190 SE) ekspertarvamus [Expert opinion on Local Government Organisation Act and Government of the Republic Act Amendment Act]. Tallinn 03.02.2003.
- Mäeltsemees, S. 2003b. "Status von Tallinn in der öffentlicher Verwaltung Est-

- lands.” In *Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu*. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH.
- Mäeltsemees, S. 2000. “Local Government in Estonia.” In T.M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, p 64-113
- Maurer, H. 2002. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14th edn. München: Verlag C. H. Beck oHG,
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Elgar.
- Olle, V. 2000. “Estonian Municipal Law, Municipal Policy and Municipal Politics on the Threshold of Changes.” *Juridica International* 5, 49-57.
- Olle, V. 1996. “Local Government reform in Estonia 1989-1996.” *Juridica International* 1, pp14-24.
- Pollit, C, J. Birchall & K. Putnam. 1998. *Decentralising public service management*. Houndmills: Macmillan.
- Purgailis, M. 1997. “Riia- tsentraliseerimine, detsentraliseerimine või kontsentreeritud detsentraliseerimine.” In *Juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas: rahvusvaheline konverents*. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 54-58.
- Rao, N. 1999. “Representing the People? Testing Assumptions about Local Government Reform.” *Public Administration* 77 (2), 257-271.
- Reglement for Bydelene [The Statutes of Oslo City Districts]. Vedtatt av Oslo bystyre 15.10.2003 sak 363. Oslo
- Reglemente för Stadsdelsnämnderna [The Statutes of Stockholm City Districts]. Kommunfullmäktiges beslut den 5 november 2001 och 3 december 2001 (Utl 2001:135, 2001:146).
- Rīgas domes Labklājības departamenta nolikums [The Statutes of Riga Welfare Department]. Rīgas Dome nolikums 28.12.1999 nr 71.
- Rīgas pašvaldības nolikums [The Statutes of Riga]. Rīgas Domes nolikums 19.08.1997 nr 11.
- Rīgas priekšpilsētas (rajona) izpilddirekcijas nolikums [The Statutes of Riga City Districts]. Rīgas Dome nolikums, 23.09.1997 nr 13. Grozījumi 08.06.1999 nr 60, 19.04 2005 nr 1
- Rīgas priekšpilsētas (rajona) Sociālās palīdzības dienesta nolikums [The Statutes of Regional Departments of the Social Administration]. Rīgas Domes nolikums 13.04.1999 nr 55
- Sepp, T. & M. Lõhmus. 2005. “Managing the City of Tallinn – Opportunities and Challenges.” In *Capital City Administration: Opportunities and Challenges*. Tallinn University of Technology.
- Sootla, G & K. Grau. 2005. “Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor, and City Manager in Local Policymaking.” In G. Soós & V. Zentai (eds), *Faces of Local Democracy*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 275-301.
- Stoker G. 1991. *The Politics of Local Government*. 2nd edn. Houndmills: Macmillan.
- Swianiewicz, P. 1992. “The Polish Experience of Local Democracy: Is Progress Being Made?” *Policy and Politics* 20 (2), 87-98.
- Tallinna juhtimise teesid [The Principles for Managing Tallinn]. Tvk m 11. juuni 1998 nr 71.

- Tallinna linnaosade põhimäärused [The Statutes of Tallinn City Districts]. Tvk m 06.10.1997 nr 49.
- Tallinna põhimäärus /1993. a versioon/ [The Statutes of Tallinn]. Tvk o 17. juuni 1993.
- Tallinna põhimäärus [The Statutes of Tallinn]. Tvk m 06.03.1997 nr 6 jõust. 16.03.1997, viimane redaktsioon Tvk m 29.04.2004 nr 11 jõust. 06.05.2004.
- Vanags, E. et al. 2004. "Local Government Reforms in Latvia 1990-2003: Transition to a Democratic Society." *Public Administration* 82 (4), 777-1058.
- Vanags, E. & I. Vilka. 2002, "Local Government Reform in the Baltic Countries." In *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske+Budrich, Opladen, 309-322. At www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Baltic%20Countries-Vanags.pdf.
- Vanags, E. & I. Vilka. 2000. "Local Government in Latvia." In T.M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, 119-163.
- Vanags, E., I. Vilka & M. Pukis. 2002. "Indicators of Local Democracy in Latvia." In G. Soos, G. Toka & G. Wright (eds), *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, pp 111-179.
- Vilniaus miesto Savivaldybes administracijos seniuniju veiklos nuostatai [The Statutes of Vilnius City Districts]. Vinius miesto savivaldybes administracijos direktoriaus isakymas 30. jaanuar 2004 no 40-86.
- Wolmann, H. 2000. "Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves." *Public Administration* 78 (4), 915-936.

Annex 1

Statistical information on city districts

Table 1: Statistics on Tallinn city districts as of 1 January 2005

	City districts	Area km ²	Population	Density persons/km ²	Members in district council	Employees
1	Haabersti (incl. Lake Harku)	22.17	38,368	1,722	15	47.0
	Kesklinn (incl. Lake Ülemiste and Island of Aegna)	30.62	45,752	1,495	17	92.0
3	Kristiine	7.87	29,912	3,811	13	58.5
4	Lasnamäe	27.41	114,240	4,175	27	122.0
5	Mustamäe	8.15	65,814	8,096	19	85.5
6	Nõmme	29.16	39,236	1,333	15	55.0
7	Pirita	18.69	11,420	601	11	24.5
8	Põhja- Tallinn	15.16	56,952	3,770	17	93.0
	Average		50,212			
	TOTAL:	159.23	401,694			

Source: www.tallinn.ee.

Table 2: Statistics on Riga city districts as of 1 January 2005

	City districts	Old soviet name	Area km ²	Population	Density persons/km ²
1	Ziemeļu	Oktobra rajons	76.90	83,472	1,085
2	Vidzemes	Proletāriešu rajons	57.70	173,288	3,003
3	Latgales	Maskavas rajons	49.90	202,773	4,063
4	Centrs	Kirova rajons	2.90	29,286	10,098
5	Zemgales	Ļeņina rajons	41.30	106,267	2,573
6	Kurzemes	Ļeņingradas rajons	79.10	137,231	1,735
			307.17	732,318	

Source: http://www.np.gov.lv/index.php?lv=fakti_lv.

Table 3: Statistics on Vilnius city districts as of 1 January 2001

	City districts	Area km ²	Population				
1	Antakalnio	77.2	39,697	12	Pilaitės	13.9	15,996
2	Fabijoniškių	5.9	36,644	13	Rasų	16.3	13,054
3	Grigiškės	7	11,617	14	Senamiesčio	4.4	21,022
4	Justiniškių	3	30,958	15	Šeškinės	4.6	36,604
5	Karoliniškių	3.7	31,175	16	Šnipiškių	3.1	19,321
6	Lazdynų	9.9	32,164	17	Žirmūnų	56	30,856
7	Naujamiesčio	4.9	27,892	18	Žvėryno	10.8	24,749
8	Naujininkų	37.6	33,457	19	Verkių	2.6	16,250
9	Naujosios Vilnios	38.6	32,775	20	Vilkpėdės	5.7	47,410
10	Panerių	84.8	8,909	21	Viršuliškių	2.6	12,188
11	Pašilaičių	7.9	25,674				
		400.5	548,412				
			26,115				

Source: <http://www.std.lt/puslapiai/vasv/vsavsensk/surasyimas%20seniunijomis.pdf>.

FISKAALSE DETSENTRALISEERIMISE KOHT LINNASISESES JUHTIMISES

Mikk Lõhmus Tallinna
Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Linnasisese juhtimise kontekstis võib territoriaalset detsentraliseerimist vaadelda kolmes mõõtmes.

1. Administratiivne detsentraliseerimine tähendab oma olemuselt struktuuriüksusele sisemise enesekorralduse andmist. See enesekorraldusõigus ei anna aga struktuuriüksusele otsustusvabadust tema poolt täidetavate ülesannete ja selle alusel osutatavate/vahendatavate teenuste osas.
2. Poliitiline detsentraliseerimine tähendab, et allüksusele delegeeritakse õigus teha otsustusi ja anda välja õigusakte teatud küsimuste lahendamiseks ehk laiemas plaanis õigus teha alternatiivide vahel valikuid. Osades allikates on poliitilise detsentraliseerimise all mõeldud ka seda kui otsustusõigus delegeeritakse organisatsioonivälisest isikutest moodustatud kogule. (Pollit, Birchall, Putnam, 1998)
3. Fiskaalne detsentraliseerimine on eelarve ja muudes valdkondades finantseerimisotsuste tegemise detsentraliseerimine eeldusel, et see on ühendatud mehhanismidega, mis annavad madalamale tasandile nende otsustuste tegemise õiguse

Artikkel keskendub linnasisese juhtimise territoriaalse detsentraliseerimise temaatikale käsitledes selle eelarvelist aspekti- linnaosade rahastamist. Artikli eesmärgiks on analüüsida Põhjamaade- Rootsi ja Norra- suurlinnades kasutatavaid mudeleid linnasisese territoriaalse detsentraliseerimise rakendamisel ning nende mudelite rakendatavust Eesti õigusruumis. Kuigi hetkel on mudelite rakendamine aktuaalne eeskätt Tallinna linna näitel, siis võib käimasoleva haldusreformi käigus ja omavalitsusüksuse Uhinemisel tekkida ka teisi sarnaseid olukordi.

Fiskaalset detsentraliseerimist käsitletakse reeglina suhtes riik- kohalik omavalitsus (edaspidi KOV) ning selle kohta on ilmunud ka eestikeelseid käsitlusi (nt Reiljan 2002) sh käesoleva konverentsi raames (nt Raju 2003, Trasberg 2003). Omavalitsusüksuse siseses plaanis ei ole autorile teadaolevalt eraldi uuringuid teostatud, välja arvatud Tallinna Tehnikaülikooli poolt Tallinna Linnavalitsusele koostatud uuring „Tallinna juhtimise täiustamine,” mille täitmisel ka autor osales.

Linnasisese fiskaalse detsentraliseerimise õiguslik alus

Kohaliku omavalitsuse üksuse siseses plaanis erineb nimetatud detsentraliseerimise liik mitmes aspektis tema üldlevinud käsitlustes toodud tunnustest. Peamised erinevuse põhjused baseeruvad sellel, et sisemise territoriaalse detsentralisatsiooni tulemusena tekkinud üksus ei ole autonoomne, temale ei laiene Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (edaspidi EKOH) sätestatud kohaliku omavalitsuse garantiid ning kohaliku omavalitsuse esinduskogu pädevuses on kehtiva õiguse raamides nii detsentraliseeritud üksuste loomine, nende juhtorganite moodustamine, ülesannete

delegeerimine, finantseerimisaluste sätestamine kui ka detsentraliseerimise lõpetamine.¹ Mitte vähemtähtis pole ka asjaolu, et harta annab KOV esinduskogule õiguse oma sisestruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need vastavalt kohalikele oludele ja tagada efektiivne juhtimine.²

Õigusteaduste doktor Vallo Olle on rõhutanud, et KOV-i ülesehitust iseloomustab esindusdemokraatlik mudel. (Olle, 2003) Viimane väljendub kõige selgemini EKOH-is, mille kohaselt on KOV kohustuslik organ hääleõiguslike elanike poolt vabalt valitud esinduskogu.³ Lähtudes eeltoodust peab esinduskogu saama otsustada kõiki antud KOV-i üksuse jaoks olulisi küsimusi. Viimasest järeldub, et detsentraliseerimine ei saa olla niivõrd ulatuslik, et esinduskogul puuduks sisuliselt võimalus kohaliku elu korraldamisel kaasa rääkida. Seetõttu on KOV eelarvega seotud küsimused üldreeglina esinduskogu ainupädevuses.

Seega kuulub KOV esinduskogu kaalutusõiguse valdkonda see, kuidas ta kehtiva õigusruumi alusel sisemise detsentralisatsiooni alusel moodustatud üksusele delegeeritud ülesannete täitmiseks rahalised vahendid eraldab ja kui suur on üksuse vabadus rahaliste vahendite kasutamisel.⁴

Põhjamaades kasutatava linnasisese fiskaalse detsentraliseerimise alused

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on paljuski sarnane Põhjamaade (Soome, Rootsi, Norra) kohaliku omavalitsuse süsteemiga ja mis veel olulisem- nende riikide pealinnade ja suuremate linnade suurus on võrreldav Eesti suurima linna Tallinnaga (vt Tabel 1). Seetõttu pakub nende linnade kogemus väärtuslikku informatsiooni.

Tabel 1: Valik Rootsi ja Norra linnade linnaosade (LO) andmeid võrrelduna Tallinnaga

Linn	LO arv	Elanike arv	LO keskmine	Suurim LO	Väikseim LO	LO kulud linnaeelarvest %
Stockholm	18	743703	41317	63826	15178	82,0
Göteborg	21	464855	22436	50661	4487	89,0
Malmö	10	256504	25650	37605	10792	75,0
Oslo	15	499161	33277	45169	23857	48,9
Tallinn	8	401774	50221	114498	11276	9,66

Allikas: eelarve andmed Oslo kohta Forslag 2004 ja 2005, andmed eelarvete kohta: Farre og... 2001, Tallinn: www.tallinn.ee ja autori arvutused.

Stockholmis, Oslos ja teistes Rootsi ja Norra detsentraliseeritud juhtimismudelit kasutatavates linnades on poliitilisi otsuseid tegevaks organiks linnaosa volikogu- Oslos *bydelsutvalg*, Stockholmis *stadsdelsnämnd*, mis valitakse kas vahetult linnaosa elanike poolt otse (neljas Oslo linnaosas) või määratakse linnavolikogu poolt vastavalt volikogu poliitilisele koosseisule. (Stockholm, ülejäänud 11 Oslo linna-

¹ Üldreegel, riigisisene seadusandlus võib teoreetiliselt ette näha ka teistsuguseid lahendusi.

² Vt artikkel 6.2

³ Vt artikkel 3.1, 3.2

⁴ Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. (Haldusmenetluse seadus § 4 lg 1)

osas). Linnaosa vanem (Oslos *bydelsdirektøren*, Stockholmis *stadsdelsdirektör*) on nimetatud linnades mittepoliitiline administratsiooni (Stockholmis *stadsdelsförvaltningen*, Oslos *bydehadministrasjonen*) juht, kelle ametisoleku täht-aeg ei sõltu volikogu valimisperiodist. (Reglemente ... 2001, Reglement ... 2003)

Kuigi nimetatud linnad kasutavad linnaosadele ressursside jagamisel erinevaid vali-kuid, on need siiski sarnased baseerudes kolmel põhimõttel (Bäck, 2002):

1. Üldiselt mittesihotstarbelised eraldised.

See tähendab, et linna esinduskogu poolt eraldatakse linnaeelarvega linnaosadele raha ja selle rahasumma piires määrab linnaosa summa valdkondadevahelise jaotuse ise kindlaks. Seega ei ole linnaosadele eraldatud raha rangelt sihtotstarbeline, kuid linnaosa peab oma eelarve sisemise jaotuse kinnitamisel arvestama kesktasandi poolt kehtestatud teenuste kriteeriume ja miinimumstandardeid. Võimalus on ka eral-datava mittesihotstarbelise summa jagamine valdkondade kaupa. Näiteks Stock-holmi linnas eraldatakse üldisest linnaosade eelarvesummast haridusele minevad summad, mis tuleb ka kõik haridusele kulutada.

2. Linnaosade ülesannetel baseeruv objektiivsete kriteeriumite ja mõõdiku tega eelarvevalem

Linnaosa mittesihotstarbelise eraldise suuruse määramisel kasutatakse kõikjal tea-tud eelarvevalem, mis viiakse korrelatsiooni linna üldiste arengu- ja tegevuskava-dega. Eelarvevalemis seotakse linnaosa poolt täidetavate erinevate ülesannete vald-konnad osutatavat avalikku teenust mõjutavate objektiivsete mõõdikute süsteemiga, kusjuures igal valdkonnal on oma kindel osatähtsus. Valdkondadel, mille prioriteet-sus on linna seisukohalt suurem, on ka vastavad osatähtsused suuremad. Mõõdikud võib jagada kolme erinevasse rühma:

- Demograafilised (nt elanike arv vanusegruppides);
- Sotsiaal- majanduslikud (nt sissetulekute jaotus vanusegruppide kaupa, erivajadusega isikute arv vanusegruppides jne);
- Tehnilised (nt tänavate kogupindala, haljastute pindala, eluruumide arv).

Valemi kasutamine lähtub ideest, et konkreetse teenuse osutamise maht ja maksu mus linna eri osades võib nende osade sotsiaal-majandusliku, demograafilise või muu objektiivse põhjuse tõttu olla erinev.

Oslos kasutatakse eelarvevalemis 4 erinevat valdkonda ning kokku 46 erinevat mõõdikut. (Byradets ... 2003 ja 2004) Linn on eelarvevalemi kasutamise eelised defineerinud alljärgnevalt:

- Eelarvevalem kindlustab parima võimaliku tõepärasuse linnaosade eelar vete koostamisel, võttes arvesse elanike arvust ja koosseisust tulenevaid erinevusi linnaosade ülesannetes ja nende täitmiseks vajaminevates res surssides;
- Eelarvevalem kindlustab kulude stabiilsuse ja ennustatavuse, pannes selli sel moel aluse ratsionaalsetele eelarve koostamise ja planeerimise prot sessidele linnaosades;

- Eelarvevalem kindlustab ressursside dünaamilise jaotamise linnaosade vahel vastavalt muudatustele linnaosade elanikkonnas ning vajaminevates ressurssides;
- Eelarvevalem kindlustab demokraatlikke väärtusi — linnaosale määratakse raameelarve, mis on omakorda aluseks linnaosa halduskogu prioriteetidele ning konkreetse ja detailse eelarve koostamisele. (Byradets ... 2003 ja 2004)

3. Prioriteetide (eelistuste) määramine

Eelmine lõik lõppes viitega linnaosa volikogu prioritseerimise õigusele. Sarnaste avalike teenuste osutamise reaalne vajadus ja maksumus võib demograafilistest, sotsiaal- majanduslikest vm teguritest tingituna olla linna erinevates osades erinev, samuti võib linnaosa volikogu kaalutusõigust kasutades eelistada meetoodiliselt ühte avalikku teenust teisele.⁵ Eelistuste määramise õigus on muuhulgas üks olulisemaid kohaliku demokraatiaga alustalasid. Rootsis läbiviidud uuringud ei ole näidanud, et eelistuste määramisega sellega kaasneks kodanike ebavõrdne teenindamine erinevates linnaosades- erinevate kogukondade vajadused on erinevad. (Bäck, Jonsson, Samuelsson 2001)

Lähtudes eelnenud analüüsist on linna kesktasandi võimalused eduka fiskaalse detsentraliseerimise läbiviimiseks ja riskide maandamiseks järgmised:

1. Linnaosa ülesanded ja kaalutusõiguse ulatus- avalike teenuste osas. mis tulenevalt avalikust huvist peaksid kogu omavalitsusüksuse territooriumil olema ühesugused, on linnaosa võimalused kaalutusõiguse rakendamiseks piiratud.
2. Ülelinnalised prioriteetidid- volikogu otsustab, kas raha eraldatakse linnaosale ühe paketina või eraldatakse tundlikumad valdkonnad eraldi paketina. Samuti saab eelarvevalemiga eraldada tundlikumatele valdkondadele rohkem raha.
3. Teenuste kriteeriumid ja miinimumstandardid- määratakse kindlaks subjektide ring, kellele linnaosa peab teenust osutama koos nimetatud teenuse miinimumstandardi kehtestamisega. Kui linnaosa suudab teenust pakkuda soodsamalt, siis saab ta ülejäänud raha kasutada oma prioriteetide finantseerimiseks;

Linnasisese fiskaalse detsentraliseerimise alused Eestis

Eestis rakendatakse linnasisest detsentraliseerimist üksnes Tallinnas, kus on moodustatud 8 linnaosa. (Tabel 2) Seega saab linnasisesest fiskaalsest detsentraliseerimisest rääkida hetkel üksnes Tallinna linna näitel. Samas, nagu sissejuhatuses ka mainitud, ei saa haldusreformi käigus välistada mudelite rakendamist ka teiste omavalitsusüksuste juhtimisel.

Eesti õiguskord käsitleb sisese fiskaalse detsentraliseerimise aluseid põgusalt. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) rõhutab kohaliku omavalitsuse

⁵ nt hooldatakse parke miinimumstandardi raamides veidi madalama intensiivsusega ja kulutatakse ülejääv raha parkmetsade hooldamiseks, sotsiaaltoetusel asemel osutatakse avahooldusteenust vms vms.

volikogu ainupädevust linna arengukava kinnitajana ja valla- või linnaeelarve vastu võtmisel ning muutmisel ja teiste oluliste finantseerimisotsuste tegemisel (majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine, kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine, laenude võtmine jms).⁶ Valla- ja linnaeelarve seadus sätestab lisaks eelnevale eelarvetoimingute tähtsajad ja muud üldised nõuded.

Eesti õiguskord ei näe linnaosa tasandil ette kollektiivse poliitilise otsustusorgani olemasolu, mistõttu saavad Tallinnas halduskogu nime alla moodustatud linnaosade elanike poolt valitud kogud anda üksnes soovitusi. Vastavalt KOKS-i § 57 lg 5 on linnaosa tasandil õigusaktide andmise õigus linnaosavanemal, kes võib anda üksikaktina korraldusi. Linnaosavanem nimetatakse ametisse linnaosa põhikirjas sätestatud korras⁷, Tallinnas linnavalitsuse poolt, esindades seega linnas võimul olevat poliitilist enamust.

KOKS sätestab linnaosa rahaliste vahendite kohta üksnes seda, et valla- või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.⁸ Sellisel kujul on see probleemne, sest kui linnas tuleks vastu võtta negatiivne lisaeelarve, siis peaks linna üldise eelarve mahuga proportsionaalselt olema võimalik vähendada linnaosade eelarveid. Tallinnas on sellised negatiivseid lisaeelarveid vastu võetud, kuigi tegelikult ei ole see üks üheselt seadusega kooskõlas.⁹

Seega võib Eesti kohaliku omavalitsuse seadusandluse baasil väita, et linnasisese fiskaalse detsentraliseerimise rakendamine kuulub suurelt osalt volikogu kaalutusõiguse valdkonda ning volikogu otsustada on see kui detailselt ta linnaosadele eelarvelised rahad eraldab.

Linnasisene fiskaalne detsentraliseerimine Tallinnas

Tabel 2: Tallinna linnaosade arvandmeid (seisuga 01.12.2004)

Linnaosad	Pindala km ²	Elanike arv	Tihedus in/km ²	Halduskogu liikmeid	Teenistujad
Haabersti (Harku järvega)	22,17	38251	1722	15	47
Kesklinn (Ülemiste järve ja Aegna saarega)	30,62	45706	1495	17	92
Kristiine	7,87	29925	3811	13	58,5
Lasnamäe	27,41	114498	4175	27	122
Mustamäe	8,15	66012	8096	19	85,5
Nõmme	29,16	39019	1333	15	55
Pirita	18,69	11276	601	11	24,5

⁶ KOKS § 22 lg 1 p 1,2

⁷ KOKS § 57 lg 2 p 3

⁸ KOKS § 57 lg 8

⁹ nt Tallinna linna 2003. aasta eelarve muutmine ja kolmas lisaeelarve, Tvk (Tallinna Linnavolikogu) m 27. november 2003 nr 66

Põhja	15,16	57087	3770	17	93
KOKKU:	159,23	401774	2522		

Allikas: www.talinn.ee

Tallinnas eraldatakse linnaosadele eelarvelised vahendid samuti valdkondade (tabel 3) kaupa, kuid eelarve kirjutab erineva üldistusastmega lahti ka kulude jaotuse valdkonna sees.¹⁰ Seega on raha eraldamine pigem sihtotstarbeline (kui valdkonnad muutuvad üha kitsamaks, siis vahe sihtotstarbelise ja mittesihtotstarbelise eraldise vahel muutub hägusaks).

Tabel 3: Linnaosade kulude sisemine jaotus 2004

	Valdkond	Summa (tuh kr)	Osatähtsus %
1	Üldvalitsemine	78921	30
2	Sotsiaalhoolekanne	71060	26
3	Heakord	52896	20
4	Elamumajandus	25452	10
5	Kultuur	11527	4
6	Sport	8973	3
7	Noorsooõritused	5370	2
8	Muud kulud (sh reservfond)	15450	6
	KOKKU:	269649	100

Allikas: www.tallinn.ee autori arvutused

Tabelist 4 ilmnev linnaosade eelarvemahu järsk langus pärast 1999. aastat oli tingitud haridusvaldkonna ülesannete tsentraliseerimist sama lõpus. Linnaosade haridusosakonnad likvideeriti, funktsioonid läksid Tallinna Haridusametile, viimasele allutati ka üldhariduskoolid, koolieelsed lasteasutused, huvialakoolid ja muud linnaosa valitsemisel olevad haridusasutused.¹¹ Linnaosade osatähtsust vähendas ka pärast 1999. valimisi võimule tulnud koalitsiooni tsentraliseerimispoliitika- eelarve kuludid hakati suunama läbi funktsionaalset juhtimist teostavate linnaametite.

Tabel 4: Linnaosade kulude osatähtsus linna kuludest (protsentides)

Aasta	Koos hariduskuludega	Ilma hariduskuludeta
1999	52,47	12,92
2001	9,48	9,48
2004	9,66	9,66

Allikas: www.tallinn.ee autori arvutused

Probleem on see, et linnaosadele eraldatavad eelarvelised vahendid ei baseeru mõeldikute alusel koostatud valemitele. Summad on kujunenud kas 1990. aastate alguses kehtinud ja raskesti põhjendatavatele proportsioonidele¹² või erinevate poliitiliste kokkulepete või kompromisside tagajärjena. Seetõttu on tekkinud olukord, kus sarnast teenust finantseeritakse ja osutatakse linnaosade kaupa erinevalt. Autor analüü-

¹⁰ nt eraldatakse raha eraldi spordile, kultuurile, noorsooprojektidele: heakorrasumma jaguneb teede ja tänavate hoolduseks, haljastute hoolduseks ja muudeks heakorraludeks.

¹¹ Tlv (Tallinna Linnavalitsus) m 13. oktoober 1999 nr 88, Tlv m 23. veebruar 2000 nr 16.

¹² Linnaametnike mitteametlikus terminoloogias „ajaloolistel põhjustel” -autori märkus

sis linnaosadele eraldatud raha põhiliste kuluartiklite- üldvalitsemine, sotsiaalhoolekanne ja heakord- finantseerimist elanike arvu ja pindala kriteeriumite¹³ alusel ja jõudis järgmistele tulemustele:

1. Üldvalitsemise osas on kõige „kulukamad” linnaosad Pirita, Kesklinn ja Kristiine, alafinantseeritud Lasnamäe ja Põhja-Tallinn.
2. Sotsiaalhoolekande osas saavad teistest proportsionaalselt rohkem raha Kesklinn, Põhja-Tallinn ja Kristiine.
3. Heakorra osas (erinevalt eelmistest arvestades linnaosa pindala) saavad proportsionaalselt tunduvalt rohkem raha Kesklinn ja Mustamäe. Alla keskmise on finantseeritud Haabersti, Pirita, tunduvalt alla keskmise Lasnamäe ja Nõmme.

Analüüsiga ei saa teha põhjanevaid järeldusi, sest näiteks üldvalitsemise osas suurema elanike arvuga linnaosa kindlasti efektiivsem, sotsiaalhoolekandekulusid mõjutab abivajajate arv ja samuti mastaabiefekt ning heakorrakulusid haljasmaade Kesklinnas asuvad nt linna esindushaljasalad) hulk. Olukorras, kus eelarve koostamisel pole kindlaid mõõdetavaid kriteeriume, on need küsimused siiski asjakohased ning viitavad vajadusele vastavad finantseerimise kriteeriumid välja töötada ja kasutusele võtta- praegu on olukord, kus vaegfinantseerimise tõttu võib mõnedes linnaosades kannatada avalike teenuste miinimumkvaliteet, võrreldes mõne teise linnaosaga. Senini on katsed süsteemi korrastamiseks ebaõnnestunud.¹⁴

Seega on autori hinnangul esmatähtis korrastada linnaosade finantseerimise alused. Valiku objektiks on see. mitme valdkonnana raha tuleks eraldada- valdkondi peaks olema nii vähe kui võimalik ja samas nii palju kui vajalik. Autor ei poolda raha eraldamist ühtse summaga, sest siis võivad Eesti areneva haldussuutlikkuse tingimustes vajalikud valdkonnad jääda finantseerimata ja linnal puuduks võimalus kehtestada ülelinnalisi prioriteete. Otstarbekas tundub olemasolevate ülesannete raames eraldada raha viie valdkondliku summaga. Allpool on toodud autori ettepanekud olemasolevate ülesannete raames koos võimalike mõõdikutega¹⁵:

1. Üldvalitsemine- mõõdikuteks linnaosa elanike arv ja linnaosa pindala;
2. Sotsiaalhoolekanne- mõõdikuteks elanike arv ja sotsiaalregistris olevate isikute arv;
3. Heakord- mõõdikuks teede ja tänavate pindala ja haljastute (sh rannad) pindala;
4. Vaba aeg (praegused kultuuri, spordi, noorsootöö valdkonnad)- mõõdikuteks linnaosa elanike arv ja laste arv vanuserühmades;
5. Reservfond- mõõdikuteks linnaosa elanike arv ja pindala, alternatiivina ka protsent linnaosa kulude üldmahust.

Teise olulise aspektina rõhutab autor vajadust suurendada poliitilise otsustusorgani- halduskogu- rolli otsustusprotsessis. Nagu eelnevalt mainitud, ei saa halduskogu

¹³ Need on kõige lihtsamalt mõõdetavad ja arusaadavamad kriteeriumid

¹⁴ Tallinna Linnavalitsuse korraldusega moodustati 2003. aastal komisjon linnaosade eelarvete määramise aluste väljatöötamiseks. Komisjoni ettepanekute elluviimine aga ei õnnestunud poliitiliste erimeelsuste tõttu.

¹⁵ Kui linnaosa ülesannete mahtu suurendatakse, siis lisatakse uus valdkond või integreeritakse see mõne olemasoleva valdkonnaga.

anda õigusakte, aga see ei takista halduskogule eelarveprotsessis suurema rolli omistamist- näiteks kehtestades, et linnaosavanema haldusaktile peab eelnema halduskogu kooskõlastus. Seetõttu võiks halduskogu kooskõlastada linnaosa kulude sisemise jaotuse projekti ning samuti oleks tema pädevuses järelevalve (revisjoni) teostamine. Rahva poolt valitud esindajate kaasamine tõstab eelarve usaldusväärset, lisaks suureneb tõenäosus, et raha kulutatakse säästlikult ja vastavalt linnaosa tegelikele vajadustele ja prioriteetidele. Kokkuvõttes aitab see kaasa kogu linnaelarve säästlikumale kasutamisele.

Kokkuvõte

Linna kui kohaliku omavalitsuse üksuse territoriaalsel detsentraliseerimisel omab fiskaalne detsentraliseerimine väga olulist tähtsust. Fiskaalne detsentraliseerimine on instrument, mis võimaldab linnaosale delegeeritud ülesandeid rahastada ja kohandada juhtimist vastavalt kohalikele oludele kogukonna huvides.

Põhjamaade detsentraliseerimist rakendavad suured linnad (Oslo, Stockholm jt) rakendavad fiskaalset detsentraliseerimist, mida iseloomustavad 3 põhilist tunnust.

1. Üldiselt mittesihotstarbelised eraldised;
2. Linnaosade ülesannetel baseeruv objektiivsete kriteeriumite ja mõõdiku tega eelarvevalem;
3. Prioriteetide määramine.

Võrreldes Põhjamaades kasutatavaid mudeleid Tallinna linnas kasutatavaga (sest Tallinna linn on oma suuruse tõttu ainus Eesti linn, kes seda rakendab), ilmnes, et Eestis on linnasisene fiskaalne detsentraliseerimine tunduvalt piiratum kui Põhjamaades- seda nii eelarvelisi vahendeid eraldamise poolest, mis toimub väga diferentseeritult ja seetõttu pigem sihtotstarbeliste summadena ning teisest küljest seetõttu, et puudub objektiivne ja mõõdetav eelarvevalem. Seetõttu rahastatakse sarnaseid teenuseid erinevate põhimõtete alusel ja luuakse eeldus eelarvesummade mittesäästlikuks kasutamiseks.

Autori ettepanek on see, et ka Tallinna linnas tuleb kasutusele võtta objektiivselt mõõdetav eelarvevalem linnaosade poolt täidetavate ülesannete finantseerimiseks ning linnaosadele eraldatavad summad ei tohiks olla liigselt fragmenteeritud. Autor ei poolda samas raha eraldamist ühtse summana, sest siis võivad vajalikud valdkonnad jääda finantseerimata ja linnal puuduks võimalus kehtestada ülelinnalisi prioriteete.

Teise olulise aspektina leiab autor, et eelarveprotsessis peab suurenenema linnaosa poliitilise otsustusorgani- halduskogu- roll. Valitud esindajate kaasamine eelarveprotsessi suurendab selle usaldusväärset ja aitab tagada raha säästlikku ja linnaosa vajadustele vastavat kasutamist.

Kasutatud kirjandus

1. **Bäck, Henry; Johansson Folke; Jonsson Ernst ja Samuelson Lars.** Sluttrapport: Stadsdelsnämnder i Stockholm- Demokrati och effektivitet. IKKE Rapport nr 2001:11; Stockholm, 2001
2. **Bäck, Henry.** Fragmentation and Consolidation in the big city: neighbourhood decentralization in six Scandinavian Cities, Göteborg University, 2002 <http://www.socsci.auc.dk/institut2/noosa/arbeidsgruppe12/henrvb.pdf>
3. Byradets budsjettforslag for 2004- dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene. Oslo: Oslo Kommune 2003.
4. Byradets budsjettforslag for 2005- dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene. Oslo: Oslo Kommune 2003.
5. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Ratifitseeritud Eesti Vabariigi Riigikogu poolt 28.09.1994, RT II 1994, 95
6. Forslag til budsjett 2004, Okonomiplan 2004-2007 Oslo: Oslo Kommune, 2003
7. Forslag til budsjett 2005, Okonomiplan 2005-2008 Oslo: Oslo Kommune, 2004
8. Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 2003, 78, 527
9. **Hegelsen Marit, Klausen Jan Erling, Fimreite Anne Lise.** Færre og Storre Bydeler. Prosjektrapport 2001:17. Oslo: 2001.
10. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus: RT I 1993. 37, 558; 1999, 82, 755; 2000. 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 ja 393; 68, 407; 82, 480; 96,565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588
11. **Olle, Vallo.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus / doktoritöö; Tartu Ülikooli Õigusteadus kond. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002,
12. **Pollit, Christopher; Birchall, Johnston, Putnam Keith** „Decentralising public service management”, London: Macmillan Press Ltd, 1998
13. **Raju, Olev** Kohaliku omavalitsuse rahastamise probleeme Eestis. Kogumik: Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu : XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu - Värska, 26.-28. juuni 2003), Tallinn : Mattimar ; Berlin : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2003 [Tallinn : Miniprint] lk 466-473
14. Reglement for Bydelene, Vedtatt av Oslo bystyre 15.10.2003 sak 363. Oslo linnaosade põhikiri- tõlge Kristina Hallik ja Mikk Lõhmus. Saadaval Tallinna Tehnikaülikool, humanitaarteaduskond.
15. Reglemente för Stadsdelsnämnderna, Kommunfullmäktiges beslut den 5 november 2001 och 3 december 2001 (Utl 2001:135, 2001:146). Stockholmi linnaosade põhikiri, tõlge Brita Tamverk ja Mikk Lõhmus. Saadaval Tallinna Tehnikaülikool, humanitaarteaduskond.
16. **Reiljan, Janno; Ulst Elvi; Trasberg, Viktor; Olenko Katrin; Timpmann, Kadi** Eesti Kohaliku omavalitsuse rahastamise probleemid Euroopa Liiduga liitumisel. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2002.
17. Tallinna 1999. aasta eelarve, Tvkm 22.12.1998 nr 45 saadaval veebileheküljel www.tallinn.ee
18. Tallinna 2001. aasta eelarve, Tvkm 11.01.2001 nr 2, saadaval veebileheküljel www.tallinn.ee

19. Tallinna 2004. aasta eelarve, Tvk m 18.12.2003 nr 70, saadaval veebileheküljel www.tallinn.ee
20. Tallinna juhtimise täiustamine. Uuringu koondaruanne. Tallinna Tehnikaüli kooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut 2004. Saadaval TTÜ humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut või Tallinna Linnakantselei teabeosakond.
21. **Trasberg, Viktor** Eesti Omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võima lusi. Kogumik: Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu : XI teadus- ja kooli tuskonverentsi ettekanded-artiklid : (Tartu - Värska, 26.-28. juuni 2003), Tal linn : Mattimar ; Berlin : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2003 Tallinn : Miniprint lk 484-491
22. Valla ja linnaeelarves seadus. RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234; 1997, 40, 619; 2000, 7, 40; 2001, 56, 332; 2002, 64, 393; 2003, 88, 588

Summary

FISCAL DECENTRALIZATION AND CITY GOVERNING

Mikk Lõhmus,
Tallinna Tehnikaülikool

The article focuses on the territorial decentralization of inner city governing by viewing its budgetary aspect - the financing of city districts. The main aim of this article is to present the territorial decentralization of inner city governing models used in Scandinavian (Sweden and Norway) major towns and to examine the possibilities of Implementing the models within the Estonian legal system.

Fiscal decentralization plays a very important role in the territorial decentralization of the city as a local government unit. Fiscal decentralization is an instrument, which enables the financing of functions delegated to city districts and also makes it possible to customise management to meet the conditions and interests of the Community.

The Scandinavian cities (Oslo, Stockholm etc.) implementing decentralization use fiscal decentralization, which is characterized by three main attributes.

1. General non-specific purpose appropriations;
2. An objective criteria and measurements budget model based on the functions of the city district;
3. Assignment of priorities.

When comparing the model used in Scandinavia with the model used in Tallinn (as Tallinn, due to its size, is the only city implementing the model in Estonia), it became apparent that the inner city fiscal decentralization is much more limited in Estonia; first of all in designating budgetary resources, which is very differentiated and therefore actually for specific purposes only and secondly because an objective and measurable budget equation is missing.

The author suggests that Tallinn also starts implementing an objectively measurable budget equation for financing functions carried out by city districts and also that the

resources allocated to city districts Should not be too fragmented. The author does not approve of the resources being allocated in one unified sum, as that could result in some important fields being left without financing and it would leave the city without the possibility to set citywide priorities.

Tallinna juhtimise detsentraliseerimine



*Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikooli
humanitaarteaduskonna
dekaan, professor*



*Mikk Lõhmus
Riigikogu esimehe nõunik,
Tallinna Tehnikaülikooli
doktorant*

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

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

Rahvusvahelises võrdluses on Tallinna puhul suurlinna mõiste kasutamine ilmne liialdus, Eestis muidugi mitte. Riigi kohaliku omavalitsuse korralduse mudeli jaoks on aga oluline, kui palju vallad ja linnad oma suuruselt erinevad. Suured disproportsioonid toovad sageli kaasa vajaduse erinevate õiguslike regulatsioonide järele ja seda mitte ainult

suurimate või väikseimate kohaliku omavalitsuse üksuste seisukohalt. Ka äärmuste vahele jäävad vallad ja linnad vajaksid piltlikult öeldes Prokrustese sängist väljapääsu. Kui 1938. aasta linnaseadus eristas rahvaarvust lähtudes neli linna kategooriat, siis tänapäeva õigusruumis on kõigil valdadel ja linnadel põhimõtteliselt võrdsed õigused, kohustused ja vastutus. On ainult kaks erandit. Juba 1993. aastast moodustatakse Tallinna Linnavolikogu valimiseks valimisringkonnad linnaosade kaupa (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus – RT I 2002, 36, 220; 2005, 47, 387) ning 2003. aastast alates on väikesaartel teatud küsimuste otsustamiseks vajalik hääleõiguslike saareelanike üldkogu arvamus (püsisustusega väikesaarte seadus – RT I 2003, 23, 141).

Linnarajoonide asemele linnaosad

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

kriteeriumiks sai lahendatavate sotsiaalmajanduslike probleemide sarnasus, mitte linnaosa suurus. Tähtis oli seejuures kohalike elanike arvamus, mida muu hulgas väljendasid kohapeal kujunenud kodanikeühendused (seltsid jms).

Linnaosa õigused vajavad täpsustamist

Paraku jäi 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses üldsõnaliselt linnaosa õiguslik regulatsioon. Seadusandja peaesmärk oli sätestada arusaadavalt kogu riigi kohaliku omavalitsuse toimimine. Tallinna puhul mõjutasid seda vähemalt kaks asjaolu. 1994. aastal Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 95) artiklis 6 on öeldud: "Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata..." Seega oli Tallinnal endal võimalik sätestada põhimääruses linnajuhtimise otstarbekas detsentraliseerimine. Oma mõju oli ka asjaolul, et Tallinnal oli õigusloomeks parim potentsiaal ja linnalt oodati linnaosi puudutavaid ettepanekuid seadustesse. Sellekohast initsiatiivi on Tallinn ka ilmutanud. Seda kinnitavad 1995., 1998. ja 2006. aastal Vabariigi Valitsusele Tallinna Linnavolikogu ja 2002. aastal otse Riigikogule (1190 SE) kahe parlamendifraktsiooni poolt esitatud pealinna staatust ja eripära reguleerivad eelnõud. Neis on selget poliitilist tahet, kuid vajaka jääb õiguslikust, majanduslikust ja juhtimisanalüüsist. Ka on eelnõudes keskenjäänud üksikute (kuigi oluliste!) probleemide lahendamisele - peaaesjalikult pealinna ja riigi kesk- ja kohalike suhetele, viimasel ajal ka võimalusele delegeerida linnasiseste otsuste tegemine linnaametitele. Linnaosa õigusliku staatuse sisustamine on möödunud tosina aasta jooksul jäänud tagaplaanile.

Esimestel linnaosade moodustamise järgsetel aastatel oli see põhjendatud. Pärast 1993. aasta linnavolikogu valimisi tehti ära suur töö uue juhtimisstruktuuri rakendamisel. Linnaosadele anti kohaliku elu korraldamiseks nimetamis-

väärsed õigused. Muu hulgas kuulusid siis 17-liikmelisse Tallinna Linnavalitsusse kõigi kaheksa linnaosa vanemad, mis tasakaalustas territoriaalset juhtimist harulise juhtimisega. Kui territoriaalse ja harulise juhtimise juhtide arvamused linnavalitsuses polariseerusid, otsustas linnaosa hääli. Seadusloome arendamisega seotud temaatika aktiveerimine korras siis, kui selgus, et linnaosades sõlmitud tuhandet mitteeluruumide rendilepingud on õigustühised, sest linnaosal puudus igasugune õigusakti andmise õigus. 23. novembril 1994 muutis Riigikogu kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I 1994, 84, 1475), selle seaduse § 57 lõike 5 kohaselt sai linnaosa vanem üksikaktina korralduse andmise õiguse. Paralleelselt oli ka siis päevakorral linnaosa poliitilise juhtimise (halduskogu) seadustamine, kuid see osutus üle jõu käivaks ülesandeks. Peeti vajalikuks saada rohkem praktikat ja analüüsida välisriikide kogemusi. 1996. aastal korraldati Tallinnas Eesti Haldusjuhtimise Instituudis esimene esinduslik rahvusvaheline pealinna juhtimise konverents Berliini, Helsingi, Kopenhaageni, Oslo, Riia, Stockholmi ja Vilniuse juhtide osavõtul.

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

Tallinnas alanud tsentraliseerimine jätkus järgmistel aastatel, mil vaheldusid linnaosa, abilinnapead ja poliitiliste ametnikena ka linnaosavanemad. Harukondlikku juhtimist teostavate ametite juhid olid tähtajatu teenistussuhtega ametnikud, kes suutsid poliitilist ebastabiilsust oma positsioonide kindlustami-

seks edukalt ära kasutada. Aastail 1999-2000 koondati kolmandiku võrra linnaosavalitsuste koosseise, kärbiti nende kujunemisejärgus olnud õigusi linna eelarve protsessis ja vähendati ülesandeid, seejuures alus- ja üldhariduse, vaba aja ning heakorra valdkonnas. Et välis- tadata varasemate aastate pelgalt poliitilistele emotsioonidele tuginenud muudatusi linna juhtimises, otsustas Tallinna Linnavalitsus 2003. aastal tellida võimalikult tervikliku ning üheaegset juhtimise seisundit ja selle probleeme käsitleva analüüsi Tallinna Tehnikaülikoolilt. Kuigi linna juhtimisprobleemid olid tellijale üldjoontes teada, olid need üldistamata ja kaardistamata, puudusid poliitiliste valikute teoreetilised põhjendused. Ka oli vaja analüüsida teistes Euroopa riikide linnades (eelkõige pealinnades) kasutatavaid juhtimismudeleid ja nende perspektiive.

Demokraatia ja subsidiaarsus

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

Kõneldes subsidiaarsusest – mis tähendab kodanikulähedust (vt Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu III jaotise artiklit 9 või Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõiget 3) –, tuleb märkida, et avaliku halduse ülesannete delegeerimine linnavolikogu või -valitsuse poolt harukondlikku juhtimist teostavale ametiasutusele ei ole subsidiaarsusprintsipi kohaldamine. Paraku on just selliselt tõlgendatud subsidiaarsusprintsipi 2006. aastal (Tallinna

Linnavolikogu otsus nr 89, 23.03.2006) ja veelgi selgemalt 2002. aastal esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ettepanekute seletuskirjas (1190 SE). Suurtes linnades kasvab sotsiaalne anonüümsus ning väheneb üksiku linnaelaniku võimalus linna toimimist mõjutada. Kogu meie avaliku halduse ja sealhulgas kohaliku omavalitsuse suuremaid probleeme on vähene kodanikuaktiivsus. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2004. aastast on muide detsentraliseerimist märgitud elanike aktiivsuse tõstmise vahendina: "Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist." Kohaliku omavalitsuse ülesanne on pakkuda elanike ootustele vastavat avalikku teenust, tagada teenuse kvaliteedi kontroll ning reageerida paindlikult ja kiirelt elanike vajadustele. Erilist tähelepanu vajavad valdkonnad, mis eeldavad teenu- se osutamist vahetult sihtrühma või ülesande lähedal: sotsiaalhoolekanne, vaba aeg, heakord. Lahendusena kasutataksegi suuremates linnades laialdaselt territoriaalset detsentraliseerimist (Norton 1994; Bäck 2002). Linna territoriaalse detsentraliseerimise ja linnaosa juhtimisvahendina rakendamise eesmärgid võib kokku võtta järgmiselt (Norton 1994; Barlow 1993):

- 1) tagada kohalik demokraatia, luua kaas- rääkimise ja osalemise võimalused;
- 2) arvestada kohalikke prioriteete, reageeri da komplekssetele ning mitut valdkonda haaravatele probleemidele kiirelt ja paind likult;
- 3) teenindada elanikke võimalikult elukoha lähedal.

Linna juhtimise detsentraliseerimise õiguslik alus

Õiguslikult võib suurlinna territoriaalsel det- sentraliseerimisel kasutada kolme mudelit (Barlow 1994):

1. Linn, kus üksikute linnaosade õigused on võrreldavad iseseisvate kohaliku oma- valitsuse üksustega. Selline oli näiteks

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

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

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

Linnaosa halduskogu

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

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

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

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

Naaberriikide kogemus

Eesti kohaliku omavalitsuse toimimise õiguslikud alused on suhteliselt samasugused kui Põhjamaades, seetõttu on otstarbekas analüüsida sealsete linnade juhtimist. Göteborgis on 21, Malmös 10, Oslos 15 ja Stockholmis 18 linnaosa. Meil sageli Helsingi detsentraliseerituse näitena märgitud Espoo, Kauniainen ja Vantaa moodustavad 1974. aastast alates koos Helsingiga koostööpiirkonna, mille toimimist reguleerib eriseadus (YTV-laki). Samasugune seadus võeti 1999. aastal vastu ka Kopenhaageni piirkonna kohta (Lov om Hovedstadens Udviklingsråd). Põhjamaades hakati suurlinnade juhtimise detsentraliseerimist laiemalt rakendama alles 1980.-1990. aastail, kui selgus, et varasemad harukondlikul printsibil põhinevad juhtimisstruktuurid ei suuda heaoluriigi ülesandeid küllalt efektiivselt täita. Põhjamaade kogemus näitab, et detsentraliseerimine on otstarbekas eelkõige siis, kui linnas on üksteisest erinevad sotsiaalmajandusliku struktuuri ja identiteediga linnaosad.

Norra ja Rootsi linnade analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused:

- 1) linnaosal kui juhtimisvahendil on kaks põhieesmärki: a) arendada kohalikku demokraatiat ning siduda elanikke ja kohalikku omavalitsust; b) osutada avalikke teenuseid efektiivsemalt ja arvestada kohalike olusid (Montin 1992; Bäck *et al.* 2001; Bäck 2002);

- 2) linnaosas teeb poliitilisi otsuseid meie mõistes halduskogu. Halduskogude liikmed nimetab linnavolikogu linnaosa elanike hulgast, sageli linnavolikogu poliitilist struktuuri järgides. Oslos on eksperimendi korras ka neli otsevalitud halduskogu (Bäck 2002);
- 3) linnaosad osutavad suure osa heaoluriigi avalikest teenustest, peamiselt sotsiaalkandekandele, vaba aja, hariduse ja heakorralduskonnas (Hegelsen *et al.* 2001);
- 4) rakendatakse ulatuslikku fiskaalset detsentraliseerimist. 50-75% linna eelarvest kasutavad linnaosad osutatavate teenuste finantseerimiseks (Tallinnas alla 10%). Põhjamaades eraldatakse linnaosadele objektiivsetele ja mõõdetavatele kriteeriumidele põhineva eelarvevalemiga teatud rahasumma, mille raames nad saavad ise määrata oma prioriteedid ja raha jaotuse. Linn määrab kindlaks üksnes teenuste üldised standardid (Lõhmus 2005; Byradets... 2003).

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

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

Linnaosa peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega

Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöös raames küsitleti Tallinna kohaliku omavalitsuse toimimises nii teenuste tarbijatena (linnaelanikke, ettevõtjaid) kui ka teenuste osutajatena (ametite ja linnaosade juhid, hallatavate asutuste juhid) osalejaid. Üldistavalt võib väita, et linna juhtimises vajavad lahendamist need probleemid, mis tulenevad elust enesest ja on

võimalikult objektiivsed, s.t tulenevad rohkem kui ühe vastaja (paratamatult subjektiivseks jäävatest) seisukohtadest. Küsitlused andsid kinnituse, et osa avalike teenuste (eriti noorsootöö ja sotsiaalhoolekande) puhul ei ole linnaosad ametitega asendatavad.

Linnaelanike uuringu käigus küsitleti linnavalitsuse infosaali ja linnaosavalitsustesse pöördunud linlasi. Just neilt võis oodata kindlaid seisukohti selle kohta, kuidas tajutakse omavalitsuslikke väärtusi ja hinnatakse erinevaid juhtimisviise. Küsitlustulemused näitasid, et linnaelanikud ei saa enamasti aru linna juhtimisest ja vastutajatest. Linnaosavalitsuse kui kõige elaniku- ja kodulähedasema asutuse olemasolu pidasid vajalikuks nii infosaalis kui ka kõigis linnaosades küsitletud. Linnaosavalitsuse ülesannete kohta arvati valdavalt, et linnaosavalitsus peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega (heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine). Elanike soov on lahendada probleem(id) ühes kohas ja kui konkreetset täitjat ei teata, siis pööratakse esimese kättesaadava linna asutuse poole. Viimaseks on üldjuhul elukohajärgne linnaosavalitsus. Rahulolematum funktsionaalsete ametite osutatavate teenuste kvaliteediga transformeeritakse üldjuhul samuti linnaosa tegematajätmiseks. Ameteid ei teata ja neid külastavad seetõttu teadlikumad või otseselt linnaosa või kaaskodanike suunatud linnaelanikud. Tallinna Tehnikaülikooli uuringu tulemusi kinnitasid hiljem (2004. aastal) Tallinna Linnavalitsuse tellitud avaliku arvamuse tulemused. Nende kohaselt oli küsitletuist linnaosavalitsuste tegevusega väga rahul 6%, pigem rahul 44%, pigem ei olnud rahul 19%, üldse ei olnud rahul 6% ja 24% ei omanud seisukohta (OÜ Ariko Marketing 2004, 35, 39-46).

Teenuste osutajate küsitluses tõid nii ametite juhatajad kui ka linnaosade vanemad oluliseimate probleemidena välja tsentraliseerituse ja linnasisese ülesannete jaotuse. Harukondlike üksuste juhid mõistsid tsentraliseerituse all eelkõige seda, et linnavolikogu ja -valitsus ei saa delegeerida neile õigusaktide andmise õigust. Linnaosavanemad nägid probleemi

nii otsustusõiguse liigeses koondumises linnavolikogule ja -valitsusele kui ka avalike teenuste koondumises ametite pädevusse linnaosa arvel. Vastanute hinnangul ei selgu linna õigusaktidest üheselt, missuguseid ülesandeid peaks täitma amet ja missuguseid linnaosa. Ka ametite endi ülesannete jaotus ei ole selge, eeskätt komplekssete, mitut valdkonda hõlmavate probleemide puhul (vaba aja sisustamine, noorsootöö, arenguküsimused, liiklus). Tulemuseks on ülesannete täitmisel teatud valdkondades dubleerimine või veel halvemal juhul – teenuste osutamata jätmine.

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

Õigused, kohustused ja vastutus on tasakaalust väljas

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

2004. aasta eelarves moodustasid linnaosade kuludest 30% üldvalitsemiskulud, 26% sotsiaalhoolekanne, 20% heakord, 9% elamumajandus, 4% kultuur, 3% sport, 2% noorsooüritused ning 6% muud kulud (Lõhmus 2005).

Linnaosadele eraldatavad eelarvevahendid ei baseeru mõõdikute alusel koostatud valemitel. Vahendite suurus sõltub kas juba 1990. aastate alguses kujunenud ja raskesti põhjendatavatest proportsioonidest või poliitilistest kokkulepetest või kompromissidest. Linnaosadele eraldatud raha analüüs põhiliste kuluartiklite (üldvalitsemine, sotsiaalhoolekanne ja heakord) lõi ning elanike arvule ja pindalale tuginedes näitas, et finantseerimise alused ei ole põhjendatavad üheski valdkonnas (Lõhmus 2005).

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

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

Tallinna juhtimismudeli täiustamine

Tallinna linnaosades on tosin aastat pärast linnaosade moodustamist õiguslikud ja rahalised võimalused kohalike ülesannete täitmisel muudetud peaaegu olematuks. Samal ajal erinevad linnaosad paljude sotsiaalsete tunnuste osas. Seetõttu nõuavad langetatavad otsustused kohalike olude head tundmist.

Harulise juhtimise ameteil puudub võimalus vajalikul määral kontrollida ja juhtida linnaosas paiknevate linna hallatavate asutuste tegevust.

Linnaosa valitsuse muutmise üksnes piirkondlikuks teeninduspunktiks on põhjendamatult peamiselt kolmel põhjusel:

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

Linnavolikogu peaülesanne peaks olema strateegiliste ja linna üldise arengu küsimuste lahendamine. Paraku kinnitab iga linnavolikogu istungi päevakord, et rohkesti tuleb tegelda üksiküsimustega. Nende lahendamine tuleks seaduses lubatud piires delegeerida linnavalitsusele, linnaosale või selgelt harulises küsimuses linna ametile. Linnavolikogu oluline roll peaks olema kodanikuühiskonna tugevdamine. Tema juurde tuleks moodustada rohkem mittetulundusühingute, ettevõtjate, noorte, eakate ja vajadusel teiste huvirühmade ümarlaudu ning kaasata nende esindajad linnavolikogu komisjonide töösse. Sama on otstarbekas teha linnaosade halduskogudes. Täpsustamist vajab linnavolikogu komisjonide staatus. Linnavolikogu komisjonide struktuur tuleks ühitada funktsionaalset juhtimist teostavate ametite haldusalaga. Linnavolikogu komisjonidele tuleks anda kaasotsustamise õigus ja näha ette valdkonnad, kus täidesaatva võimu otsustuste tegemine eeldab linnavolikogu komisjoni eelnevat kooskõlastust. Elukõige on see vajalik valdkondades, kus linna juhtimise üldise tulemuslikkuse huvides ei ole linnavolikogu otsus alati vajalik.

Linnavalitsus kui täidesaatev organ juhib linna ametite ja linnaosavalitsuste kaudu. Linna ametite põhifunktsioon on edaspidigi poliitilise organi tellimusele ja olukorrale tuginedes õigusaktide väljatöötamine. Avalikke teenu-

seid tagavad ametid üksnes valdkondades, kus ülelinnaline tsentraliseeritud juhtimine annab paremaid tulemusi või mis on olemuslikult ülelinnalsed või haaravad koguni laiemat regiooni (arenguküsimused, ülelinnalsed kultuuri- ja spordiüritused, linnaplaneerimine, ühistransport, magistraaltänavad jms). Linnaosade täidetavate avalike teenuste jaoks töötavad ametid arengukavadest, sotsiaalsest tundlikkusest ja poliitilise tasandi ülesannetest lähtudes välja teenuste miinimumstandardid ja kriteeriumid.

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

Mitut linnaosa Tallinn vajab?

Poliitikud on linnaosade arvu suhtes eri arvamusel. Nii mõnigi kord võib kuulda, et linnaosi peaks olema vähem. Analüüs, sealhulgas elanike küsitlused jms, kinnitas, et linnaosade arvu ei ole (praegu) otstarbekas muuta. Lasnamäe ja Pirita linnaosa suuruse erinevust ja eripära arvestades ei ole võimalik leida mudelit, mis rahuldaks ühelt poolt linnaosadeks jagamise sisulisi (kogukondliku omavalitsuse toimimisest tulenevaid) põhimõtteid ja teisalt seda, et uued linnaosad oleksid võimalikult ühesuguse suuruse ja pindalaga. Seetõttu ei ole mingil juhul põhjendatud linnaosade mehaaniline liitmine, sest nii tekiksid kunstlikud moodustised ja oletatav majanduslik efekt ei kompenseeriks eripalgeliste kogukondade lõhkumist. Linnaosavalitsuse kui juhtimisvahendi ülesanne on kindlustada demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõtted: pakkuda elanikele vahetu osalemise ja kaasarääkimise võimalusi ning tagada kohalikud teenused ülelinnalistest standarditest ja kohalikest prioriteetidest lähtudes. Linnaosadele tuleb ette näha erinev otsustusõiguse ulatus. Ülelinnaliselt prioriteetsetes või sotsiaalselt tundlikes valdkondades peab

linnaosa kaalutusõigus olema väiksem. Linnaosa juhtimisstruktuur peab toetama kohalike omavalitsuste põhiväärtuste tagamist. Halduskogu roll linnaosa juhtimisel peab kasvama ning poliitilised otsustused linnaosa tasandil peab tegema halduskogu. Seni kui halduskogu ei saa anda haldusakti, tuleb ette näha valdkonnad, kus linnaosavanem ei saa teha otsustust halduskogu kooskõlastuseta. Linnaosade finantseerimiseks on vaja välja töötada objektiivne ja mõõdetavatel kriteeriumidel põhinev eelarvevalem. Sobiva eeskju võib leida Rootsis ja Norras kasutusel olevaist mudeleist (Bäck 2002; Lõhmus 2005). Raha võiks eraldada viie valdkonna summana: üldvalitsemine, heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine ja reservfond.

Pealinna tõhusaks juhtimiseks on vaja terviklikke lahendusi

Üldistavalt peame vajalikuks linna efektiivset juhtimist, mis peab aga haakuma demokraatia tagamise ja arendamisega. Ka linnasiseses juhtimises tuleb lähtuda Euroopa Liidu avaliku halduse põhimõtetest – subsidiaarsus ja hea valitsemine (*good governance*) –, mis eeldavad kodanikulähedust. Mitmes sotsiaalmajanduslikus valdkonnas tagavad linna kui terviku kiire ja efektiivse arengu just linnaosad neile antud õigustega, muidugi koos raha, kohustuste ja vastutusega. Pealinna funktsioon toob kaasa spetsiifilisi probleeme, mida ei saa ignoreerida. Seda on märgitud ka rahvusvahelistes regulatsioonides. Näiteks 2003. aastal võttis Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongress vastu otsuse, kus muu hulgas on tõdetud: „Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kaheksagust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms... Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud: 1) eri tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest; 2) huvide konfliktist valitsemistasandite vahel; 3) pädevuse

ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel; 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest.“

Suurlinna, seda enam pealinna juhtimist ei saa otstarbekalt teha üksnes üksikute valdkondade

korrastamisega. Vaja on terviklikke lahendusi, mis haaravad lisaks artiklis käsitletud linnasisese juhtimise detsentraliseerimisele veel pealinna suhteid riigi kesktasandiga ning regionaalset koostööd.

Kasutatud kirjandus

- Barlow, M. (1993).** Large City Reforms. - R. J. Bennett (ed). Local Government in the New Europe. London: Belhaven Press, pp 130-143.
- Barlow, M. (1994).** Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas. - M. Barlow, P. Dostál, M. Hampel (eds). Development and administration of Prague. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Bäck, H. et al. (2001).** Stadsdelsnämnder i Stockholm - Demokrati och effektivitet. Slutrapport. IKE, Rapport 2001:111.
- Bäck, H. (2002).** Fragmentation and Consolidation in the Big City. Neighbourhood Decentralisation in Six Scandinavian Cities. Göteborg: Göteborg University. - <http://www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe12/henryb.pdf>
- Byradets budsjettforslag for 2004. Dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene (2003). Oslo: Oslo Kommune.
- Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2004) 12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or Structure of local and regional authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 20 October 2004.
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 95.
- Euroopa põhiseaduse leping (2005). Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus.
- Hegelsen, M., Klausen, J. E., Fimreite, A. L. (2001).** Færre og større bydeler. Oslo: Prosjektrapport 2001:17.
- Horvath, T. M. (2000).** Decentralization. Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Lov om Hovedstadens Udviklingsråd. - <http://www.retsinfo.dk/GETDOC/ACCN/A19990035430-REGL>
- Lõhmus, M. (2005).** Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. - XIII majanduspoliitika teaduskonverents: XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH, lk 398-408.
- Lõhmus, M., Tõnisson, I. (2006).** Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania after Restoring their Independence. - Halduskultuur, Vol 7, 50-77.
- Montin, S. (1992).** Recent Trends in the Relationships between Politics and Administration in Local Government: The Case of Sweden. - R. Batley, A. Campbell (eds). The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government. London: Frank Cass.
- Mäeltsemees, S. (2004).** Tallinna linna juhtimine. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Mäeltsemees, S. (2005).** The Capital City in the Local Self-Government System in Europe. – Capital City Administration. Opportunities and Challenges. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Mäeltsemees, S., Kukk, L. (1999).** Kohalik omavalitsus Austrias. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.
- Norton, A. (1994).** International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar.
- О производстве выборов гласных Городских Думь и объ участковых городских управленийъ. Пост. 15.04.1917 г. Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 г. / составлен Отделением Свода законов Государственной канцелярии Петроград.**
- OU Ariko Marketing. Tallinlaste rahulolu linna elu-oluga. Uuring, juuni 2004. [Kättesaadav Tallinna Linnakantselei teabeosakonnas.]
- Randma, T., Annus, T. (2000).** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135-144.
- Resolution 158 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on management of Capital cities.
- Röber, M., Schröter, E., Wollmann, H. (2002).** Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.
- YTV- laki** (Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta). – <http://www.ytv.fi/FIN/paatoksenteke/YTVlaki/etusivu.htm>