

PEALINNA JA PEALINNA REGIOON KOHALIKU OMAVALITSUSE SÜSTEEMIS¹

Sulev Mäeltsemees²
Tallinna Tehnikaülikool

Pealinna probleemid on muutunud järjest aktuaalsemaks uurimisvaldkonnaks nii majandusteadlastele kui juristidele. Autori arvates aga peaaegu puuduvad sellised interdistsiplinaarsed analüüsid, kus seostatult käsitletakse pealinna õiguslikke, majanduslikke, demograafilisi ja juhtimiselaseid probleeme. Samas just taoline lähenemine on vajalik muuhulgas ka selleks, et püüda välja töötada kompleksset linnapoliitikat. Euroopa regionaliseerumise protsessis mõjutab linnade ja muude haldusüksuste arengut järjest enam piiriülene koostöö. Seega muutub aktuaalsemaks ka linnade ja eriti pealinnade rahvusvaheline võrdlus.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida pealinna ja pealinnaregiooni kohta Eestis just avaliku halduse interdistsiplinaarsest aspektist. Võrdluseks tuuakse ka iseloomulikke näiteid välisriikidest.

1. Linnaregioon mõnes välisriigis

Linnaregiooni uurimise tähtsus on kogu maailmas järsult kasvanud viimasel paaril aastakümnel. Sel perioodil on pea kõigis riikides toimunud kiire urbaniseerumine. 2008. aastast elab maakeral üle poole rahvastikust linnades. Linnade suuruse kasvuga on toimunud ka nende tagamaa varasemate maapiirkondade linnastumine, nn valglinnastumine. Linnaregioonidel on järjest olulisem roll ka nt Euroopa Liidu regionaalpoliitikas, sh struktuurivahendite kasutamises.

Kahjuks tuleb tõdeda, et Eestis pole vastava valdkonna mõisted ajaga kaasa käinud. Sajandeid käsitleti linnu kui ajaloolist ja õiguslikku kategooriat, mis oli õigustatud seetõttu, et „linnaõhk tegi vabaks“. Kuid alates XX sajandi keskpaigast on Lääne-Euroopa kohaliku omavalitsuse arendamisel ja õiguslikul reguleerimisel võetud aluseks põhimõte, mille kohaselt on maalised ja linnalised kohaliku omavalitsuse üksused õiguslikult staatusest võrdsed. Seda kinnitavad ka riikides kasutatavad kohaliku omavalitsuse üksuste koondnimetused (*die Gemeinde, kommun, kunta*). Näiteks Soome 1995. aasta Vallaseaduse (*Kuntalaki*) §5 kohaselt „*vald võib kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnataolisele kogukonnale esitatavatele tingimustele*“.

Interneti rahvastikustatistika andmebaasides tuuakse linnaelanike arvule juba enamasti eelistavamalt ära linnastunud piirkondade (*Urban Area* või *Urban Zone*) või

¹ Artikkel „Hauptstadt und Hauptstadtregion im System der Lokalen Gebietskörperschaften“ asub publikatsiooni CD-l.

² Sulev Mäeltsemees, PhD (geograafiakandidaat), emeriitprofessor, Tallinna Tehnikaülikool; sulev.maeltssemees@ttu.ee

pealinnaregioonides (*Metropolitan Area*) rahvaarv (tabel 1). Seda on vaja teada, sest muidu võib (pealiskaudsel) analüüsil eksida.

Pealinnu on viimasel ajal linnade hulgest esiletõstatult käsitletud mitte ainult teaduspublikatsioonides vaid ka Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu regulatsioonides, rahvusvaheliste organisatsioonide raportites jne. Taoline suur tähelepanu on igati põhjendatud, sest pealinnad on üldjuhul riigi suurimad linnad, innovatsioonikeskused ja majanduse arengu mootorid. Paljuski just pealinnade rahvusvahelisest konkurentsivõimest sõltub globaliseeruvus maailmas kogu riigi konkurentsivõime.

Eriti pealinnu analüüsid ja rahvusvaheliselt võrreldes peaks arvestama järgmiste valdkondadega:

1. Pealinna ja tagamaa koht riigi asustussüsteemis.
2. Pealinna ja tagamaa koht riigi õigusruumis.
3. Pealinna ja tagamaa koht riigi majandusruumis.
4. Pealinna ja tagamaa juhtimise mudelid.

2. Valglinnastumisest

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

Valglinnastumist on Eestis seni uuritud peaausjalikult iseorganiseerumise aspektist. Seda ka pealinna regioonis. Näitena võib siin tuua Tartu Ülikooli geograafide (Ahas u.a 2014; 1-7 jt) poolt mobiiltelefonide abil inimeste paiknemise ja liikumise uurimise. Need on ülimalt vajalikud uurimused, et saada ülevaadet inimeste liikumisvoogudest regioonis jne.

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

Avalik haldus, sh kohaliku omavalitsuse organid ongi demokraatlikus ühiskonnas selleks hoovaks, mille abil suunata (avalikes huvides) ühiskonna protsesse. Nende üks ülesanne on vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (§ 3, lg 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

Põhimõttelise tähtsusega on ka küsimus, mida me nimetame kohaliku omavalitsuse üksuste koostöök. Kas ikka teise valla või linna koolis õppimine on koostöö? See on lihtsalt teenuse ostmine teiselt linnalt või harvem ka vallalt. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostööst rääkida alles seal ja siis, kui protsesse püütakse avaliku halduse

institutsioonide poolt õiguslikult, organisatsiooniliselt jne suunata, koordineerida vms.

Avaliku halduse oluline ülesanne on vastavate regulatsioonidega luua õigus- ja majandusruum, mis vastab ühiskonna (antud etapi) vajadustele ja võimalustele ning võimaldab tõsta elanike heaolu. Õigusruumi loomine võib nõuda teatud juhtudel vastavate seaduste vastuvõtmist, kuid sageli piisab oma kohaliku omavalitsuse organi regulatsioonidest.

3. Pealinn Eesti õigusruumis

Kui Eesti Vabariik taastati 1992. aastal, siis kaotas kehtivuse ka ENSV 1978. aasta Konstitutsioon, mille viimane paragrahv (§ 169) sätestas, et *“Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi pealinn on Tallinn.”* Eesti Vabariigi 1992. aasta Põhiseaduses ei ole pealinna sätet. Võrdluseks Euroopa kõigi postsotsialistlike riikide põhiseadustes on pealinn märgitud ja ainult kaudselt on seda tehtud Läti Põhiseaduses (§15 *“Saeima asukoht on Riia”*).

1995. aasta veebruaris Riigikogus vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 5 sätesta pealinna (*“Eesti Vabariigi pealinn on Tallinn”*) lõpetas need vaidlused. Eelkõige Tallinna Linnavolikogu algatusel mindi edasi pealinna sisuliste õiguslike, juhtimiselaste ja majanduslike probleemide lahendamisel.

22. veebruaril 1994. aastal tegi Tallinna Linnavolikogu ettepaneku Vabariigi Valitsusele võtta vastu Pealinnaseadus. Olulist inspiratsiooni saadi Saksamaa Liitvabariigi tolaegse pealinna Bonni ja Nord-Rhein Westfaleni liidumaa vahelise koostöö seadusest. Meie Pealinnaseaduse eelnõu kahes ministeeriumis (Justiits- ja Siseministeeriumis) toetust ei leidnud, mistõttu ka selle menetlemist parlamendis ei järgnenud.

1997. aastal moodustas Tallinna linnapea Edgar Savisaar töögrupi Tallinna staatust reguleeriva seaduse väljatöötamiseks. 1998. aastal võttis Tallinna Linnavolikogu selle töögrupi ettepanekul vastu otsuse, millega tehti Vabariigi Valitsusele ettepanek Tallinna staatuse seaduse vastuvõtmiseks Riigikogus. Vabariigi Valitsus nõustus Siseministeeriumi ettepanekuga mitte toetada seda eelnõu, kuid pidas seejuures vajalikuks Tallinna kui riigi suurima kohaliku omavalitsuse ja pealinna õigusliku seisundi eristamise vajalikkust teiste kohaliku omavalitsuse üksuste õiguslikust seisundist. Igas mõttes (nii territoriaalses kui ka sisulises mõttes) Tallinna piire ületavate keeruliste probleemide lahendamiseks moodustas Vabariigi Valitsus 1998. aastal asjatundjate komisjoni Tallinna õigusliku staatuse sätestamiseks. Selle eelnõu sisuline ettevalmistus ja arutelu katkes 1999. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimistega.

2002. aasta sügisel esitasid kaks Riigikogu fraktsiooni (Keskerakonna fraktsioon ja Reformierakonna fraktsioon) Riigikogu menetlusse uue Tallinna staatust puudutava

eelnõu, mida menetleti, kuid tulemusteta kuni 2003. aasta märtsis toimunud parlamendivalimisteni.

2006. aasta märtsis esitas Tallinna Linnavolikogu Vabariigi Valitsusele ettepaneku Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Riigieelarve seaduse muutmiseks. Sellega oleks kõigepealt antud Tallinna linna ametiasutuste pädevusse mõningate ülesannete lahendamine, mis teistes valdades ja linnades on vastava volikogu ainupädevuses. Samuti nähti eelnõuga ette, et Tallinna linna eelarve osas toimuvad läbirääkimised Vabariigi Valitsusega otse, ilma Harju maavanema vahendusest või tasandusfondi osas ilma Omavalitsusliitude Koostöökogu vahendusest. Need ettepanekud ei leidnud Siseministeriumis toetust.

Pealinna teistest valdadest ja linnadest erinevat õiguslikku reguleerimist on meil pidanud vajalikuks ka Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) ning OECD.

4. Pealinnaseaduse vajadusest Eestis

Pealinna seaduse eesmärke võib meil käsitleda kahest täiesti erinevast vaatenurgast:

1. Kas sellega tahetakse saavutada pealinna positsiooni, eelkõige rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamist? Ka Vabariigi Valitsuse poolt 19. mail 2005 heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegias aastateks 2005-2015 et pealinnaregiooni ja teiste linnapiirkondade konkurentsivõime kvalitatiivne arendamine on riigi regionaalpoliitika üks olulisi eesmärke. Muuhulgas nähti Strateegia elluviimiseks koostatud vastavas tegevuskavas (p 2.6) riikliku linnapoliitika väljatöötamine, aga see ülesanne jäi täitmata.

2. Kas Pealinnaseaduse abil püütakse saavutada meie kohaliku omavalitsuse üksuste majandus- ja haldussuutlikkuse erisuste vähendamist. Tallinn on rahvaarvult 4 000 korda suurem kui Ruhnu või Piirissaare vald ning neli korda suurem kui Tartu. 1993. aastal jagas Tallinna Linnavolikogu pealinna kaheksaks piiratud omavalitsusega linnaosaks. Meedias on avaldatud ettepanekuid, et need linnaosad võiksidki olla mitte piiratud vaid täieliku kohaliku omavalitsusega

Tallinna kui pealinna ja riigi suurima linna juhtimise probleemid on üldistavalt jagatavad kolme gruppi:

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

Neist esimene – pealinna suhted riigi kesktasandiga sõltub riigi kesktasandi poliitilistest hoiakutest. Kahjuks on need viimase paarikümne aasta jooksul olnud kahetsusväärselt konfliktised.

Nimetatud kolmest probleemist on Tallinnal endal kõige suuremad õigused ja võimalused viimase, kolmanda grupi lahendamiseks. Riigikogus 1994. aastal ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 6 näeb ette „*Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.*“

Pealinna sisesest ja pealinnaregiooni juhtimisest

Linnastumise (urbanisatsiooni) kiire areng on toonud kaasa ka põhimõtteliselt uute lahenduste otsimise linna juhtimises. Üheks olulisemaks suunaks on linnade suuruse kasvades saanud linnasisese juhtimise probleem ja eelkõige detsentraliseerimine. Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna regionaalpoliitika ja kohaliku omavalitsuse õppetoolis on läbi viidud mitmeid selleteemalisi uurimistöid, (peamised autorid Sulev Mäeltsemees ja Mikk Lõhmus).

2012. aastal viidi Tallinna Tehnikaülikoolis eelnevalt märgitud teadlaste juhtimisel läbi uurimistöö „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“, mille tellis Harjumaa Omavalitsuste Liit ja rahastati Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest. Uurimistöö aruanne ja autorite poolt välja töötatud Pealinnapiirkonna koostöö seaduse eelnõu on kättesaadav internetis <http://43939.edicypages.com/dokumentatsioon>, kusjuures võib märkida, et ettepanekud on rakendatavad mitte ainult pealinna vaid ka teiste suuremate linnade ja nende tagamaa koostöö kohta.