

# KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHINEMISE KÄSIRAAMAT

**Projekt „Kohalike omavalitsuste ühinemiste ja ühise teenuseosutamise ettevalmistamise toetamine“**

**Autorid: Mikk Lõhmus, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Kersten Kattai, Jaan Lõõnik**

**2013**

<b>1. Sissejuhatus</b>	<b>4</b>
<b>2. Ühinemissettepaneku tegemine ning läbirääkimiste alustamisega nõustumine</b>	<b>7</b>
2.1 Ühinemisläbirääkimiste ettepaneku tegemine ja sellega nõustumine	7
2.2 Läbirääkimiste algatamisest keeldumine	8
2.3 Ettepanek mitmele kohaliku omavalitsuse üksusele	8
2.4 Liitumine või ühinemine	9
Näide 2.1: Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek	10
Näide 2.2: Läbirääkimiste alustamisega nõustumine	11
Näide 2.3: Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste korraldamine (jätkamine)	12
<b>3. Ühinemisläbirääkimiste protsessi kavandamine</b>	<b>13</b>
Näide 3.1: Näidisajakava	15
<b>4. Avalikkuse kaasamine ja kommunikatsioonistrateegia ühinemisprotsessis</b>	<b>18</b>
Näide 4.1 Pressiteade	20
<b>5. Uuringute vajalikkus ja läbiviimine</b>	<b>21</b>
Näide 5.1: Eelarvestrateegia põhine finantsanalüüs	23
<b>6. Valla ja/või linnaelanike arvamuse väljaselgitamine</b>	<b>25</b>
Näide 6.1: Elanike arvamuse väljaselgitamise kord	28
Näide 6.2: Valla elanike arvamuse väljaselgitamise andmete kinnitamine	31
<b>7. Konfliktid, nende põhjused ja võimalikud lahendused</b>	<b>32</b>
7.1 Vastutötamine kui konflikti põhjus, selliste konfliktide lahendamise võimalused	32
7.2 Eelarvamused ja stereotüübid kui konfliktide põhjus	34
7.3 Omavalitsuste objektiivsetest erinevustest tulenevad erinevad arusaamad.	35
7.4 Tüüpilisemad küsimused, mis tuleb lahendada läbirääkimiste käigus	36
Näide 7.1: Lääne-Nigula valla ühinemisprotsessi tundlikud valdkonnad	39
Näide 7.2: Ühinenud valdade valitsemiskorralduse struktuurilahendused	41
<b>8. Ühinemisleping</b>	<b>47</b>
8.1. Ühinemislepingu eesmärgid	47
8.2. Ühinemislepingu formaat	47
8.3. Mida peab ühinemisleping sisaldama	49
8.4. Ühinemislepingu lisad	52
8.5. Lepinguprojekti avalikustamine, tehtavad muudatused ja nende menetlemine	54
Näide 8.1: Kohanimenõukogu soovitusi valla nimede valikul	56
Näide 8.2: Ühinemislepingu avalik väljapanek	57
Näide 8.3: Ühinemisleping	58
Näide 8.4: Ühinemislepingu ja selle lisade kohta esitatud ettepanekud ja vastuväited ning öiend volikogus läbivaatamise tulemuste kohta	64
<b>9. Ühinemise otsustamine</b>	<b>66</b>
Näide 9.1: Maavanemale esitatavad dokumendid - kokkuvõte	68
Näide 9.2: Volikogu otsus „Taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks“	69
Näide 9.3: Volikogu otsus ühinemislepingu ja lisade kinnitamiseks	70
Näide 9.4: Volikogu otsus ühinenud volikogu liikmete arvu määramiseks	71
Näide 9.5: Volikogu otsus valimisringkonna moodustamise ja mandaatide jaotamise kohta	72
Näide 9.6: Volikogu otsus valimiskomisjoni moodustamiseks	73
Näide 9.7: Volikogu otsus valla jaoskonnakomisjonide liikmete ja asendusliikmete nimetamiseks	74
<b>10. Kuidas toimida peale ühinemisdokumentide saatmist maavanemale?</b>	<b>75</b>
<b>Kümme head soovitusi läbirääkijatele</b>	<b>77</b>
<b>Autoritest</b>	<b>79</b>



# 1. Sissejuhatus

*Georg Sootla, Rivo Noorkõiv*

Eesti ja rahvusvahelistest kogemustest saab välja sõeluda mõned omavalitsuste ühinemiste strateegilised positiivsed mõjud, milleks on:

1. Valitsemise (volikogu, valitsus, administratsioon) kõrgem kvaliteet ja strateegilisem suunitlus. Volikogu ja valitsus keskenduvad rohkem strateegiliste ja pikaajaliste arengute tagamisele, samas kui igapäevaülesannete lahendamine ja eeskätt teenuste osutamine delegeeritakse kas asutustele või järjest enam ka kodanikeühendustele.
2. Nii poliitikute kui ametnike suurem asjatundlikkus. Nende spetsialiseeritus kitsamale probleemivaldkonnale, mis võimaldab paremini näha ja hinnata valdkonna tegevuse tulemuslikkust.
3. Suuremas vallas on mitte üksnes rohkem ressursi investeringuteks, vaid ka parem võimekus määratleda pikemaajalisi investeerimisprioriteete. Riskid on paremini maandatud;
4. Suuremas vallas on võimalik osutada selliseid teenuseid, mille sihtrühm väikevallas oli liiga kitsas (nt. spetsiifilise erivajadusega inimeste tugitegevus, nõustamisteenused);
5. Võimalus juurutada uut tüüpi teenuseid, mis eeldavad kodaniku anonüümsust (psühholoogiline nõustamine, võlanõustamine). Aga ka vastupidi, hajutada riske või lubada erandkorras suuremaid kulutusi, et tagada valla kaugemates piirkondades ja väiksema sihtrühma puhul teenuse osutamine, mis väikevallale käiks üle jõu (väikekoolid, transport kaugetest küladest);
6. Suurem võimekus täita mastaapseid ja sisult piirkondlikke haldusülesandeid, mis olemuslikult polegi mõeldud väikevaldadele – ettevõtluse arendamine, teede rekonstrueerimine, keskkonnahoid, korrakaitse, tervise-edendamine, ühistransport jms;
7. Teenuste mitmekesistamine ja valikuvõimaluste pakkumine eri huvidele (noorsootöö, huviharidus), võimalus paremini koordineerida kultuuri, spordi, noorsooteenuste pakkumist;
8. Suuremas vallas suudavad mitmed keskused ja rohkem ettevõtteid ning MTÜsid kokkuvõttes palju paremini tasakaalustada valla võimu kui väikevallas, kus on risk, et võim koondub korporatiivse kogukonna (ühe keskuse) liidrite kätte. Sellega seletub samuti, miks suuremas vallas on tunduvalt aktiivsemad külakeskused ja piirkondlikud MTÜd. Kodanikuühiskonna ja ettevõtluskeskkonna laienemise võib algusest peale seada omavalitsuste ühinemise missiooniks.
9. Kui ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused, mille vahel toimub ulatuslik elanike igapäevane pendelränne, siis moodustub tulemusena homogeensema kogukonnaga omavalitsus.

Sellega saab näidata (ja eduka ühinemise puhul nii ka on), et reform võimaldab süvendada subsidiaarsuse printsiibi<sup>1</sup> toimet ka kohaliku elu korraldamisel. Seega on vääri levinud arusaam, et ühinemised ei arvesta subsidiaarsuse printsiipi (otsustamine optimaalselt madalamal tasandil).

Paljud need otsused ja tegevused, mida küla, aleviku ja väikese valla tasandil langetatakse ja korraldatakse, jäävad oskusliku delegerimise tulemusena ka pärast ühinemisi sellele tasandile ja kohati isegi suureneb madalama tasandi (küla) roll; samas kui otsused ja tegevused, mis eeldavad pädevust ja mastaapi, paigutatakse nende sobivale (optimaalsele madalamale) tasandile.

Ühinemise läbirääkimistega soovitakse selgitada eeldused moodustada omavalitsusüksuste baasil ühine haldussuutlik, kohaliku omavalitsuse elanike huvidest kantud ja oma ülesandeid edukalt täitev omavalitsusüksus.

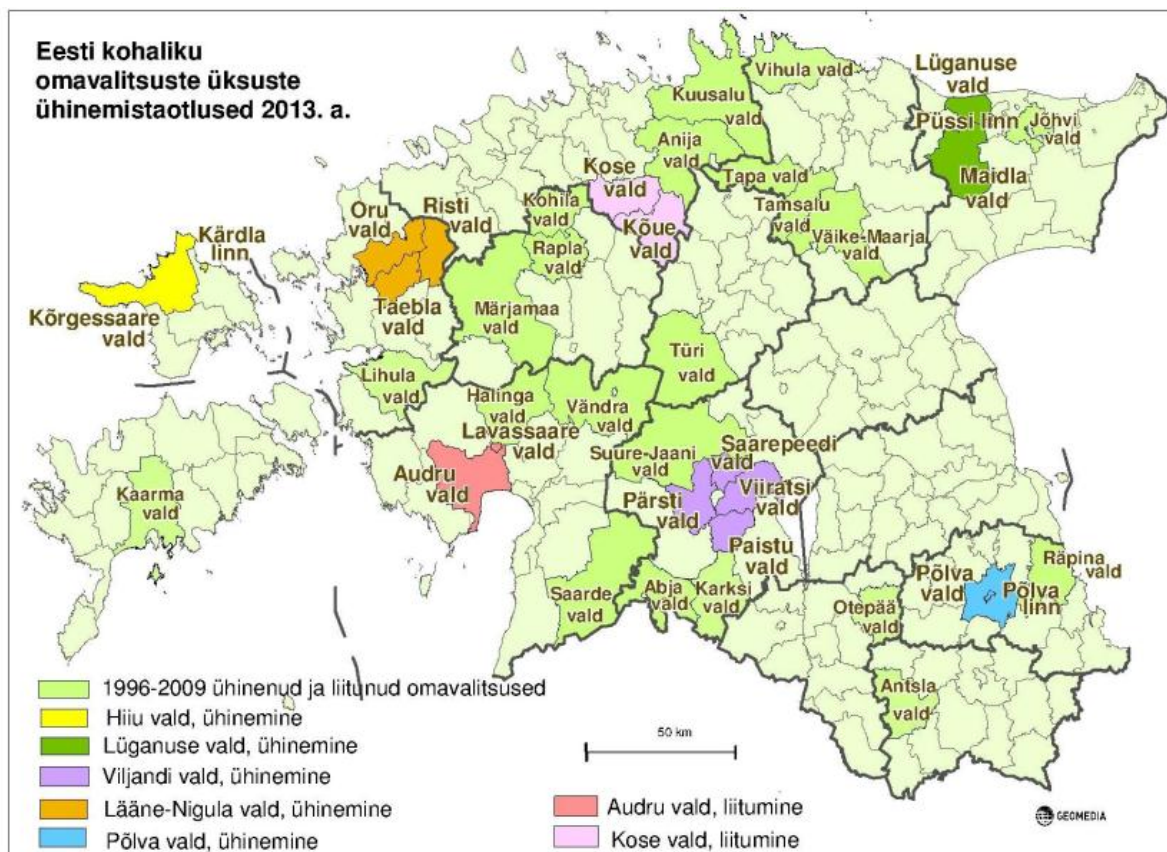
Peetakse oluliseks, et uus omavalitsusüksus:

- osutab elanikele kvaliteetseid, kättesaadavaid ja majanduslikult tõhusalt korraldatud seadustega kohustatud (haridus, noorsootöö, sotsiaalne turvalisus, ühistransport, keskkonnakaitse, kommunaalmajandus) ja vabatahtlikult kehtestatud avalikke teenuseid;
- seisab hea elanike õigustatud vajadustest lähtuvate huvid kaitsmisel;
- loob asjatundliku omavalitsusüksuse juhtimise ja ametnikkonna, keda iseloomustab kliendikesksus ja otsustuspädevus, mis tagavad tõhusa ressursikasutuse ja eeldused vallaeelarve väliste investeeringute kaasamiseks;
- tagab piirkonna tasakaalustatud sotsiaal-majandusliku arengu, aeg-ruumilise kättesaadavuse ja turvalisuse, mida võimendab kogukondlik toimimine (külaliikumine, seltsitegevus), kohapõhine alt üles initsiatiivide toetamine ja hästi funktsioneeriv vallakeskus koos kohalike keskuste (küla või külade rühm) võrgustikuga;
- laiendab kohalikku demokraatiat ja toetab kodanikuvastutusele suunatud teostusvõimalusi;
- võimendab omavalitsusüksuse suutlikkust osaleda üleilmastavas konkurentsi ja koostöö protsessides, suurendab võimekust taotleda Euroopa Liidu ja teiste abiorganisatsioonide vahendeid kohaliku elu parendamiseks.

Eestis oli 2013. aasta kevade seisuga 226 kohaliku omavalitsuse üksust. Ajavahemikus 1996-2012 on toimunud 51 linna või valla vabatahtlikku ühinemist, mille käigus moodustus 22 uut omavalitsust.

---

<sup>1</sup> Subsidiaarsusprintsiip ehk lähimuspõhimõte tähendab, et funktsioone tuleb täita eelistatult elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil, kus see on ülesannete loomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.



2013. aasta 19. aprilliks on ühinemistaotluse esitanud veel 18 omavalitsusüksust, mille tulemusena peaks 2013. aasta kohalike omavalitsuste valimiste järgselt moodustuma 215 valda ja linna.

## 2. Ühinemissetpaneku tegemine ning läbirääkimiste alustamisega nõustumine

### *Mikk Lõhmus*

Enne ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku tegemist on asjakohane konsulteerida eri poliitiliste jõudude esindajatega ning küsida nõu spetsialistidelt. Kesksel kohal on seejuures ülesanne määratleda eesmärgid, millest lähtuvalt soovitakse ühinemiskõnelustel leida lahendusi.

Eelnev tõsine kodutöö võimaldab teadmispõhise, argumenteeritud ja motiveeritud otsuse tegemise. Vastav argumentatsioon on soovitatav lisada eelnõu seletuskirja. Oluline on mitte takerduda isikutevahelistesse suhetesse või üksikküsimustesse, vaid kaaluda kõiki argumente, miks ühinemiskõnelused on asjakohased.

Soovitatav on, et otsuse kujundamise käigus viiakse läbi eelnevad osapoolte (kohaliku omavalitsuse üksuste) konsultatsioonid, et selgitada, millest oli ühinemissetpanek ajendatud. Praktika on näidanud, et ühinemise mõtestamisel on olulist abi sellest, kui analüüsitakse seniseid koostöökogemusi, samuti kui pannakse ettevalmistusprotsessi vedamise eest vastutus konkreetsele (välisele) eksperdile, projektijuhile või mõnele kohaliku omavalitsuse üksuse juhile.

Nagu edaspidi (peatükis 7) välja tuuakse, on piisav eeltöö ka üheks kõige olulisemaks eelduseks hilisema ühinemisprotsessile vastutöötamise vältimiseks või erimeelsuste tasandamiseks. Praktika näitab, et eelnevalt ette valmistamata ja konsulteerimata vastu võetud (ja mõnikord eeskätt ettepaneku teinud omavalitsuse sisesest poliitilisest võitlusest ajendatud) ühinemissetpanekud toetust ei leia ning selline tegevus kahandab kogu edasise koostöö usaldusväärsust ja tõsiseltvõetavust.

### 2.1 Ühinemisläbirääkimiste ettepaneku tegemine ja sellega nõustumine

**Ühinemissetpaneku tegemist ja läbirääkimiste alustamisega nõustumist või mittedõustumist reguleerib „Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus“ (edaspidi „ETHS“) § 9 („Haldusterritoriaalse korralduse muutmise valdade ja linnade osas volikogu algatusel“)**

- Haldusterritoriaalse korralduse muutmist sooviv volikogu esitab otsusena vormistatud ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle teistele asjaomastele volikogudele.
- Ettepaneku saanud volikogu esitab ettepaneku teinud volikogule **kahe kuu jooksul** ettepaneku saamisest arvates otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisega nõustumise või sellest keeldumise kohta. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud.

Läbirääkimistega alustamine ei too osapooltele kaasa kohustust ühineda, kuid toob õiguslikult kohustuse viia läbi ETHS § 9 lõikes 6 sätestatu s.o. teha vajalikud uuringud, tagada läbirääkimiste protsessi avalikustamine ning elanike arvamuse väljaselgitamine. Seega on haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega nõustumise eesmärk tagada protsessi osaliste õiguskindlus.

Siinkirjutaja soovib nii ühinemissetpaneku tegemise otsuses kui ühinemisläbirääkimiste ettepaneku vastuvõtmise otsuses fikseerida ka osapoolle volitatud esindajad võimalike läbirääkimiste pidamiseks. Kui kaks osapoolt on põhimõtteliselt ettepaneku tegemise ja läbirääkimiste alustamise eelnevate konsultatsioonide käigus kokku leppinud, siis võib otsuses fikseerida ka näiteks läbirääkimiste juhtkomisjoni ja teiste komisjonide liikmed ja volitused. Kõik see võimaldab kohe asuda ühinemisläbirääkimiste järgmise etapi juurde.

## 2.2 Läbirääkimiste algatamisest keeldumine

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud. Ühe viite võimalikele keeldumise alustele leiab ETHS § 7 lõikest 5.<sup>2</sup>

Seega tuleb läbirääkimiste algatamisest keeldumise otsus põhistada. Juhendi autori ja Siseministeeriumi hinnangul ei saa põhjuseks olla näiteks vajalike uuringute puudumine, kuna uuringute tegemine tulebki ette näha ühinemisläbirääkimiste käigus. Korrektselt keeldumise aluseks ei saa lugeda ka näiteks asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ühinemist ei käsitle - kuna ühinemisprotsessi käigus võib aset leida ka arengukava ülevaatamine ja täiendamine. Arengukavale on asjakohane viidata siis, kui arengukava ETHS § 7 lõikest 5 sätestatud asjaolude tõttu teatud ühinemisvõimalused välistab.

## 2.3 Ettepanek mitmele kohaliku omavalitsuse üksusele

Ühinemissetpaneku esitamise ja läbirääkimiste alustamisega nõustumise puhul tuleb arvestada seda, kas ühineda soovib kaks kohaliku omavalitsuse üksust või tehakse ettepanek mitmele üksusele. Esimesel juhul on asi selge. Kui üks omavalitsusüksus läbirääkimistest loobub, siis on vastav menetlus lõppenud.

Keerulisem on olukord siis, kui ühinemissetpanek on tehtud rohkem kui ühele kohaliku omavalitsuse üksusele. Kuni 2013. aastani võis ETHSi sõnastust selles osas tõlgendada ka nii, et ühe kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemisest loobumisel lõppeb kogu menetlus ja seda tuleb teiste üksuste osas alustada otsast peale.

2013. aastal ETHSi muudeti selliselt, et ühe kohaliku omavalitsuse üksuse loobumisel ei pea kogu protsessi ülejäänutega enam uuesti otsast alustama.<sup>3</sup> Siiski tuleb arvestada, missugused on ühineda soovivate omavalitsuste motiivid. Ühe loobumisel ei pruugi olla enam tagatud

<sup>2</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1. ajaloolist põhjendatust; 2. mõju elanike elutingimustele; 3. elanike ühtekuuluvustunnet; 4. mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5. mõju haldussuutlikkusele; 6. mõju demograafilisele situatsioonile; 7. mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8. mõju ettevõtluskeskkonnale; 9. mõju hariduslikule olukorrale; 10. omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

<sup>3</sup> ETHS § 9 lg 5: Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse muutmisega või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, lõpetatakse selle valla või linna osas vastav menetlus



tekkiva üksuse terviklikkus (nt ühised piirid, keskuse küsimus), mõned üksused soovivad ühineda üksnes koos teatavate partneritega jne.

Sellisel juhul on ajaressursi olemasolul ja õiguskindluse tagamiseks mõistlik võtta vastu volikogude vaheotsus, kus fikseeritakse läbirääkimiste jätkamine ja/või läbirääkijate volituste piirid. ( vt näide 2.3)

## 2.4 Liitumine või ühinemine

Kohaliku omavalitsuse ühinemise soodustamise seadus (edaspidi : KOÜSS) § 3 eristab kohaliku omavalitsuse ühinemist ja liitumist.<sup>4</sup> ETHS räägib haldusterritoriaalse jaotuse korralduse muutmisel ainult ühinemisest.

Liitumine on kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise soodustamise seadusega sisse toodud erisus, mis peaks paremini sobima väga väikese valla või linna ühinemisel suurega. Seega on liitumine ühinemise üks erivorm, millel on mõned erisused, s.t ei teki uut omavalitsusüksust nagu ühinemisel, vaid üks kaob ja liitub teise, sama registrikoodiga tegutsemist jätkava kohaliku omavalitsuse üksusega.

Praktikas on seda varianti kasutatud ainult Kaisma liitumisel Vändraga ning 2013. aastal Lavassaare valla liitumisel Audru vallaga ja Kõue valla liitumisel Kose vallaga.

Kõik seadustes ühinemiste kohta kehtivad regulatsioonid hõlmavad ka liitumist.

---

4 KOÜSS § 3: Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine ja territooriumiosa üleandmine (1) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine käesoleva seaduse tähenduses on uue haldusüksuse moodustamine kahe või enama senise haldusüksuse baasil või ühe haldusüksuse suurenemine kahe või enama haldusüksuse liitumise tulemusena.

## Näide 2.1: Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek

SAUE VALLAVOLIKOGU

OTSUS

Laagri

2012 nr

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ja ettepaneku tegemine

Vastavalt Saue valla arengukava 2010-2026 peatükile 9.2 (Piirkondlik koostöö ja haldusreform) on Saue vald elujõuline ja jätkusuutlik kohaliku omavalitsuse üksus. Sellegipoolest vajab analüüsimist Saue valla areng võimaliku haldusreformi perspektiivist lähtudes, seda eeskätt investeerimisvõimekuse tõstmise kontekstis. Saue vald kavatseb siin olla aktiivne osapool.

Võttes aluseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §7 lõike 4 ja § 9 lõike 1, Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 37, Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 1 ja arvestades Vabariigi Valitsuse 27.10.2004 nr 313 „Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemispirkondade kaupa“ punkti 21 ning Saue valla arengukavas 2011-2026 toodud seisukohad Saue Vallavolikogu:

o t s u s t a b:

1. Teha ettepanek *Saue linnale* algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgiga moodustada kahe omavalitsuse üksuse põhjal üks kohaliku omavalitsuse üksus.
2. Moodustada Saue valla seisukohtade väljatöötamiseks ja ühinemisläbirääkimiste pidamiseks komisjon ning nimetada selle liikmeteks .....
3. Otsus ja otsuse seletuskiri teha teatavaks Saue Linnavolikogule, Harju maavanemale ja Siseministeriumile.
4. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Rein Riga  
Vallavolikogu esimees

## Näide 2.2: Läbirääkimistega alustamisega nõustumine

### PÕLVA VALLAVOLIKOGU OTSUS

Mammaste

14. juuni 2012 nr 17

#### **Seisukoha võtmine Põlva Linnavolikogu 9. mai 2012 otsuse „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek“ kohta**

„Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lõike 1 punkt 37, „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse“ § 7 lõike 4 ja § 9 lõike 2 ja 3 alusel,

#### **Põlva Vallavolikogu o t s u s t a b:**

1. Nõustuda Põlva Linnavolikogu ettepanekuga algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgiga Põlva linna ja Põlva valla ühinemiseks üheks omavalitsusüksuseks.
2. Edastada käesolev otsus Põlva maavanemale ja Siseministeriumile kümne päeva jooksul selle vastuvõtmisest.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Ahti Bleive  
volikogu esimees

## Näide 2.3: Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste korraldamine (jätkamine)

### EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND NÕVA VALLA VOLIKOGU VI KOOSSEISU

OTSUS

Nõva

15.02.2013 nr

#### **Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste korraldamine (jätkamine)**

Võttes aluseks „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse“ § 7 lõik 4 ja § 9 lõiked 1 ja 3, „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lõike 1 punkt 37, „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus“ § 1 ja § 3 lõike 1 alusel Nõva Vallavolikogu

#### **o t s u s t a b:**

1. Pidada omavalitsuste ühinemisläbirääkimisi eesmärgiga moodustada Läänemaal 2013. a. kohalike omavalitsuste valimisteks uus omavalitsusüksus Nõva, Noarootsi, Oru, Risti, Taebla ja Martna valdade baasil.
2. Punktis 1 nimetatud omavalitsusüksustest ühe või mitme volikogu keeldumisel ühinemisläbirääkimistel osalemiseks uue omavalitsusüksuse moodustamiseks peale 2013. a. kohalike omavalitsuste korralisi valimisi, jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja uue omavalitsuse moodustamist nende volikogudega, kes punktis 1 toodud ühinemisläbirääkimiste ettepaneku vastu võtavad.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Kalle Saar  
Volikogu esimees

### 3. Ühinemisläbirääkimiste protsessi kavandamine

#### *Mikk Lõhmus*

Pärast ühinemisläbirääkimistega nõustumist soovitame pooltel moodustada läbirääkimiste pidamiseks juhtkomisjoni.

Juhtkomisjon tuleks moodustada ja selle liikmed ning volitused (vajadusel volituste piirid) määrata volikogude sellekohase otsusega, see annab juhtkomisjonile vajaliku legitiimsuse ühinemisläbirääkimiste pidamiseks ning kokkulepete sõlmimiseks. Kui osapooled on eelnevate konsultatsioonide käigus ühinemissetepaneku tegemise ja läbirääkimistega nõustumise kokku leppinud, siis on mõistlik läbirääkimiste juhtkomisjoni liikmed nimetada ja sellele volitused anda juba ühinemissetepaneku tegemise ja läbirääkimistega nõustumise otsustes.

Edukate ühinemisläbirääkimiste korraldamise aluseks on ühinemise ajakava. Ühinemise ajakava tuleks juhtkomisjoni poolt koostada kohe pärast seda, kui ühinemisläbirääkimiste ettepanek on osapoolte poolt heaks kiidetud. Kava seab läbirääkijatele ajalised raamid ning võimaldab kõik olulised otsused õigeaegselt langetada. Seadustest tulenevad mõned konkreetsed tähtajad, mida peab kindlasti järgima:

- (1) Kava peab võimaldama piisava aja ETHS § 6 lõikes 2 nimetatud uuringute läbiviimiseks, arvestada tuleb avalikkuse informeerimise nõudega (mõistlik tähtaeg tuleb tagada avalikkuse informeerimisel, ühinemisseminaride korraldamisel ning elanike arvamuse väljaselgitamisel, samuti tuleb jätta piisav reservaeg võimalike konfliktide lahendamiseks ja kompromisslääbirääkimisteks. (vt ka peatükk 7.1)
- (2) Ühinemisleping ja selle lisad pannakse avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates. (ETHS § 9<sup>1</sup> lg 4)
- (3) Haldusterritoriaalse korralduse muutmisel esitatakse maavanemale volikogu otsus nõutava dokumentatsiooniga hiljemalt kuus kuud enne volikogu korraliste valimiste päeva. (ETHS § 9 lg 12)
- (4) Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid (KOKS § 43 lg 3)

Näites 3.1 võib tutvuda Lääne-Nigula valla ühinemisprotsessis kasutatud ajakava projektiga. Lääne-Nigula valla moodustamine toimus äärmiselt pingelise ajakava raames ning ühinemise toimumise üheks eelduseks oli ajakava täpne järgimine.

Tavaolukorras tuleks ajakava koostada nii, et oleks piisav ajavaru vajalike uuringute tegemiseks ja kompromisslääbirääkimiste pidamiseks, samuti tuleb arvestada, et kõiki otsuseid ei pruugita esimesel korral volikogus heaks kiita. Ajakava koostamisel on soovitav nõu pidada spetsialistidega, eriti kiputakse alahindama erinevate uuringute tegemiseks kuluvat aega.

Ühinemisprotsessi kavandamisel tuleb arvestada ka sellega kaasnevate kulude katmisega. Kindlasti tuleb koostada ühinemisprotsessi eelarve.

Ühinemiskulude katmiseks saab kasutada ühinemistoetust. Samuti tasub selgitada, kas mõne uuringu koostamiseks oleks võimalik kasutada erinevaid, ka rahvusvahelisi projektitoetusi (erinevatel aegadel on kasutatud näiteks Norra-EMP finantsmehhanismi, Euroopa Liidu sotsiaalfondi vahendeid jne). See eeldab, et vastav meede on ühinemisprotsessi ajal avatud ning sinna on võimalik esitada vastav taotlus.

Ühinemisprotsessiga võivad kaasneda järgmised kulud (mõned sõltuvad sellest, kas vastavaid tegevusi peetakse vajalikuks):

1. Kulud konsultatsiooni ja nõustamisteenuse (sh juriidiline ekspertiis) osutamiseks;
2. Kulud vajalike uuringute koostamiseks;
3. Ametnike väljaspool tööaega tehtava töö kompenseerimine;
4. Elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnevad kulud;
5. Avalike koosolekute pidamisega kaasnevad kulud (ruumide rent, koosolekute salvestamine, kontoritarbed);
6. Seadustest tulenevate ametlike teadete avaldamise kulud;
7. Ühinemisprotsessi käigus ette valmistatavate trükiste kulud;
8. Muud ühinemisega seotud kulud.

Erinevate kulude suuruse hindamisel on soovitatav konsulteerida nende omavalitsustega, kes on varem ühinemise läbi viinud, samuti tasub eeskätt uuringute maksumuse osas nõu küsida kas teadusametustelt (näiteks ülikoolid) või uuringufirmadelt. Vajadusel tuleb uuringu lähteülesannet täpsustada.

Oluline on varakult kulude osas kokku leppida ja see ka lepinguliselt fikseerida. See on vajalik, et mõne osapoole loobumisel ei jääks juba tehtud kulud teiste osapoolte kanda.

### Näide 3.1: Näidisajakava

#### Oru, Taebla, Nõva, Risti valla ühinemise ajakava

*Mikk Lõhmus*

	Õigusaktide ja dokumentide eelnõud	Menetluslikud tegevused	Vajalikud õigusaktid valitsused ja volikogus
<b>6. nädal 4.02.2013 - 10.02.2013</b>			
	Ühinemise ajakava projekti koostamine	Ajakava projekti heakskiitmine juhtkomisjonis	
	Ühtsetel alustel rahvaküsitluse korra eelnõu koostamine	Rahvaküsitluse korra eelnõu heakskiitmine juhtkomisjonis ja suunamine osapoolte volikogudele menetlemiseks	
		Juhtkomisjoni koosolekul ühinemislepingu oluliste küsimuste esmane käsitus	
<b>7. nädal</b>			
<b>11.02.2013 - 17.02.2013</b>	Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine	Rahvaküsitluse eelnõu menetlemine volikogudes	
		Juhtkomisjoni koosolekul ühinemislepingu oluliste küsimuste esmane käsitus, lähteülesanne teemakomisjonile (vajadusel)	
<b>8. nädal</b>			
<b>18.02.2013 - 24.02.2013</b>		Rahvaküsitluse eelnõu menetlemine volikogudes	
		Teemakomisjoni koosolekud (vastavalt juhtkomisjoni lähteülesandele)	
		Pärast teemakomisjone (nädala I pool) juhtkomisjon	
<b>9. nädal</b>			
<b>25.02.2013 - 3.03.2013</b>	Ühtsetel alustel rahvaküsitluse korra eelnõu koostamine	<b>Rahvaküsitluse korra arutelu ühinemisega nõustunud volikogudes</b>	<b>Rahvaküsitluse korda käsitleva määruse vastuvõtmine (või I lugemine)</b>
		Ühinemisprotsessi tutvustus volikogudes	Volikogu otsus läbirääkimiste jätkamise kohta, kinnitatakse läbirääkijate volitusi

		Juhtkomisjoni koosolek (lähtudes volikogudes arutatust) ja lähteülesanne teemakomisjonidele (vajadusel)	
<b>10. nädal</b>			
<b>4.03.2013 - 10.03.2013</b>		Teemakomisjoni koosolekud (vastavalt juhtkomisjoni lähteülesandele)	
	Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine	Juhtkomisjoni koosolek ühinemislepingu projekti heakskiitmiseks	
<b>11. nädal</b>			
<b>11.03.2013 - 17.03.2013</b>		<b>Rahvaküsitluse korra arutelu ühinemisega nõustunud volikogudes (erakorraline)</b>	<b>Rahvaküsitluse korda käsitleva määruse vastuvõtmine (kes viisid II lugemisele)</b>
	Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine	<b>Osapoolte volikogude erakorralised istungid, kus otsustakse ühinemislepingu projekt heaks kiita ning esitada avalikule väljapanekule</b>	<b>Volikogude otsused ühinemislepingu avalikule väljapaneku kohta</b>
<b>12. nädal</b>			
<b>18.03.2013 - 24.03.2013</b>		Ühinemislepingu avalik väljapanek	
		Rahvaküsitluse käbiviimiseks vajalike toimingute ettevalmistamine (komisjoni moodustamine)	
		<b>Avalikud ühinemiseminarid (vähemalt igas liitavas KOV üksuses), sh ühinemislepingu tutvustus</b>	
<b>13. nädal</b>			
<b>25.03.2013 - 31.03.2013</b>		Ühinemislepingu avalik väljapanek	
		<b>Avalikud ühinemiseminarid (vähemalt igas liitavas KOV üksuses) sh ühinemislepingu tutvustus</b>	
<b>14. nädal</b>			
<b>1.04.2013 - 7.04.2013</b>		Ühinemislepingu avalik väljapanek	
		<b>Rahvaküsitluse korraldamine (5-7 aprill)</b>	<b>Lõpptulemusena küsitluskomisjoni otsus küsitlustulemuste kohta</b>
<b>15. nädal</b>			
	1. volikogude otsuse eelnõu küsitluse tulemuste kinnitamise kohta; 2. volikogu otsuse eelnõu ühinemislepingu ja lisade kinnitamise	Ühinemiseks vajalike eelnõude menetlemine (valitsus, komisjonid, volikogu)	



<b>8.04.2013 - 14.04.2013</b>	kohta koos ettepanekute läbivaatamisega 3. volikogu otsuse eelnõu haldusterritoriaalse muudatuse taotlemise kohta 4. valimisteemalised volikogu otsuste eelnõud		
		Rahvaküsitluse tulemuste vormistamine ja komisjoni protokoll küsitluse tulemuste kohta	
		Juhtkomisjoni koosolek, avalikustamise käigus ühinemislepingule esitatud ettepanekute läbivaatamine ja konsensuslike ettepanekute tegemine volikogudele	
<b>16. nädal</b>			
<b>15.04.2013 - 21.04.2013</b>	1. volikogude otsuse eelnõu küsitluse tulemuste kinnitamise kohta; 2. volikogu otsuse eelnõu ühinemislepingu ja lisade kinnitamise kohta koos ettepanekute läbivaatamisega 3. volikogu otsuse eelnõu haldusterritoriaalse muudatuse taotlemise kohta 4. valimisteemalised volikogu otsuste eelnõud	Ühinemiseks vajalike eelnõude vastuvõtmine osapoolte volikogude erakorralistel istungitel	<b>1. volikogude otsused rahvaküsitluse tulemuste kinnitamise kohta;          2. volikogu otsus ühinemislepingu ja lisade kinnitamise kohta koos ettepanekute läbivaatamisega          3. volikogu otsus haldusterritoriaalse muudatuse taotlemise kohta          4. valimisteemalised volikogu otsused</b>
		<b>Lõppdokumentatsiooni kokkupanek ja esitamine maavanemale</b>	

**Märkus:** Lääne-Nigula valla moodustamine toimus väga pingelise ajagraafiku raamides. Tavaolukorras (kui läbirääkimisteks kavandatud aeg on oluliselt pikem) võivad ka ajakavas sätestatud tähtajad olla pikemad, Lääne-Nigula valla näite puhul ei koostatud täiendavaid uuringuid jne.

## 4. Avalikkuse kaasamine ja kommunikatsioonistrateegia ühinemisprotsessis

*Rivo Noorkõiv*

**Iga asjaomane valla- või linnavalitsus tagab läbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise, ütleb ETHS § 9 lõike 6 punkt 1.**

Avalikkuse kaasamine ja avatud kommunikatsioon on valdade või linnade ühinemiste eduka läbiviimise osa. See hõlmab elanike informatsioonile ligipääsu, suurendab nende teadlikkust ja osalemisvõimalusi ühinemisprotsessis kaasa rääkida ning võimalust saada neilt arvamusi võimalike lahenduste üle otsustamiseks. Oluline on kutsuda huvirühmade esindajaid osalema ühinemisläbirääkimiste töögruppi.

Seega on kaasamise eesmärk otsuste parem kvaliteet ja ühinemise käigus koostatavate dokumentide suurem ühiskondlik legitiimsus.<sup>5</sup>

Kommunikatsiooni mõiste avamisel saame eristada läbirääkijate sisekommunikatsiooni ja väliskommunikatsiooni. Esimene hõlmab reeglístiku, kuidas läbirääkijad omavahel teavitust korraldavad. Näiteks teadete saatmine (sh kokkulepped, kui aegsasti esitatakse kutsed ja töömaterjalid), läbirääkimiste protokollide ja vahekokkuvõtete koostamine ning nende asjaosalistele kättesaadavaks tegemine, dokumentide üleslaadimine avalikkusele veebikeskkonda jms.

Väliskommunikatsiooni sisuks on väärtustepõhine avalikkuse teavitamine ja kaasamine, et jõuda ühinemisläbirääkimiste sõnumiga elanikeni ja sidusrühmadeni. Oluline on teavitada, milliseid eesmärke omavalitsuste ühinemise läbirääkimistel püstitati ja kuidas neid saavutada soovitakse, samuti suhtlemine avalikkusega ja meediaorganisatsioonidega.

Selleks, et läbirääkijad esitaksid ühtset meediasõnumit, on otstarbekas koostada pressiteade. Samuti on soovitav valida läbirääkijate seast kõneisik, kes vastab vajadusel ajakirjanike küsimustele. Viimane ei tähenda, et teistel asjaosalistel ei ole võimalik avaldada oma isiklikku arvamust. On küll, kuid teavitusel tuleb teha vahet kokkulepitud sõnumi edastamisel ja isiklikul arvamusel.

Eriti oluline on mõista, et tänapäeval on tegemist infoküllusega, mistõttu inimestel on vastuvõtuvõime infopilves piiratud. Sõnumi adressaadini viimiseks tuleb pingutada varasemast märksa enam, mistõttu sõnum peab olema väga hästi suunatud, inimesi kõnetav, lühike ja arusaadava sõnastusega.

Lisaks traditsioonilistele teabe edastamise kanalitele – ajaleht, valla veebileht, raadio, televisioon - saab kasutada ka sotsiaalmeedia vahendeid (Twitter, Facebook jt). Oluline on saavutada olukord, et rahvaküsitluse läbiviimisel on elanikel teada, millistest argumentidest

<sup>5</sup> Vt. Kaasamise hea tava <https://www.siseministeerium.ee/30329/> ja Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabauhendustele <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Kaasamise%20k%C3%A4siraamat.pdf>

lähtuvalt poolt või vastuhääl ühinemisele anda. Selleks peaksid kõik soovijad saama tutvuda ühinemislepingu eelnõuga.

Praktikas on olnud väga olulisel kohal ühinemisläbirääkimiste kohta eraldi kohaliku lehe erinumbri väljaandmine, mis postitatakse kõigi ühinevate valdade elanike postkastidesse. See sisaldab ühinemislepingu eelnõu, omavalitsusjuhtide ja elanike arvamusi ühinemise kohta.

Sellele eelneksid avalikud arutelud kohtadel. Näiteks Kose valla ja Kõue valla ühinemisläbirääkimistel tehti avalike koosolekute ja ühinemiskonverentsi puhul sündmustest otseülekandeid internetis. Nende käigus oli soovijatel võimalik esitada interneti teel küsimusi ja kommentaare otse sündmuse reaajas<sup>6</sup>.

Kommunikatsiooni paremaks korraldamiseks on otstarbekas koostada läbirääkimiste kommunikatsioonikava. Selle koostamise eesmärgid on:

- läbirääkijate vahelise suhtluse regulatsioon;
- avalikkuse teavitamine - ennekõike elanikud ja sidusrühmad - ühinemise kõneluste protsessist ja selle käigus kokku lepitud tulemustest ning ühinemise mõjust neile (sh põhjendamatute hirmude maandamine);
- anda elanikele ja sidusrühmadele võimalus osaleda läbirääkimistes läbi kirjalike ja suuliste arvamuste, küsimuste ja ettepanekute esitamise, samuti anda neile asjaosalistelt tagasisidet;
- anda avalikkusele võimalus tutvuda kirjalike materjalidega läbirääkimiste käigu ja tulemuste kohta.

Kommunikatsioonikava soovituslik ülesehitus on järgmine<sup>7</sup>:

- 1) kommunikatsiooni eesmärgid;
- 2) põhisõnumid;
- 3) sihtrühmad;
- 4) kanalid;
- 5) tegevuskava;
- 6) kommunikatsiooni tegevuskava elluviimise ressursid ja vastutajad;
- 7) kommunikatsiooni tulemuslikkuse mõõtmine.

Kommunikatsiooni tulemuslikkuse hindamise mõõdikud võivad olla järgmised:

- töörühmade poolt läbi viidud koosolekute arv;
- seminaride, konverentside, õppepäevade ja koolituste ning nendes osalenute arv;
- rahvakoosolekute ja nendes osalenute arv;
- ühinemismaterjaliga tutvunute arv ja tagasiside esitanute arv (kirjalik tagasiside, omavalitsusüksuse veebilehel tagasiside jms);
- kirjutavas meedias ilmunud pressiteated, artiklid, sh kohalikes ja üleriigilistes ajalehtedes;
- raadio- ja teleasaated, intervjuud ja arvamused rääkivas ja visuaalses meedias;
- rahvaküsitluses osalenute arv.

<sup>6</sup> Salvestistega on võimalik tutvuda <http://www.livestream.com/aklk/>.

<sup>7</sup> Kommunikatsioonikava mittekoostamisel oleks oluline siiski formuleerida kõigile arusaadavalt eesmärgid ning põhisõnumid (võimalusel ühinemise kasu kohta sihtgruppide lõikes).

Kommunikatsioonikava täitmise tulemuste ülevaade on asjakohane lisada ühinemislepingu seletuskirja. Juhul, kui kommunikatsioonikava ei koostata ning selle tulemuslikkust ei hinnata, oleks ühinemislepingu seletuskirjas siiski hea kajastada infot ühinemistöörühmade kohtumiste, seminaride ning rahvakoosolekute kohta.

## **Näide 4.1 Pressiteade**

### **PRESSITEADE**

Läänemaa ühinemisläbirääkimiste juhtkomisjon  
08. märts 2013

### **Läänemaa ühinemisläbirääkimised**

Eile toimus Taeblass Läänemaa ühinemisläbirääkimiste raames Nõva, Oru, Risti ja Taebla valdade volikogude ühine infokoosolek ühinemisläbirääkimiste juhtkomisjoni poolt esitatud ühinemislepingu ja rahvaküsitluse korra eelnõude läbiarutamiseks.

Infokoosolekule järgnenud volikogude erakorraliste istungite raames kõik neli volikogu kehtestasid määrusega rahvaküsitluse korra ja võeti vastu otsus korraldada Nõva, Oru, Risti ja Taebla valla ühinemislepingu ja selle lisade avalik väljapanek perioodil 11. märts 2013 kuni 01. aprill 2013. Ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaeg on 5. aprill 2013 kell 12.00.

Järgmiste tegevustena on ühinemislepingu ja selle lisade avalik väljapanek ning nende postitamine valdade elanikele, samuti ühinemispõhimõtte ja ühinemislepingu tutvustamine rahvakoosolekutel. Rahvaküsitlused viiakse läbi 5-7 aprillil ja tehakse seda kõikides praegustes omavalitsustes ühtse korra järgi.

### **Lisainformatsioon**

Aldo Tamm  
Nõva vallavanem  
Juhtkomisjoni esimees  
+372 591 95 771  
aldo.tamm@novavald.ee

## 5. Uuringute vajalikkus ja läbiviimine

*Rivo Noorkõiv, Mikk Lõhmus*

**Iga asjaomane valla- või linnavalitsus tagab vajalike uuringute tegemise, ütleb ETHS § 9 lõike 6 punkt 2.**

Ühinemisläbirääkimiste käigus tuleb tasakaalustatumate ja põhjendatumate otsuste tegemiseks kaaluda uuringute läbiviimist. Siiski on süvauuringute vajadus praktikas olnud suhteliselt tagasihoidlik.

Selle üheks põhjuseks on poliitikamõjude analüüsi vähene rakendamine kohaliku omavalitsuste üksustes. Samuti on oluline, millisel lennukõrgusel läbirääkimisi peetakse, millest omakorda tuleneb uuringute maht ja vajadus.

Kahjuks on erinevate laiapõhjaliste uuringute vajadusele viitamine koos ebaselgete lähteülesannete püstitamisega üks ühinemisprotsessile vastutõtjate ja pidurdajate meelisteemasid. Sellest pikemalt peatükis 7.1

Uuringute vajaduse kaardistamiseks on esmalt otstarbekas viia läbi ühinevate omavalitsusüksuste strateegiliste dokumentide ja seniste uuringute inventuur. Praktika on näidanud, et nii mitmelegi küsimusele saab lahendusteks tuge nendest materjalidest.

Uuringu läbiviimisel soovitame pöörata tähelepanu järgmiste teemade käsitlemisele:

- 1) Rahvastiku prognoos. Selle tulemused näitavad ära tulutoojate ja ülalpeetavate võimaliku osakaalu muutuse tulevikus ja sellest tekkivad vajadused investeerida eri rahvastikurühmade heaolusse. Näiteks lastele lasteaia- ja koolikohad, eakatele sotsiaalhoolekande teenuste arendamine. Rahvastikuarengust selgub ka tööealise elanikkonna võimalik muutus ja selle alusel saab teha arvutusi maksumaksjate arvu kohta tulevikus.
- 2) Teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise ühtlustamine. Selle tarvis tuleb läbi töötada teemaga seotud omavalitsusüksuste õigusaktid ja viia läbi konkreetsete teenuste osutajate analüüs. Viimane sisaldab ülevaate teenuste sisust ja korraldusest, majandustulemustest, investeringuvajadustest. Olulisel kohal on selgitada muutmisvajadused teenuste korraldamisel ja pakkuda võimalikud lahendused teenuste paremaks pakkumiseks omavalitsusüksuste ühinemisel.
- 3) Ühistranspordi korraldusega seotud teemade läbitöötamine, eesmärgiga optimeerida liinivõrku ja viia ühistransport enam vastavusse elanike vajadustega.
- 4) Omavalitsusüksuse tulevase juhtimisstruktuuri arutelu, et määratleda juhtimisega seotud ümberkorralduse vajadused ja juhtimiskulude hinnanguline suurus. Ei tohi unustada, et juhtimisküsimuste arutelu keskmes on juhtimise kvaliteedi oluline tõstmine, mitte niivõrd otsene majanduslik kokkuhoid valitsemisest töötajate arvel. Tõhus ja läbipaistev valitsemine on eeldused, et saavutada sellised ümberkorraldused tulevas kohaliku omavalitsuse üksuses, mis loovad suurema võimekuse.

- 5) Eelarveprognoos (ühendatud eelarvestrateegia), mis annab võimaluse hinnata kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvemahtu nii tulude kui kulude lõikes ning selgitada finantsvõimekus. Eriti oluline on avada tulevase ühisomavalitsuse võimekus tagada vajalikud rahavood püsilike ja investeeringute katteks ning võimalike rahaliste kohustuste teenindamiseks.

Lisaks eelmainitud temadele võib täiendavate uuringute käigus hinnata mõju erinevatele ETHS § 7 lõikest 5 loetletud asjaoludele nagu mõju osutatavate teenuste kvaliteedile, hariduslikule olukorrale, ettevõtluskeskkonnale jne.<sup>8</sup>

Juhul kui otsustatakse uuringute läbiviimise kasuks, siis eelistatud on nende läbiviimine oma jõududega, vajadusel kaasates väljaspoolt ala asjatundja. Mõistagi jääb alati võimalus uuringut ka tellida.

Valiku otsustamisel tuleb lähtuda töö keerukusest, selleks kohapeal spetsialistide olemasolust, töö läbiviimiseks kuluvast ajast ja kasutada olevatest vahenditest. Tähelepanu tuleb pöörata veel asjaolule, et uuring oleks läbi viidud erapooletult, mis on selle usalduslikkuse üks eeltingimusi.

Hea uuringu vältimatu eeltingimus on selge ja konkreetne lähteülesanne.

---

<sup>8</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1. ajaloolist põhjendatust; 2. mõju elanike elutingimustele; 3. elanike ühtekuuluvustunnet; 4. mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5. mõju haldussuutlikkusele; 6. mõju demograafilisele situatsioonile; 7. mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8. mõju ettevõtluskeskkonnale; 9. mõju hariduslikule olukorrale; 10. omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

## Näide 5.1: Eelarvestrateegia põhine finantsanalüüs

*Mikk Lõhmus*

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lg 1 kohaselt peab vallal või linnal olema eelarvestrateegia, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Sama seaduse § 37<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on eelarvestrateegia arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan, mis on arengukava osa või arengukavaga seotud iseseisev dokument.

Arengukava ja eelarvestrateegia on § 37<sup>1</sup> lg 2 sätestatu kohaselt aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel, kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel, investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel.

Eelarvestrateegia annab kompleksse ülevaate kohaliku omavalitsuse finantsseisundist ja võimalustest – tema põhitegevuse tuludest ja kuludest, investeerimissuutlikkusest ning likviidsusest. Strateegias kajastuvad andmed peavad hõlmama kohaliku omavalitsuse üksuse kõiki tulusid, kulusid ja finantseerimistehinguid, sealhulgas hõlmates ka sõltuvate üksuste asjakohaseid andmeid.

Nii on võimalik luua piisavad eeldused pikemaajalise planeerimise realistlikkuseks, eesmärkide ja tegevuste vastavuseks olemasolevate või kavandatavate ressursside (tulubaasi, eraldiste, toetuste, majandustegevusest või vara müügist laekuva tulu, laenatud vahendite jms) olemasoluga ning hinnata kohaliku omavalitsuse üksuse finantsilist jätkusuutlikkust.

Näiteks Keila linna ja Keila valla ühinemisläbirääkimiste käigus koostatud eelarvestrateegiapõhise finantsanalüüsi lähteülesanne oli järgmine:

1. Selgitada välja eeldused (prognoosid), mida on kasutatud mõlema omavalitsuse eelarvestrateegia koostamisel. Analüüsida, kas kasutatud eeldused (prognoosid) vastavad uusimatele majandusprognoosidele (eelkõige Rahandusministeeriumi prognoosidele). Vajadusel kasutatud eelduste (prognooside) korrigeerimine uusimatele majandusprognoosidele vastavaks. (Selline eesmärgi püstitamine on vajalik, kuna majandusväljavaated on ajas suhteliselt kiiresti muutuvad. Seega ei viita võimalik eelduste korrigeerimine kindlasti mitte vigadele omavalitsuste eelarvestrateegiates).
2. Koostada peale vajalikke korrigeerimisi mõlema vaadeldava omavalitsuse eelarvestrateegia põhjal arvestuslik ühine eelarvestrateegia.
3. Teostada analüüs arvestusliku ühise eelarvestrateegia põhjal võimaliku moodustuva kohaliku omavalitsuse rahalisest võimekusest.
4. Koostada ülevaade võimalikest ohtudest, mille realiseerimisega arvestada.
5. Koostada tabel („efektitabel“) mis iseloomustab ühinemisel tekkivate erinevate alternatiivide mõju eelarvestrateegia põhikomponentidele (põhitegevuse tulem, investeerimisvõime jne). Eelarvestrateegia põhise analüüsi lähtealuseks olid 8. detsembril 2012 Laulasmaa Põhikoolis Keila linna ja Keila valla esindajatega kokku lepitud lähte-eeldused.

Analüüsi põhjal tehti järgmised kokkuvõtlikud järeldused:

- **Ühinemisega on võimalik saavutada parem avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet kogu piirkonnas (Keila linn + Keila vald)**
- **Ühinemisega ei paraneks lühiajalises perspektiivis ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse investeerimisvõimekus.<sup>9</sup> (arvestades seejuures lähiaastate lubatud ja tegelikku netovõlakoormust; samas ei kaasne ühinemisega ka investeerimisvõime halvenemist (netovõlakoormuse mõistes) võrreldes ühinemise toimumata jätmisega. Pikas perspektiivis tuleb aga arvestada seda, et ühinenud omavalitsuse võime akumulierida investeeringuteks vahendeid on suurem kui üksikul kohaliku omavalitsuse üksusel.**

<sup>9</sup> Nii Keila valla kui Keila linna netovõlakoormus (Keila vallal konsolideerimata netovõlakoormus ja Keila linnal konsolideeritud netovõlakoormus) ületasid uuringu läbiviimise ajal lubatud piirmäära. Praktikas võib olla ka olukord, kus mõnel ühinejal on netovõlakoormus alla lubatud piirmäära ja mõnel üle lubatud piirmäära ning uuring on vajalik koondnetovõlakoormuse leidmiseks aastate lõikes.

- **Eelarvestrateegia põhise analüüsiga ei ole võimalik arvestada efekti, mis kaasneb liitunud omavalitsuse üksuse konkurentsivõime tõusuga võrreldes teiste piirkonnas asuvate linnade ja valdadega. Konkurentsivõime tõus peegeldab liitunud kohaliku omavalitsuse üksuse atraktiivsust võimaliku või jätkuva elukohana ja sellest tulenevalt stabiilset või kasvavat tulubaasi.**



## 6. Valla ja/või linnaelanike arvamuse väljaselgitamine

*Mikk Lõhmus*

**Iga asjaomane valla- või linnavalitsus tagab valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamise, ütleb ETHS § 9 lõike 6 punkt 3.**

Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvamuse väljaselgitamise kohustus sisaldub nii Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas<sup>10</sup> kui Eesti põhiseaduses<sup>11</sup>.

ETHS-is on elanike arvamuse väljaselgitamise kord sõnastatud väga lakooniliselt.<sup>12</sup> Praktikast on elanike arvamuse teadasaamiseks rakendatud väga erinevaid meetodeid, alustades klassikalisest rahvahääletuse formaadist. Kuid kasutatud on ka lahtist hääletust rahvakoosolekutel, salajast hääletust rahvakoosolekutel, koju saadetud bulletaane jne. Seaduse sõnastus ei välista ka näiteks sotsioloogilise uuringu korraldamist.

Eelistada tuleks siiski klassikalisel rahvahääletuse formaadil põhinevat elanike arvamuse väljaselgitamist. Selline viis on kõige usaldusväärsem, tagab hääletamise salajasuse ning elimineerib võimalikud hääletage manipuleerimised (bulletaanide koju saatmisel on võimalik hääletada mitu korda) või rahvakoosolekutel üles kerkivad emotsioonid.

Kõik omavahel ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused peaksid kasutama täpselt ühte ja sama rahva arvamuse väljaselgitamise korda ning ka kasutatav reeglistik peaks olema täpselt ühesugune. Rahvaküsitluse kord kinnitatakse volikogu määrusega.

Alljärgnevalt mõned küsimused, mis on rahvaküsitluse korra väljatöötamisel vaja läbi arutada:

1. Kas rahvaküsitlus tuleb teha enne ühinemislepingu avalikustamist või pärast ühinemislepingu avalikustamist? Seadused seda ei reguleeri. Hea tava siiski eeldab, et elanikud oleksid teadlikud, mille üle nad hääletavad. Seega peaks rahvaküsitlus toimuma kas vahetult pärast ühinemislepingu avalikustamist või isegi pärast seda, kui ühinemislepingule esitatud ettepanekud on läbi vaadatud ning volikogud on ettepanekud heaks kiitnud või tagasi lükanud.
2. Missugune on mõistlik aeg rahvaküsitlusest ette teatamisel? Üldiselt võiks see tähtaeg olla vähemalt 2 nädalat.
3. Küsitlusel osalejate ringi kindlaksmääramine on samuti volikogu pädevuses, näiteks võib lisaks registreeritud elanikele küsida ka kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisvaraomanike arvamust (see võib olla aktuaalne näiteks turismi ja/või suvituspiirkondades). Volikogu

<sup>10</sup> Artikkel 5. „Kohalike omavalitsuste võimupiiride kaitse“ Muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Kus seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel.

<sup>11</sup> § 158. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

<sup>12</sup> § 7. Haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise alused (7) Asjaomase volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasa arvatud elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja korra kehtestab asjaomane volikogu

on vaba ka küsitluse ealise alampiiri sätestamisel (praeguse praktika kohaselt 18 aastat, kuid miski ei välista ka 16 aastaste arvamuse küsimist).

4. Soovituslik on küsitluskorras ette näha see, et mõne osapoole loobumisel jäetakse selle osapoole nimi küsitlusedelilt välja. See välistab, et mõne osapoole ootamatult loobumisel tuleb volikogu õigusakte hakata kiirkorras muutma, mõnes olukorras (pingelise ajakava korral) võib see tähendada ka ühinemisprotsessis osalema jäänute ühinemise nurjumist.
5. Mitu küsitlusjaoskonda moodustatakse ja missugune on nende lahtiolekuage? Küsitluspunktid võiksid olla elanikele harjunud kohtades ning samades kohtades, kus paiknevad jaoskonnad kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel. Vähemalt üks küsitluspäev võiks langeda nädalavahetusele.
6. Kas hääletus on klassikaline hääletusedelitega hääletus või kasutatakse ka elektroonilist hääletust? Paberhääletamise läbiviimise kõrval tasub kindlasti arutleda ka elanikele elektroonilisel teel hääletamise võimaluse andmise üle. Seda põhjusel, et elanikud on liikuvad ja hääletuse ajal ei pruugi saada isiklikult hääletamiskohta kohale tulla. Seega saaksid oma arvamust avaldada ka need, kes kohapeal alaliselt ei ela või teised asjaolud seda ei võimalda.

Kuna liikuvad on valdavalt nooremapoolsemad inimesed, siis toob nendele hääletamiseks võimaluse andmine ka kõigi elanikerühmade parema esindatuse hääletamistulemustes. Vähetähtis pole ka asjaolu, et e-hääletuse kasutamine tõstab küsitluse korraldamise prestiiži ja vastab e-riigi olemusele.

Elektroonilisel hääletusel on oluline valida sobiv tarkvaraplatvorm (nt VOLIS). Selle valikul tuleb pidada silmas kahte asjaolu: häälemisel hääletaja sidumist rahvastikuregistriga (sh hääletaja vanuse kontroll) ja hääletuse salajasus. Esimesel juhul on soovitus siduda hääletus kas ID-kaardiga või Mobiil-ID-ga. Teiseks, hääletaja isik ja tema poolt antav vastus ei tohi olla omavahel seostatav.

Juhul kui viiakse hääletamine läbi nii elektroonilisel kui paberkandjal, ei tohi olla võimalust topelthääletamiseks. Seepärast on soovitatav viia elektrooniline hääletus läbi eelhääletuse ajal, mis võimaldab hääletuspäeval paberkandjal hääletamisele tulnu topelthääletamise võimaluse välistada. Iseasi, kas anda varasemalt elektrooniliselt hääletanud isikule võimalus hääletusjaoskonnas uuesti hääletamiseks. Selle eelduseks on elektroonselt antud hääle tühistamine valimiskomisjoni poolt ja sellisel juhul peab olema vastav kord ka hääletust reguleerivas õigusaktis.

Kindlasti tuleb elektroonilisel hääletamise tarkvaraplatvormi valikul jälgida, et kasutatav programm oleks asjasse mittepuutuvatele suletud ja hääletuse läbiviimine krüpteeritud ühendust kasutav. Tarkvara peab võimaldama administraatoril vajaduse korral logimistega toimunut tuvastada, samuti tagama isikute andmekaitse.

7. Kas rahvaküsitluse kasti on võimalik koju tellida? See on valiku koht, eriti ääremaalistes omavalitsusüksustes, kus elanikel on keeruline jaoskonda hääletama tulla. Kasti koju tellimise sätestamisel rahvaküsitluse korras tuleb arvestada vastavate kuludega küsitluse eelarves.

8. Läbi tasub arutada küsitluse objektiivsust tagavad meetmed, näiteks kasutatakse varianti, et hääletuskast pitseeritakse igal õhtul kinni, fikseeritakse iga päev väljastatud sedelid jne.

Näites 6.1 esitatud korras puudub elektroonilise hääletuse võimalus ning küsitluskasti koju tellimise võimalus.<sup>13</sup>

Küsitluse tulemused kinnitatakse volikogu otsusega (vt näide 6.2)

---

<sup>13</sup> Elektroonilise hääletamise reguleerimise ja ka kodus hääletamise näited on leitavad näiteks Kõrgessaare Vallavalitsuse ja Kärdla Linnavalitsuse poolt vastuvõetud „Elanike arvamuse väljaselgitamise korras“ (§ 7) kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/414032013035>

## Näide 6.1: Elanike arvamuse väljaselgitamise kord

### EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND NÕVA VALLAVOLIKOGU VI KOOSSEISU

MÄÄRUS

Nõva

07.03.2013 nr

#### Nõva valla elanike arvamuse väljaselgitamise kord

Määrus kehtestatakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse paragrahvi 7 lõike 7 punkti 1 ja paragrahvi 9 lõige 6 punkt 3 alusel.

#### § 1. Üldsätted

(1) Käesolev õigusakt (edaspidi *kord*) sätestab Nõva valla elanike arvamuse väljaselgitamise (edaspidi: *küsitlus*) korra Nõva, Oru, Risti ja Taebla valdade baasil uue omavalitsusüksuse loomise kohta.

(2) Küsitluse tulemused selgitatakse välja küsitlusest osavõtnud isikute tahteavalduste alusel.

(3) Küsitlusedelile ([Lisa 1](#)) märgitakse järgmine küsimus: „Kas Teie pooldate Oru, Nõva, Taebla ja Risti valdade baasil uue omavalitsusüksuse moodustamist?“ Vastusevariandid märkida „**JAH**“ ja „**EI**“. Kui enne küsitluse toimumispäeva mõni kohaliku omavalitsuse üksustest ühinemisläbirääkimised lõpetab, siis selle üksuse nime küsitlusedelile ei märgita.

(4) Enne küsitlusedelite kätteandmist komisjonile paneb Nõva Vallavalitsus sedelitele oma pitsati jäljendi.

(5) Küsitlusest on õigus osa võtta igal vähemalt 18-aastaselt isikul, kelle elukohaks on rahvastikuregistris seisuga 31.03.2013 märgitud Nõva vald.

#### § 2. Küsitluse läbiviimise koht ja aeg

(1) Küsitluspunkt asub Nõva vallamajas asukohaga Nõva küla, Nõva vald, Läänemaa.

(2) Küsitlus küsitluspunktis toimub ajavahemikul 5. – 7.aprillil 2013.

(3) Küsitluspunkti lahtioleku aeg on kõigil päevadel kell 09.00 – 17.00.

#### § 3. Komisjon

(1) Küsitluse läbiviimist korraldab vallavalitsuse poolt moodustatud komisjon (edaspidi komisjon).

(2) Komisjoni liikmed nimetab vallavalitsus vallasekretäri ettepanekul hiljemalt 10 päeva enne küsitluspäeva. Esitamiseks peab olema kandidaadi kirjalik nõusolek.

(3) Komisjon moodustatakse arvestusega vähemalt 3 liiget. Vallavalitsus nimetab vallasekretäri ettepanekul vähemalt kaks asendusliiget.

(4) Komisjoni esimehe ja komisjoni aseesimehe valib komisjon oma liikmete hulgast.

(5) Komisjoni ülesandeks on:

- 1) lahendada küsitluse läbiviimisega seonduvad üldised organisatsioonilised ja tehnilised küsimused;
- 2) korraldada küsitluse vahetut läbiviimist sh tagada küsitluse salajasus ning küsitluskastide pitseerimine;
- 3) teha kindlaks küsitluse tulemused;
- 4) registreerida vaatlejad ja väljastada vaatlejatele vastavad tunnistused;

5) täita muid käesolevast määrusest tulenevaid ülesandeid.

(6) Komisjoni koosseis on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa üle poole komisjoni liikmetest sh esimees või aseesimees. Küsitluspunktis viivad küsitlust läbi vähemalt 2 komisjoni liiget.

(7) Komisjoni tehnilise teenindamise tagab vallavalitsus.

#### **§ 4. Küsitluse ettevalmistamine**

(1) Vallavalitsus koostab rahvastikuregistri andmete põhjal küsitluses osalejate nimekirja 31.03.2013 seisuga.

(2) Nimekirja kantakse elaniku kohta järgmised andmed:

- 1) ees- ja perekonnanimi;
- 2) isikukood;
- 3) elukoha aadress.

(3) Nimekirjast ekslikult väljajäänud isikud kannab komisjon pärast andmete kontrollimist nimekirja küsitluse toimumise ajal.

(4) Küsitluse läbiviimise aeg ja küsitluspunktide asukohad ning lahtioleku kellaajad avalikustatakse vallavalitsuse poolt vähemalt 2 nädalat enne küsitluse toimumist valla põhimääruses sätestatud korras ning avaldatakse maakonnalehes ja valla veebilehel.

#### **§ 5. Küsitluse läbiviimine küsitluspunktis**

(1) Kehtiva isikut tõendava dokumendi esitamisel küsitluspunktis antakse küsitluses osalejale küsitlusedel, mille kohta ta annab allkirja küsitluses osalejate nimekirja.

(2) Küsitluses osalejale võimaldatakse küsitlusedeli salajane täitmine. Sobiv vastusevariant täidetakse selgelt arusaadava märkega.

(3) Pärast küsitlusedeli täitmist laseb osaleja küsitluspunktis küsitlusedeli isiklikult küsitluskasti. Enne kasti laskmist tähistab komisjoni liige sedeli pitsati jälgendiga ([Lisa 2](#)).

(4) Küsitlusedeli rikkumise korral tagastab osaleja rikutud küsitlusedeli komisjonile ning saab uue küsitlusedeli. Rikutud küsitlusedel märgistatakse nurga äralõikamisega.

(5) Küsitluskasti pitseerib komisjoni esimees valge paberiribaga enne küsitluse läbiviimise algust 5. aprillil 2013 (enne kella 09.00). Küsitluskasti pitseerimise juures peab viibima vähemalt üks komisjoni liige ning selle toiminguga juures võivad viibida vaatlejad.

(6) Küsitluspunkti sulgemise järel iga küsitluspäeva lõpus pitseerib komisjon pärast küsitluse lõppemist küsitluskasti ava. Kast pitseeritakse valge paberiribaga, millele komisjoni esimees ja liikmed kirjutavad oma allkirja ja kuupäeva. Soovi korral võivad allkirja anda vaatlejad.

#### **§ 6. Vaatlejad**

(1) Vaatlejatunnistuse saamiseks tuleb esitada komisjonile kirjalik taotlus, milles märgitakse taotleja nimi. Taotlus tuleb esitada hiljemalt üks nädal enne küsitluse algust. Komisjon registreerib vaatleja tema taotluse alusel ning annab talle vaatlejatunnistuse.

(2) Vaatleja peab enne vaatlemise alustamist end komisjonile esitlema ning esitama vaatlejatunnistuse ([Lisa 3](#)).

(3) Vaatlejal on õigus jälgida kõiki küsitluse toiminguid, sealhulgas küsitluse käiku ning küsitlustulemuste kindlakstegemist.

(4) Vaatlejal on õigus kirjutada oma allkiri küsitluskasti või selle ava pitseerimisel kasutatavale paberiribale.

(5) Vaatleja ei või segada komisjoni tööd ega osaleda komisjoni pädevuses olevates toimingutes.

(6) Vaatlejal ei ole õigust tutvuda küsitluses osalejate nimekirjaga.

(7) Vaatleja võib vaatluse tulemuste kokkuvõtte esitada vallavalitsusele kirjalikult või elektrooniliselt elektronposti aadressil [novavald@novavald.ee](mailto:novavald@novavald.ee).

(8) Kui vaatleja tuvastab määruse rikkumise, on ta kohustatud sellest teavitama kirjalikult komisjoni ja /või vallavalitsust hiljemalt 08.04.2013 kella 15.00.

#### **§ 7. Küsitluse tulemuste kindlakstegemine**

(1) Enne küsitluskasti avamist peab komisjon üle lugema ja kustutama kõik küsitlusest osalejatele välja andmata jäänud, samuti küsitluses osalenute poolt tagastatud rikutud küsitlusedelid. Küsitluslehed kustutatakse nurga äralõikamisega.

(2) Komisjon teeb küsitluspunktis kindlaks kastis olevate küsitlusedelite alusel küsitluses osalenud isikute arvu, kehtetute küsitlusedelite arvu ja esitatud küsimusele jaatavalt vastanud isikute ning eitavalt vastanud isikute arvu. Saadud andmete põhjal koostab komisjon protokoll, mis allkirjastatakse komisjoni liikmete poolt.

(3) Küsitlusedel tunnistatakse kehtetuks, kui:

1) puudub pitsati jäljend;

2) ei ole tehtud märget kummagi vastuse juurde või märkeid on tehtud rohkem kui üks või pole märke üheselt mõistetav;

3) sellele tehtud märget on parandatud ning seetõttu ei ole arvamus üheselt mõistetav.

(4) Komisjon koostab küsitluse viimasel päeval, peale küsitluspunkti sulgemist koondprotokoll (Lisa 4), mille alusel valmistab vallavalitsus ette vastavasisulise volikogu otsuse eelnõu.

(5) Komisjon edastab küsitlusedelid, küsitluses osalejate nimekirjad, komisjoni protokollid ja otsused, komisjonile esitatud avaldused ja kaebused vallavalitsusele hiljemalt küsitluse lõppemise päevast kolme tööpäeva jooksul.

#### **§ 8. Komisjoni toiminguga peale kaebuse esitamise ja kaebuse läbivaatamise kord**

(1) Kui isik leiab, et komisjoni toiminguga või otsusega rikutakse tema õigusi, võib ta esitada kaebuse vallavalitsusele.

(2) Kaebus tuleb esitada kirjalikult vallavalitsusele hiljemalt 08.04.2013 kell 15.00.

(3) Kaebus vaadatakse läbi vallavalitsuse poolt ning selle juures osaleb komisjon ning soovi korral kaebuse esitaja. Komisjon teatab kaebuse esitajale kaebuse läbivaatamise aja ja koha.

(4) Vallavalitsus teeb ühe järgmistest otsustest:

1) jätta kaebus rahuldamata;

2) kaebus rahuldada;

3) kaebus rahuldada osaliselt.

#### **§ 9. Lõppsätted**

(1) Küsitluse läbiviimise kulud kaetakse vallaeelarvest.

(2) Küsitluse tulemused kinnitab volikogu otsusega.

(3) Määrus jõustub kolmandal päeval pärast avalikustamist Riigi Teatajas.

(4) Määrus kehtib küsitluse tulemusi kinnitava volikogu otsuse teatavakstegemiseni.

Kalle Saar  
Volikogu esimees

## Näide 6.2: Valla elanike arvamuse väljaselgitamise andmete kinnitamine

EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND  
NÕVA VALLAVOLIKOGU  
KUUENDA KOOSSEISU

### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013 nr

#### **Valla elanike arvamuse väljaselgitamise andmete kinnitamine Nõva, Oru, Risti ja Taebla valla ühinemise osas**

Otsus kehtestatakse "Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse" § 9 lõike 6 punkt 3 ja lõike 9 punkt 3, Nõva Vallavolikogu 07.03.2013 määrus nr 6 "Nõva valla elanike arvamuse väljaselgitamise kord" § 7 ning Nõva valla rahvaküsitluskomisjoni 07.04.2013.a protokollil alusel.

1. Kinnitada Nõva vallas ajavahemikul 05.04-07.04.2013.a korraldatud Nõva, Oru, Risti ja Taebla valla ühinemise osas elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused alljärgnevalt:

1.1 Nõva valla hääleõiguslike elanike nimekirja oli seisuga 31.03.2013 kantud 345 isikut:

1.2 Arvamust avaldas 133 isikut, ehk 38,55 % nimekirja kantud isikutest.

1.2.1 Ühinemise poolt hääletas 65 isikut, ehk 48,87 % arvamuse avaldajatest;

1.2.2 Ühinemise vastu hääletas 68 isikut, ehk 51,13 % arvamuse avaldajatest.

1.3 Tunnistati kehtetuks 0 küsitlusleht.

2. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

3. Käesoleva otsuse peale võib esitada Nõva Vallavolikogule vaide haldusmenetluse seaduse § 71- § 77 sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates otsuse teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud otsusest teada saama või esitada kaebuse Tallinna Halduskohtule haldusmenetluse seadustikus § 9 sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavakstegemisest.

Kalle Saar  
Vallavolikogu esimees

## 7. Konfliktid, nende põhjused ja võimalikud lahendused

### *Georg Sootla*

Läbirääkimiste ja sisuliste vaidluste ajal võivad tekkida pinged ja konfliktid, millel on erinevad põhjused ja lahendusviisid.

#### Põhjendatud erimeelsused

Esimene tüüp konflikte tekivad siis, kui osapooltel on ratsionaalselt põhjendatud erimeelsused sisulistes küsimustes. Nende taga võivad olla nii erinevad arusaamad asjade olemusest ja käigust kui erinevad tõekspidamised poliitika eesmärkidest ja lahendusteedest. Teinekord püütakse lihtsalt kaitsta juba kujunenud arusaamu, praktikaid ja lubadusi, et vältida riskantseid uuendusi.

Neid erimeelsusi võib ületada ratsionaalsete argumentidega, vastastikuse informeerimisega ja oma seisukohtade tausta (kogemuste) parema selgitamisega. Reeglina võimaldavad need erimeelsused viia heade lahendusteni.

#### Objektiivsed erinevused

Teine rühm pingeid võib tekkida ühinejate vahel siis, kui valdades/ linnades on teatud valdkondade arengus kujunenud olulised erinevused, mistõttu ühele omavalitsusele sobivad lahendused võivad mitte sobida teisele vallale/ linnale.

#### Eelarvamused ja stereotüübid

Kolmas rühm erimeelsusi tuleneb probleemide mõttemõistmisest mõnede osalejate poolt, kujunenud ebaadekvaatsetest stereotüüpidest (a la toimub ääremaastumine, kõik toimub keskuste hüvanguks jne) või lihtsalt läbirääkimistel osaleja tahab ennast näidata ja/või on konfliktne.

#### Vastutöötamine

Neljas rühm konflikte on kunstlikult tekitatud eesmärgiga blokeerida läbirääkimised, kui muud vahendid oma vastuseisu realiseerida ei ole enam tõhusad. Siia kuuluvad ka valla ametnike või arvamusliministrite vastuseisud ühinemistele, mis on põhjustatud ohust nende ametikohale või positsioonile ühendvallas. Konfliktide lahendamise võimalused on kõige suuremad põhjuste hierarhias ülalt alla liikudes, kuigi sisuliselt võivad vaidlusalused teemad olla samad. Alustagem seetõttu neljandast konflikti tüüp-põhjusest.

### **7.1 Vastutöötamine kui konflikti põhjus, selliste konfliktide lahendamise võimalused**

Vastutöötamine (edaspidi „obstruktsioon“) võib tekkida siis, kui otsus ühinemisläbirääkimiste alustamiseks on tehtud liiga kiiresti, tihti seejuures enamuse õigust kasutades või mingid erimeelsused on tekkinud otsustajate vahel ühinemisläbirääkimise käigus. Need osapooled on ühinemistele vastu põhimõtteliselt, kas siis isiklikel põhjustel (kaotada ametikoht) või mingitel muudel kaalutlustel, kuid ei söanda otsesest ja avalikku vastuseisu ja eelistavad obstruktsiooni, s.t. viia läbirääkimised tupikseisu, et sellega tekitada lisapingeid või siis kukutada läbi ühinemisprotsessi ajakava.

Autorite kogemustes paistab silma üks tüüpiline viis seda teha: see on rõhumine vajadusele teostada kõikehõlmav uuring (milleks ühinevatel valdadel ja/või linnadel tavaliselt ei ole raha



ega aega) või läbirääkimiste käigus suunata küsimus järjest uutele lisauuringutele, lisaandmete tekitamisele. Teiseks on lihtne protsessi vastu töötada läbirääkimiste oskamatu juhutamise või passiivse korraldamise puhul, mistõttu läbirääkimised on ebaefektiivsed ja/ või need hakkavad venima.

Selliste konfliktide lahendamine on kõige keerukam ja neid tuleks maksimaalselt vältida.

- Esiteks tuleks ühinemisläbirääkimiste alustamise otsus väga põhjalikult läbi arutada ja minna läbirääkimiste alustamisele siis, kui on ilmne kõikide tahe reformi alkatada. Seda rõhutati juba peatükis 2. Eelläbirääkimiste käigus on lihtsam välja selgitada osapoolte tegelikke seisukohti ja nende reaalsed vastuargumente. Hiljem, kui läbirääkimiste otsus on langetatud, pole neid nii lihtne enam muuta. S.t. eelläbirääkimistel tuleb olla võimalikult avatud, fikseerida kõik poolt ja vastuargumentid ja vähemalt eelnevalt need läbi rääkida.
- Teiseks, tuleb otstarbekalt ja ratsionaalselt hinnata täiendavate uuringute vajadust. Ühinemiste eel läbi viidud nn. uuringute kvaliteet on tavaliselt suhteliselt madal ja tulemused vähe sihistatud ühinemise konkreetsete vajaduste rahuldamisele (st valdavalt kirjeldavad). Samas, infot valdavad füüsiliselt läbirääkijad ise, läbirääkimiste käigus on seda vaja vaid sihistatult üles tõsta ja esitada süsteemsel kujul.
- Tuleks lähtuda põhimõttest, et lisauuringu (uuringuid on valdades tavaliselt tehtud) läbiviimine toimuks nagu infopäring. Selle taotlejal (ühinemiskomisjon, volikogud, fraktsioonid) tuleb selgelt põhjendada, miks olemasolev info/teadmine pole piisav konkreetse otsuse tegemiseks antud valdkonnas ja kontekstis ja mida mingi konkreetne info annaks parema kaalutletud otsuse tegemiseks. See oleks ka sihistatud lähteülesandeks uuringu teostajale.
- Läbirääkimiste *alustamise eel* võiks vallad viia läbi lühikese (5-7 küsimusteplokki a 6-8 alaküsimust) elanike arvamuse küsitluse veebis ja valla asutuste teenuste kasutajate seas: mida inimesed ootavad ja kardavad ühinemiste puhul (vastav tarkvara on Googles olemas, kulutused on minimaalsed). Väikevallas, kus ametlikus rahvaküsitluses osaleb ca. 100-150 inimest pole sellise eelküsitluse korraldamine kuigi raske ja see kindlasti mõjutab läbirääkimiste käiku, vähendab tühivaidlusi. Inimeste arvamus (nt. teenuste kvaliteedi kohta, kättesaadavuse vajaduse kohta) on palju tugevam ja arusaadavam argument kui keerukad andmear<sup>14</sup>.
- Neljandaks, obstruktsiooni võimalust silmas pidades tuleb tähelepanelikult valida ühinemisläbirääkimiste komisjoni koosseis nii, et sinna ei satuks inimesi, kelle eesmärk on põhimõtteliselt ühinemiste vastu töötada. Tuleb kehtestada läbirääkimiste ja koosolekute selge relement, koosolekute kõik küsimused tuleb ette valmistada ja esitada memodena, koosoleku kokkuvõtte, laharvamused ja järgmise kohtumise ülesanded tuleb fikseerida ja kõikidele laiali saata pärast koosolekut. Väga oluline on pidevalt hoida kursis oma volikogusid ja elanikke läbirääkimiste käigust valla lehtede vahendusel.
- Viiendaks, tuleb komisjoni etteotsa valida hea organisaator ja koosoleku juhataja, võimalik, et osta projektijuhi/ moderaatori teenus sisse. Viimane suurendab neutraalsuse komponenti läbirääkimistel.

<sup>14</sup> Küsimuste sõnastamisel saab võtta eeskujuna Siseministeeriumi tellitud uuringus (Rahulolu avalike teenustega) kasutatud küsimustest.

[https://www.siseministeerium.ee/public/Rahulolu\\_kohalike\\_avalike\\_teenustega\\_ARUANNE\\_SaarPoll.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Rahulolu_kohalike_avalike_teenustega_ARUANNE_SaarPoll.pdf)

## 7.2 Eelarvamused ja stereotüübid kui konfliktide põhjus

Põhjus erineb eelnevast ennekõike selle poolest, et nõ. aruteluväli on avalik ja vastandujad püüavad oma visioone kaitsta/ edendada selgete argumentide kaudu. Kas selleks on ideoloogiline (ajalooline) argumentatsioon - mille argumentid on selged ja reeglina pole neid võimalik ümber lükata, näiteks väidetav traditsiooniline kogukond (nt ka kihelkondlik jaotus ja otsedemokraatia kui väärtused) - või tuginevad mingitele üldlevinud eelarvamusele, stereotüüpidele, mis avalikkuses on välja kujunenud (ääremaade paratamatu laienemine, võimu koondumine keskusesse, demokraatia kahanemine jne).

Sellise vastuseisu allika ilmnemisel (see on alati olemas) oleks kõige otstarbekam:

- panna kõigepealt rõhk ühinemiste selge ja realistliku missiooni, visiooni ja uute korraldusprintsiipide ühisele genereerimisele, mitte aga piirduda trafaretsete fraaside poetamisega ühinemisleppe ja seletuskirja preambulisse;
- suhtuda tõsisemalt teatud küsimuste detailsemasse läbirääkimisse ja –töötamise tööruhmade/ komisjonide raames, mis annaks küsimusele selge ja neutraalse ekspertmõõtmel.

Esiteks, ühinemist pole mõtet üksnes ilustada sõnadega kõrge kvaliteet, kättesaadavus kõigile, tasakaalustatud ja terviklik areng. Täna on reformi eesmärk pikemas perspektiivis väikevaldade ellujäämine (jätkusuutlikkus): nende võimetus vastu seista intensiivse väljarände, hindade tõusu, sihtrühmade väiksuse mõjudele, mis teevad teenuste maksumuse ühiku/ kodaniku kohta oluliselt suuremaks. Näiteks Raplamaal on kulutused haridusele õpilase kohta väikevaldades ligi 3 korda suuremad kui keskuste koolides ning enamuse väikevaldade koolide õpetajate reaalkoormused ei ületa 0,7 kohta. Ühinemisel on oluline solidaarsuse komponent, mistõttu ongi paradoksaalne, et just väikeste valdade juhid on ühinemise vastu, ehkki see sisuliselt avab valla elanikele juurdepääsu uutele teenustele ja väldib asutuste sulgemist.

Teiseks, oluliseks argumentiks on valdade poliitiline positsioon suhetes maakonnas, riigiga, suurte teenuspakkujatega (Eesti Energia) jms ja lõppkokkuvõttes omavalitsuste võimega tasakaalustada riiki. Niisiis, tuleks palju enam rõhutada ja tunnustada suutlikkuse probleeme (nt. kõrvuti väikekooli positiivsete külgedega), seda, et ilma reformita süveneb mahajäämus Euroopas avaliku elukeskkonna tasemest ja hüvedest; võimalus on jääda ääremaaks mitte niivõrd üksnes piirkonnas, maakonnas ja Eestis, vaid Euroopas, samas kui täna veel on Eesti konkurentsivõime piisav. Argumentid peaks keskenduma ka sellele, mis juhtub siis kui ühinemist ei toimu ja prognoosima baasteenuste vajaduse arengut lähima 10 aasta jooksul. See oleks nn. argumentide üldise tonaalsuse ja veenvuse aspekt.

Kolmandaks, missiooni määratlemisel tuleks oluliselt ümber sõnastada trafaretset poliitfraasid, nagu haldusreform, valdade liitmine, rõhuasetus piiride muutmisele, efektiivsuse/ ökonomia põhimõtte ületähtsustamine jne, mis tihti loovad lähtepunktis eelarvamused seal, kus nad võiksid teistsuguse rõhuasetuse ja isegi sõnastuse puhul (liitmise asemel kasutada pigem ühinemist) tingida hoopis teistsuguseid hoiakuid ja vältida alusetuid hirne.

Soovitame sõnastada ühinemiste missioon nii, nagu seda taanlased tegid, kus ühinemiste keskmes oli kohaliku omavalitsuse põhjalik valitsemis- ja juhtimisreform, kohaliku ühiskondliku ruumi ümberkorraldamine eesmärgiga keskendada strateegiline juhtimine ning kõrget asjatundlikkust või suuremat sihtrühma eeldavad ülesanded professionaalsema volikogu ja

valitsuse kätte, ja samal ajal delegeerida suur osa omavalitsuse ülesandeid korraldada kodulähedasemalt kodanike enda organisatsioonidele.

Neljandaks, missiooni määratlemisel on väga vajalik *mitte üksnes* ja ülemäära rõhutada ühendvalla võimalikke eeliseid, vaid ka ühinemisega kaasnevaid riske ja miinuseid, kuid viimaste puhul esitada väga selged meetmed nende riskide ja ohtude vähendamiseks.

Selleks oleks vaja selgete sihtide sõnastamise kõrval läbi viia SWOT analüüs, kus ka pessimistid ja/või stereotüüpe kandvad juhid võiksid aktiivselt debateerida ning tunnetaksid, et ka nende arvamus on oluline ja nende vastuargumente mitte ei pareerita, vaid püütakse sisulisi lahendusi leida. Sellega viiakse stereotüüpide tasandil vaidlus, kus pole võitjaid, üle ratsionaalsete argumentide sõelumiseks, mille kokkuvõtted võiksid hiljem olla aluseks positiivse strateegia sõnastamisele.

### **7.3 Omavalitsuste objektiivsetest erinevustest tulenevad erinevad arusaamad.**

Kolmas rühm pingeid võib tekkida seetõttu, et:

- (a) Objektiivselt on valdade ja linnade elukorralduse profiilid erinevad, mis on tinginud erinevad poliitikad (sh investeringute prioriteedid) ja erinevad teenuste struktuurid. Ühtedes on aktuaalne probleem kaugküte, veetrassid, haljastus, teistes on aktuaalne teed, transport ja esmateenuste kättesaadavus. Naljakam näide on konflikt koerte ja kasside pidamise ühtse korra ümber alevikus ja maal.
- (b) Omavalitsustel on erinevad arengutasemed ja sellest johtuvad erinevad teenuste tasemed, mida uues vallas peaks ühtlustama. See tingib vajaduse piirata arenenuma valla osa arenguid ja suunata suuremaid investeringuid sinna, kus need on tegemata; või madalamate palkade, kasutajatasude võrdsustamine, mille kiire ühtlustamine võib viia eelarveliste pingeteni.
- (c) Juba võetud kohustuste, sh võlgade ja pooleli olevate ehitiste/ projektide tõttu, mida loetakse lisakoormaks naabritele. Siiski, küsitlus Raplamaal näitas, et see kartus mõjutab kõige vähem ühinemiskavatsusi ja -otsuseid.

See rühm on võib-olla kõige keerukam konfliktide valdkond, sest argumendid ja numbrid on siin iseenda eest rääkivad. Nende erinevuste ületamine on üheks ühinemisejärgse arengu prioriteediks, kuid samas ka vesikikiviks ühendvalla arengu kaelas.

- Esiteks, erinevuste solidaarsel lahendamisel on ka palju toetavaid argumente. Üheks tasandavaks argumendiks on, et naabervalla elanikud kasutavad nii või teisiti keskuse teenuseid, mistõttu ühinemised lihtsalt legaliseerivad sellise olukorra. Tihti ühinemiseelsed eelarvenäitajad moonutavad neid erisusi, sest nt koolikohtade jt teenuste tasaarveldus pole eelarves reeglina näha ja on pakkujale koormaks, kultuuriürituste tarbimine aga ei kajastu üldse. Teiseks, valla elanikkonna suurenemine võimaldab juurdepääsu spetsiifilistele (väikeste sihtrühmade) teenustele ka jõukama valla elanikele ja alandab ühikuhinda juba olemasolevale teenusele (nt koolide tugispetsialistide töö, mis võimaldab töötada täiskoormusega).
- Teiseks, ühinemisläbirääkimistel ei tohiks nende küsimustel arutelul mingil juhul laskuda lõpututesse detailidesse, vaid kokku leppida, et nende erisuste likvideerimine on prioriteediks. Kui siiski selline vajadus tekib (nt uue sotsiaaltoetuste süsteemi kavandamine, palkade ja kasutajatasude määramine), siis on neile vaja leida selge

lahendus põhimõttel, et võitjate ja kaotajate suhe oleks tasakaalus. Erinevate objektiivsete poliitikaprofiilide ühildamine on pikk protsess, see eeldab muutusi valitsemiskultuuris ja tavades, sest need puudutavad erinevaid elustiile. Siit ka eesmärk: kujundada küsimuste arutelu sellises järjekorras, mis nn. „arenguabi“ detailide arutelu lükkaks ühinemisläbirääkimiste protsessi võimalikult hilisesse faasi, kui kesksetes teemades on kokkulepped kindlad.

- Kolmas taktika oleks kujutada erinevad poliitilisi suundumusi või prioriteetide erinevusi perspektiivse poliitilise otsustamise teemadena ja *jätta nende otsustamine tulevase valla volikogule*, kes vaatab asju juba ühendvalla perspektiivist. See argument tuleks üldse seada läbirääkimiste prioriteediks: enne ühinemisi tegeleda sihtidega, sellega, milleni tahetakse jõuda. Otsustada ära nii vähe kui võimalik ja otsuste ring piirata vaid ühinemise seisukohast hädapäraste asjadega, ja, nagu öeldud, pöörata tähelepanu tulevase valla juhtimise mudeli arutelule. Rõhutada, et ühinemisläbirääkimiste käigus tuleb lahendada oluliselt teise profiiliga ja mastaabiga küsimusi. Kui sellised teemad tõstatuvad, siis tuleb koostada memode vormis lahendada vajavate küsimuste ja võimalike lahendusalternatiivide kaust tulevasele volikogule ja eeldada, et need küsimused lahenduvad järgnevas arengukavas. Rusikareegliks oleks siin läbirääkimiste ajal mõlemapoolse pariteedi – võrdsed võidud ja loobumised - säilitamine.
- Neljas taktika ongi **kesktee leidmine** ja kulude kasvu vajadusel teatud küsimustes **piirata seda kasvu olemasoleva ressursitaseme ja proportsiooniga**. Olemasolev kulude taseme piir jätab hea puhvri, sest tulude kasv eelarves ca 5-7% aastas võimaldab vähendada eelarvesurveid.
- Viies taktika tuleks valida juhtudel, kus erineva arengutaseme ja vajaduste puhul on möödapääsmatu maandada ühe osapoolte riske teise arvelt, näiteks, tihendada transporti valla keskusega ja keskuste vahel, säilitada kõrgete ühikukuludega teenused kaugemates piirkondades jne. Küllaltki tihti on ühinemiste vastased just neid küsimusi kasutanud ära ühinemisläbirääkimiste jõudude tasakaalude muutmiseks. Tavaliselt on arengutasemete ühtlustamine ja organisatsioonivõimekuse järeleaitamine toimunud just jõukama osapoolte arvelt ja nõrgemate osapoolte kasuks.
- Kuues taktika on erandkorras ajutise üleminekuperioodi lubamine endiste valdade piirkonnas elada vanal režiimil kuni parimate lahenduste leidmiseni.
- Seitsmes taktika oleks probleemide lahendamiseks aktsepteerida eriprogrammid piirkondadele/ küladele, kus ilmselt võivad ühinemiste tulemusena tekkida probleemid (ennekõike ääremaad, mingi baasteenuse puudumine). Tihti on just need programmid ühinemisejärgsete investeeringute nimistus, ja sümboliseerivad otstarbekas kasutada selleks ühinemistoetust. Näiteks ühes vallas kavandati kergliiklustee ühe küla ühendamiseks uue valla keskusega, millega lahendati palju pingeid.

#### 7.4 Tüüpilisemad küsimused, mis tuleb lahendada läbirääkimiste käigus

1. **Nimi** on kõige emotsionaalsem sümbolne küsimus, milles kõikidel on mingi arvamus. Rahvaküsitlus on olnud kõige mõistlikum lahendus. Näites 8.1 on toodud kohanimenõukogu eksperdi soovitusel tulevase vallanime valikul.
2. **Keskuse ja vallamaja paiknemise küsimus** tekitab vaidlusi siis, kui uues vallas pole selgelt domineerivat keskust. Tugeva keskuse ohtude kõrval tuleks rõhutada perspektiivi (ja kasu), et tugev keskus võib muutuda tõmbekeskuseks palju laiemal alal kui ühendvald, mis veelgi suurendab ühinemiste efekti. Samas võrdväärsete keskuste puhul ei oleks mingil juhul otstarbekas hajutada valla juhtimine eri keskuste vahel (nn

omavalitsuse oma regionaalpoliitika) vaid püüda leida siiski kompromisslahendus ühe keskuse kasuks.

Keskuse määratlemise diskussioonis rõhuda argumendile, kui tihti on kodanikul (kohaliku teenuspunkti olemasolul) vajalik otseselt minna omavalitsusse, ja tagada külade elanikele võimalikult transport uue keskusega.

3. **Endiste valdade keskuste, sh vallamajade tulevik.** Kõige optimaalsem oleks väikevaldade keskustes kujundada mitmeid funktsioone täitvad avalikud keskused (kompleksid), kuhu koondada pikemas perspektiivis põhilised avalikud asutused/filiaalid/ esindused (kultuurikeskus, raamatukogu, sotsiaalkeskus, noortetuba, valla infokeskus), samuti mõned keskuse kuvandit kujundavad eraõiguslikud asutused nt hostel/minihotell ja publi.
4. **Valimiste kord – kas kasutada endiste kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseid ringkondi või moodustada üks ringkond.** Varasemad ühinemiskogemused ja uuringud Eestis ja Lätis on näidanud, et eraldi ringkondade baasil valitud ühendvalla volikogudes kipuvad jääma endiste piirkondade/omavalitsuste suhtevõrgustike (gruppide) vahelised pinged, nõ piirkondlik egoism, samal ajal kui on vajalik kujundada volikogu ja volinikud, kes keskenduvad uue valla strateegiliste küsimuste lahendamisele ja tervikliku arengu tagamisele. Pigem oleks vaja tagada valla osade, külade huvide esindatuse tõhusad mehhanismid.
5. **Kuidas tagada väiksemate piirkondade huvide esindatus uue valla poliitikas ja kuidas piirata uute ääremaade tekkimist.** Kõigepealt tuleks rõhutada juba olemasolevate ääremaade olemasolu, mida tihti suurendab valla eri piirkondade rivaliteet (konfliktid piirkondade vahel) ja väikevaldade vähene suutlikkus tagada ühistransport. Niisiis objektiivsed ääremaad ei teki ühinemistega, vaid olemasolevad tendentsid võivad süveneda. Siin tulebki päevakorda ühinemiste võimalik mastaap. Kui kaasata ühinemistesse rohkem kui üks naaberomavalitsus, siis mitme üksuse keskused ja huvid tasakaalustavad suurt keskust. Siiski, valdade ühinemisel on märgatav trend ignoreerida üksikute kaugemate majapidamiste või isegi väikekülad vajadusi (transport, lumetõrje). Seetõttu peaksid ühinevad vallad kaardistama sellised ääremaa-majapidamised ja transpordi/ lumetõrje jms teenuste planeerimisel sõlmima eraldi leppe. Valla detsentraliseeritud struktuur võimaldab nende vajadusi paremini arvestada.
6. **Valla ametnike saatus ja nende üleviimise kord.** Valla ametnike küsimus on ilmselt ühinemiste edu üks võti, kuna ühinemised tekitavad tihti just ametnike seas vastuseisu. See võib hakata ühinemisi pidurdama ja eriti väikses vallas kanduvad need hoiakud kaudselt üle nii volikogu liikmetele kui elanikkonnale. Esimene tungiv soovitus, võimalikult ulatuslikult kaasata ametnikke ühinemiste ettevalmistusse ja tulevaste teenuste planeerimisse.

Ametnike üleviimise korral võib eristada kolme mehhanismi:

- (a) Tulevase valla ametnikkonna struktuur määratakse kindlaks enne või (realselt uue volikogu-valitsuse poolt) vahetult pärast ühinemisi ja nad võetakse tööle sihtvalikuga. Kuigi valla ametnike seas on tõenäoliselt neid, kes ei soovi töötada uues vallas (hinnates uusi väljakutseid liiga kõrgeteks), valmistuvad minema erasektoris või pensionile, on selline versioon sõltuv poliitilistest valikutest.

- (b) Viiakse üle kõik töötajad ja tagatakse varakult nende spetsialiseerumisest tingitud täiendkoolituse vajadus. Eelduseks on siin asjaolu, et väikestes omavalitsustes jääb osa funktsioone kas mastaabi väiksuse või lihtsalt ametnike liigse multifunktsionaalsuse tõttu professionaalselt täitmata või tehakse seda pinnapealsemalt. Seetõttu spetsialiseeritud ja paremini juhitud ametnike töökoormus kasvab, ning vajadust koondada neid esimesel etapil (sh koolituse ja ümberorienteerumise perioodil) ei ole. Erinevalt versioonist (a) võib ametnike lõpliku koosseisu kehtestada kaalutletult mõne aasta möödudes ning puuduvad ametnikud tööle võtta konkursi alusel.
- (c) Viia üle rea-ametnikud ja korraldada sisekonkurss juhtide ametikohtadele administratsioonis eeldusel, et endised vallavanemad/ volikogu esimehed eelistavad tööd juhtidena. Ühinemiste eel või järel - määratleda ametnike ajutine struktuur, läbi viia vajalikud arenguvestlused ametnikega ja käivitada ametnike koolitusprogramm suuremaks spetsialiseerumiseks ja ümberkvalifitseerimiseks. Selleks on võimalik kasutada ühinemistoetust.

## Näide 7.1: Lääne-Nigula valla ühinemisprotsessi tundlikud valdkonnad

*Mikk Lõhmus, Rivo Noorkõiv*

**1. Kas ühinemise korral tekib täiesti uus kohaliku omavalitsuse üksus või liidetakse (liitub) üks kohaliku omavalitsus teisega (viimane variant näiteks rakendub Kose ja Kõue ühinemisel, kus Kõue vald on liidetav ja Kose liitja, Läänemaal nt Haapsalu osalemisel).**

### 2. Valdkonnapoliitika projektsioon

1. Kas säilib senine koolieelsete lasteasutuste ja üldharidusasutuste võrgustik? Missugune on koolikohtade ja lasteaiakohtade vajaduse prognoos lähiaastatel? Haridusasutuste ümberkorraldustega kaasnevate transpordikulude prognoos? Kas on vajalik ehitada õpilaskodu? Taebla Gümnaasiumi tulevik.
2. Missugusena kujundatakse koolides ja lasteaedades makstavad tasud (söögiraha lasteaedades/koolides, lasteaia kohatasu, võimalike valikute mõju eelarvele)?
3. Kas säilib senine huvialakoolide võrgustik, missugused on ühendvalla huvialakoolide rahastamis põhimõtted (sh tasude suurus) ning missugune on planeeritavate muudatuste mõju eelarvele? Kas kavandatakse võrgustiku ümberkorraldamist ja kuidas?
4. Kas säilib senine noortekeskuste võrgustik? Kas kavandatakse võrgustiku ümberkorraldamist ja kuidas, mõju ühendvalla eelarvele?
5. Kas säilib senine raamatukogude võrgustik? Kas kavandatakse võrgustiku ümberkorraldamist ja kuidas, mõju ühendvalla eelarvele?
6. Kas säilib senine sotsiaalhoolekandeasutuste võrgustik? Kas kavandatakse võrgustiku ümberkorraldamist ja kuidas, mõju ühendvalla eelarvele?
7. Kas senistes sotsiaalasutustes pakutavad teenused ja teenuse hinnad (kui pakutakse tasulisi teenuseid) laienevad kogu ühendvallale? Milline on planeeritavate muudatuste eeldatav mõju eelarvele?
8. Kuidas ja mis määrades toimub spordiasutuste/spordiklubide toetamine, samuti tasuliste teenuste hinnad, mis on planeeritavate muudatuste eeldatav mõju eelarvele?
9. Mis looteluna ja mis määrades hakkavad kehtima ühendvalla sotsiaaltoetused, mis on planeeritavate muudatuste eeldatav mõju eelarvele (kas kõik üksikud sotsiaaltoetused erinevates KOV üksustes summeeritakse ja rakendatakse maksimaalmäärades vms)?
10. Mis korras ja mis määrades toimub ühendvallas MTÜ-de ja külaseltside toetamine, missugune on planeeritavate muudatuste mõju eelarvele?
11. Kas säilib /korraldatakse ümber senine ühistranspordi (sh õpilasliinid) võrgustik; mis on planeeritavate muudatuste mõju eelarvele?
12. Kas ühendamine toob kaasa muudatusi avalike teede korrashoius (suvises ja talvises hooldamises)? Kas ühinemisega on vajalik mõnede teelõikude rekonstrueerimine?
13. Kas ühendamine toob kaasa muudatusi munitsipaalvara haldamises, avalike haljasalade korrashoius, teistes kommunaalteenuste osutamises?
14. Jäätmejaamade (ohtlike jäätmete kogumispunktid) haldamine?
15. Mis mõju on ühinemisel korraldatud jäätmeveo teenusele?
16. Ühinemise mõju ühisveevärgi ja kanalisatsiooniteenuse korraldamisele ja energeetika (kütte) korraldamisele? Vajalikud muutused juhtimises? Millised on investeeringute vajadused?
17. Millised muutused kaasnevad vara kasutamises (mis saab praegustest vallamajadest, teistest hoonetest, kui nende kasutusfunktsiooni ümber vaadatakse)?
18. Millised ümberkorraldused on vaja teha registrites, IT lahendustes, virtuaalses kommunikatsioonitehnoloogias (KOV kodulehed jms)? Millised on nende kulud?

### 3. Asutuste juhtimise tulevikustruktuuri projektsioon

1. Missugune tuleb ühendvalla üldharidusasutuste, huvialakoolide ja koolieelsete lasteasutuste juhtimismudel (kas koolid ja lasteaia koos või eraldi, organisatsiooniline vorm, prognoositav mõju eelarvele)?
2. Missugune tuleb ühendvalla raamatukogude juhtimismudel (konsolideeritud juhtimine, iga raamatukogu eraldi asutus vms), prognoositav mõju eelarvele?
3. Missugune tuleb ühendvalla kultuuriasutuste juhtimismudel (konsolideeritud juhtimine, iga raamatukogu eraldi asutus vms, külaseltside roll teenuste pakkumises), prognoositav mõju eelarvele?

4. Missugune tuleb ühendvalla noortekeskuste juhtimismudel (konsolideeritud juhtimine, iga noortekeskus eraldi asutus vms, prognoositav mõju eelarvele)?
5. Missugune tuleb ühendvalla sotsiaalasutuste juhtimismudel (konsolideeritud juhtimine, iga sotsiaalasutus eraldi asutus vms, prognoositav mõju eelarvele)?
6. Kas kommunaalteenused ühendatakse ja millisel viisil, mis on selle võimalik mõju?
7. Kuidas hakatakse korraldama tugiteenuseid (kinnisvara haldus, toitlustus, IT jms)?

Eelpoolnimetatud valikute mõju ühendvalla eelarvele.

#### 4. Valitsemine ja haldus

1. Mis on ühendvalla nimi?
2. Missugune on ühinenud valla sümbolika (vapp)?
3. Missugune on ühinenud volikogu liikmete arv (vähemalt 21)?
4. Mitmes ringkonnas toimuvad ühendatud volikogu valimised?
5. Kus asub ühendvalla keskus, mis on võimalikud kulutused uutele ruumidele, mis saab vanadest ruumidest (kui võetakse kasutusele uued ruumid)?
6. Missugustesse liitudesse hakkab ühendvald kuuluma (LOL, EMOL/ELL, LEADER piirkonnad, võimalikud osalemised SA-des, MTÜ-des, aktsiad ja osad)?
7. Missugune on ühendvalla juhtimisstruktuur, missuguseid uute valdkondade ametnikke planeeritakse teenistusse võtta, mis saab olemasolevatest ametnikest, kas seatakse halduskulude ülempiir?
8. Kuidas lahendatakse territoriaalne juhtimine (osavallad, teeninduspunktid, osakondade hajutamine vms)?
9. Kas on vajalik töötasude korrigeerimine ühendvalla ametiasutuste ja allasutuste lõikes, mis on selle mõju ühendvalla eelarvele?

#### 5. Eelarvestrateegia ja investeeringud

1. Milliseks kujuneb maksumaksjate prognoos, maksumaksjate osakaal elanikest?
2. Millised on põhilised rahvastiku- ja tööhõivetreendid 5 aasta perspektiivis?
3. Missugune on ühendvalla 5 aasta põhitegevuse tulude ja kulude prognoos, põhitegevuse tulem, laenuvõime ja investeerimisvõime (läbi mängituna eelarvestrateegias)?
4. Milline on teenuste ühtlustamise mõju ühendvalla eelarvele?
5. Milline on juhtimisstruktuuri ümberkorralduste mõju ühendvalla eelarvele?
6. Missugused on ühinenud valla maamaksumäärad? Kas praeguste kohaliku omavalitsuse üksuste piires jäävad kehtima senised maksumäärad või vaadatakse maksumäärad üle, vajadusel diferentseerides sihtotstarvete, hinnatsoonide kaupa?
7. Missugused kohalikud maksud ja mis määradega hakkavad ühendvallas kehtima (kui kasutatakse kohalikke makse)?
8. Missugused on prioriteetsed investeeringud 5 aasta lõikes koos maksumuste hinnangutega?

#### 6. Ühinemistoetuse kasutamine

1. Millised on ühinemistoetuse kasutamise prioriteedid ühendvallas?
2. Millised on prioriteetsed investeeringud ühendvallas (nimekiri)?



## Näide 7.2 Ühinenud valdade valitsemiskorralduse struktuurilahendused

*Georg Sootla*

Kohaliku omavalitsuse struktuuri all me peame silmas omavalitsuse elu sisemise korralduse kolme aspekti:

1. Administratiiv-poliitilist (volikogu ja valitsuse mustrid);
2. Administratsiooni ehk ametnikkonna struktuuri (ametikohti ja nendevahelist tööjaotust);
3. Avalike teenuste osutamise organisatsioonilis-ruumilist struktuuri, mis ühendab ka toimijaid era- ja avalikust sektorist.

Elanikkonna paiknemise ja kommunikatsioonistruktuuri antud osa ei käsitle.

### 1. Administratiiv-poliitiline struktuur

Ühinemise ja sellega seonduvate muutuste eesmärgiks on peamiste võimuinstiitutsioonide ja nende osiste tasakaalustamine nii, et see võimaldaks saavutada nende omavahelisest koosmõjust -- nii tasakaalustamisest tulenevast konfliktist kui ka koostööst - senisest suuremat sünergia ja võimekust. Suurem omavalitsus suudab paremini panna konfliktid -- ehk poliitilise ja instiitutsioonidevahelise konkurentsi -- omavalitsuse otsustusvõimekuse ja selle kvaliteedi suurendamise teenistusse.

#### 1.1. Volikogu

Volikogus on suuremas vallas:

- (a) palju suurem osakaal kogukonna arvamusiidritel ja juhtidel, kuna väheneb nn tagapingi / passiivsete volinike roll; seetõttu ei vähenda volinike suhtarvu (kodanike kohta) vähenemine inimeste võimalusi mõjutada volinike kaudu volikogu otsuseid nii palju, kui seda tavaliselt arvatakse; küll aga sõltub suure vallas kodanike mõjukus (poliitika kujundamisele) nende organiseeritusest suhtlemises volikoguga, sest isiklike hädadega tuleb pöörduda ametnike poole, kes seda teemat korraldavad.
- (b) volikogu on elitaarsem, kuid samas on see rohkem võrdsete kogum,
- (c) kes on aktiivsemad,
- (d) poliitiliselt selgemalt seotud,
- (e) kindlate valdkondlike kompetentsidega ning
- (f) suhteliselt hästi formeerunud hoiakute/ seisukohtadega.

Seetõttu kujunevad ka selgemad ja tugevamad fraktsioonid ning volikogude orienteeritus strateegilistele küsimustele. St suurema valla volikogult võib oodata suuremat poliitilist määratletust, kuid ka suuremat tasakaalustatust; vähem tegelemist üksikute küsimustega ning suuremat poliitikakujundamise võimekust; suuremat rolli valitsuse poolt ette valmistatud otsuste sõelumisel ja parandamisel.

Volikogu ülesanded muutuvad palju eripalgelisemateks (keskuse ja selle tagamaa, äärealade küsimused) ja küsimuste hulk, millega omavalitsus kokku puutub, suureneb hüppeliselt. See muudab poliitika päevakorra sisu oluliselt ka nende volinike jaoks, kes varem olid suurte keskuste volinikud.

Siit, volinikel tuleb selgelt hakata eristama (a) igapäeva ja tehnilisi küsimusi, mis tuleb delegeerida vallavalitsusele ja viimane peab paljud neist edasi delegeerima otsustamiseks ametnikele, allasutustele (b) strateegilisi-komplekseid küsimusi, mida saab ette valmistada eri tüüpi üksuste (volikogu, valitsus, administratsioon, allasutused) koostöös, ja (c) prioriteetseid pikaajalisi poliitilisi küsimusi, millega peaks siis tegelema ennekõike volikogu.

Kui väikestes omavalitsustes nähakse volinikus ennekõike üksikkodaniku murede toojat volikogu istungile, siis ühendvallas saab volikogu keskenduda ennekõike strateegilistele ja poliitilistele küsimustele ja võtta lahendada küsimused, mis on ette valmistatud administratsiooni ja volikogu komisjonide koostöös. Volikogu komisjonid peavad järele vaatama, et kodanike mured õigeaegselt ja tõhusalt saaksid ametnike poolt lahendatud.

#### Siit tulenevad muutused, mida soovitame ühendvaldades rakendada

- (a) Volikogu koosseis võiks olla suhteliselt suurem enne ühinemist olnud valdade volikogude koosseisust. Tuleb tagada eri rühmade/ probleemide/ piirkondade esindatus volikogus ennekõike valimisliitude kaudu, kuid samas vältida passiivsete volinike tekkimist, kes nimekirjade kaudu võivad volikogusse sattuda. See võimaldab ka volinike suuremat spetsialiseerumist teemade ja komisjonide lõikes, kuid ka nende volinike

olemasolu, kelle põhiülesanne on rahva hääle toomine volikokku, st kes on tihedamalt seotud kogukonnaga (külvavanemad, seltside juhid).

- (b) Kindlasti on vaja rakendada volikogu eestseisust, tuumikut, kelle ülesandeks on tähtsate poliitiliste otsuste kooskõlastamine, sisuline koordineerimine (ka täitmise seisukohast). Eestseisus võimaldab arutelusid täiskogul paremini juhtida selgete argumentide põhjal, st väldib mõttetuid ja isikupõhiseid vaidlusi täiskogul, mida tavaliselt volikogu politiseerumise all negatiivses tähenduses mõistetakse. Eestseisuse võib moodustada kahel põhimõttel: (a) valimistulemuste proportsioonide põhjal (b) kõikide jõudude proportsionaalse esindatuse põhjal. Viimase printsiibi rakendamine (Põhjamaade eeskujul) suurendab volikogu konsensusvõimalusi. Eestseisuses oleksid komisjonide esimehed ning fraktsioonide ja piirkondade juhid.
- (c) Komisjonid. Valida on kahe suuna vahel. Luua suured komisjonid ja vähe; või luua väiksemad ja ühe valdkonna komisjonid ning rohkem komisjone, mis peegeldaks administratsiooni struktuuri. Kui toimib eestseisus, siis on otstarbekas rakendada viimast versiooni. See vähendab komisjonide koormust ja võimaldab kaasata väliseid osapooli, samas säilitada komisjonide professionaalset kompetentsi. Üks komisjon peaks tegelema detsentraliseerimisega valla arengus ja olema külade, MTÜde, ettevõtjate sisendiks volikokku. Komisjonid tuleb formeerida nii professionaalsetena, et nad suudaks sisuliselt tasakaalustada/ analüüsida ametnike poolt ette valmistatud valitsuse eelnõusid/ küsimusi. Selle nn tugeva oponenti tekkimise eest saavad ametnikud vastu õiguse lahendada iseseisvalt tehnilisi küsimusi.

## 1.2. Linna ja valla valitsus kui poliitiline organ

Väiksemate ja isegi keskmise suurusega valdade praktikas on siiani vähe juurdunud käsitleda valitsust poliitilise valitsuskabineti ekvivalendina, millisenä Eesti mudel algsest oli mõeldud. Kuna meie õigusruumis on valitsus suurel määral volikogult delegeeritud funktsioonide lahendamiseks, tagab tõhusa valitsemise süsteemi see, et valitsus on volikogu poliitiline usaldusüksus, kellele usaldatakse paljude nõ omaniku vastutuste realiseerimine. See võimaldab valitsusele anda suured õigused ja autonoomia ning vajadusel – kui usaldus kaob – see välja vahetada.

Muidugi kaasneb sellega ka poliitikale omaseid ebastabiilsuse ilminguid, kuid võrreldes teiste mudelitega (nt Ungari, Slovakkia, Läti) on Eesti volikogu ja poliitilise valitsuse mudel kõige tõhusam. See ei tähenda muidugi, et valitsuse peaks moodustama puhtad karjääripoliitikud, nagu seda riigi ja suurlinnade tasandil juhtub. Kui väikevaldades, kus poliitika on niigi loid, võivad valitsuse koosseisus olla karjääriametnikud (ennekõike finantsjuhid), siis suuremates valdades tuleks finantsjuhti säästa poliitilise rolli isegi ajutisest omaksvõtust, mis hiljem võib muuta keerukamaks tema töö karjääriametnikuna.

Suuremates omavalitsustes (üle 10 tuhande elaniku) peaksid vallavalitsuse liikmed olema asjatundja taustaga kas kohalikud või professionaalsed poliitilised juhid (sh abivallavanemad), kelle peamisteks ülesanneteks on suurte valdkondade üldjuhtimine ja strateegiliste funktsioonide täitmine (äriühingu juhatuse muster). Need ametnikud peaksid olema selgelt eristatud osakondade/ allüksuste karjääriametnikest ja teenistujatest.

## 1.3. Administratsioon

Ühinenud omavalitsuse administratsiooni kujundamisel tuleks üleminekuperioodil lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- (a) pigem vähem ja suuri osakondi, selleks, et oleks selgelt piiritletud juhi/strateegilise juhtimise ja ametnike/korralduse funktsioonid; samuti oleks piiritletud haldus- ja välise toimijate kontrolli/ lepingute juhtimise funktsioonid vahetust teenuste osutamisest va administratiivteenused;
- (b) ametnike selge spetsialiseerumine ja nende koordineerimisfunktsiooni kinnistumine osakonna juhi ülesandeks;
- (c) spetsialiseerimusele vaatamata tuleb tagada ametnike töökindel asendusvõimekus jooksvate funktsioonide täitmisel;
- (d) osakonnad/ ametnikud peaksid olema piisavalt tugevad, et suuta tasakaalustada suuri hallatavaid asutusi;

## 3. Kohaliku haldusruumi üldised mudelid

Ühinemisel keskendutakse peaaesjalikult valla kui territooriumi (keskus, kommunikatsioonid) ja valla võimu korralduse probleemidele, sest need on kõige tundlikumad teemad. Samas on palju olulisem kasutada ära uue valla suurenenud toimimisuurumi ja mastaabi selleks, et reorganiseerida teenuste osutamine ja valitsemine nii, et see võimaldaks maksimaalselt kaasata/ delegeerida kohalikku ressursi, säilitamaks efektiivsuse ja läheduse mõistliku tasakaalu.

Kohaliku omavalitsuse struktuuri ideaaltüübid tulenevad kohaliku autonoomia väärtustest. Need on pigem poliitikastrateegiad, mille komponente võib kasutada ja kombineerida nii, et need üksteist ei kahjustaks:

- (a) **Kohalik omavalitsus kui teenuspunkt**, mille peamine missioon on teenuste osutamine kodanikele, mille hinna ja kvaliteedi suhe oleks optimaalse kättesaadavuse puhul kõige parem. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei suuda seda tagada, siis on võimalik (a) kasutada teiste omavalitsuste teenuseid, millega kiirendatakse oma kohaliku omavalitsuse võimekuse langust; (b) kohaliku omavalitsuse saneerimine või ühinemine teiste omavalitsustega; (c) omavalitsusele konkurentsi pakkumine erasektori poolt. Selliste kohalike omavalitsuste prioriteediks on maksumaksjate osakaalu suurendamine. Tihti selline omavalitsus keskendub majandusressursi kaasamisele ja soosib ettevõtluse huve, kus sotsiaalsed tagajärjed jäävad indiviidi kanda.
- (b) **kohalik omavalitsus kui kogukondlik omavalitsus**, mis tähendab kodanike iseorganiseerumise ja endavalitsemise osaluse maksimaalset laiendamist eesmärgiga suurendada kodanike vastutust ja aktiivsust ning sellega tagada nii teenuste kvaliteet kui subjektiivne rahulolu (sisuliselt oma töö tulemustega). Püütakse teha sisse selge vahe avaliku ja kasumit taotleva sektori vahel, kuid samas maksimaalselt delegeerida teenuste osutamist kodanike enda ühendustele, mis ei taotle kasumit. Tugev rõhk kaasavale strateegilisele planeerimisele, ennekõike valla juhtimise aspektist;
- (c) **kohalik omavalitsus kui traditsioonilise kogukonna säilitamine** - eesmärk on traditsioonilise kogukonna säilitamine ning püüd luua selged eelised omadele, suhteliselt suletud kogukondliku ruumi sisustamine. Sellistele omavalitsustele on omane kõrge kohaidentiteet või isegi patriotism, tugev rõhk territoriaalsele ja majanduslikule planeerimisele, suured sotsiaalsed tagatised.
- (d) **Avatud kogukond mitmetasandilise valitsemise võrgustikus** - võimekuse suurendamise eesmärgil seatakse prioriteediks koostöö teiste omavalitsustega, tasanditega ja toimijatega (sh piiriüleste partneritega) ning soodustatakse omavalitsuse sisemist mitmekesisust ja omaalgatust. Tugev rõhk ruumilisele planeerimisele ja selle ühildamisele teiste tasandite, toimijate plaanidega.

#### 4. Kohaliku haldusruumi struktuuriarenduse stsenaariumid/ tüübid

Milliseid mustreid, kuidas ja miks valida? Omavalitsuse sisemise ülesehituse loogika ei tundu väikevallas, kus on üksikud asutused ja toimijad, oluline juhtimise komponent. Kõige suurem viga oleks väikevalla korralduse ja juhtimise loogika ülekandmine suure ühendvalla praktikasse, mis võib nullida kõik võimalikud ühinemiste efektid.

Suures vallas on omavalitsuse ruumi optimaalsel korraldusel oluline roll. Sellest sõltub (a) omavalitsuse terviklikkus ja võimekus vältida ääremaastumise süvenemist, (b) valitsuse võimekus kasutada asjatundjate ja kodanike aktiivsust ja potentsiaali omavalitsuse arendamisel ja juhtimisel, (c) võimekus juhtida omavalitsuse protsesse strateegiliselt.

**Need mustrid ei ole vastandlikud ja neid võib kombineerida kas ajas (ühest kasvab välja teine) või ruumis (eri valdkondade korraldamise puhul kasutada erinevad mustreid).**

Mustrite valikul tuleb arvestada omavalitsuse valitsemiskultuuri traditsioone ja geograafilist eripära. Reegel on see, et igal mustril on oma tugevad ja nõrgad küljed, nende mõistmine ja arvestamine on oluline struktuurimuutuste planeerimisel. Samas, sihipärase struktuurilahenduse rakendamisega võib kiiresti saavutada pärast ühinemisi uue omavalitsuse terviklikkuse.

1. **Väikevalla mudel.** Kõige esimene mudel ongi see, kui valla haldusruumi korralduses ei muutu midagi peale arvuliste proportsioonide (volinike, ametnike arv ja struktuur). Kui ühinemise tulemusena tekib uus suhteliselt väike vald, siis võib see isegi tundida loomulik.

Suures vallas võib selline mudel, kus juhtimishoovad tuginevad paljuski vallavanema isiklikul võimekusel protsesse ohjata, mitte juhtimismehhanismidel, tingida pärast ühinemist segaduse ja siis kogu süsteemi juhtimise ja ressursside mehaanilise koondamise ühte punkti.

2. **Tsentraliseeritud/ dekontsentreeritud mudel.** Klassikaline mudel on selline, kus kõik endiste üksuste ühe valdkonna teenused koondatakse uues omavalitsuse ühte organisatsiooni (hallatavasse asutusse või mõne muus vormis) ja endised autonoomsed asutused muudetakse *dekontsentreeritud*, s.t. territoriaalselt hajutatud allüksusteks, sisuliselt valdkondlikeks teenuspunktideks. Tsentraliseeritakse ennekõike juhtimine ja tugifunktsioonid.

Selle mudeli eelis on, eriti vahetult pärast ühinemisi, (a) võimalus kiiresti saneerida kogu valdkonna tegevus ja organisatsioonid ning kehtestada mitte üksnes ühtsed reeglid, vaid ka praktikad ning (b) ühtlustada valdkonnas organisatsioonikultuuri ja standardiseerida valdkonna juhtimine. (c) Saab testida, millist mahuefekt (tulenevalt suuremast arvust kasutajatest) ja mastaabiefekt (tulenevalt strateegiliste ja

tugiteenuste keskendamisest) on võimalik saavutada. (d) Võimaldab kiiresti kujundada strateegilise planeerimise ja juhtimise mehhanismi, eriti arvestades asjatundliku juhtimispersonali nappust, samuti võimaldab juhtidele paremat palka pakkuda. Seetõttu võiks tsentraliseerivat mudelit käsitleda kui üleminekuvormi, mille raames toimib ühinemisyrgse arengu ja personali stabiliseerimine ja adekvaatse organisatsioonivormi väljatöötamine.

Kuid sellel mudelil on ka väga olulised miinused, mistõttu pikemas perspektiivis seda kasutada ei tohiks:

- (a) tsentraliseeritud organisatsioon hakkab paratamatult keskendama ressursi organisatsioonis, raskustega kokku põrkudes hakkab keskus oma probleeme lahendama allüksuste arvelt, suurenevad allüksuste teenuste kvaliteedi erinevused, mistõttu lihtsustub allüksuste likvideerimise võimalus ja ääremaastumise süvenemine.
  - (b) püütakse liigselt standardiseerida tegevusi seal, kus erisused võimaldavad kvaliteedi ja kohaliku initsiatiivi tõusu. Seetõttu võidakse hakata piirama asutuste kogukondlike lisafunktsioone, mis tavaliselt kaasnevad puhta teenuseosutamise funktsiooniga (külakeskus, raamatukogu jne kui kommunikatsiooniruum)
  - (c) külates tekib avaliku sektori killustatud muster, iga „ametkond“ püüab oma asja ajada ja teistega koostöö ei laabu. Kuna küla tasandil on avalikud asutused tavaliselt laiema missiooniga kogukondlikud asutused, siis tekkib rivaliteet ja dubleerimine. Sellega võivad kaduda kõik eelised, mida tsentraliseerimine võib anda.
  - (d) tekib liiga suur organisatsioon. Kuna vallamajas on parimal juhul üks ametnik, kes valdkonda kureerib, siis ametniku võimekus koordineerida ja järelevalvet teostada muutub küsitavaks. Suure asutuse juht, kes valdab ressursi ja infot, võib hakata valdkonda ka poliitiliselt juhtima, eriti kui ta on ka volikogu liige (kui selliseid asutusi on 3-4, siis on selle tõenäosus suur). Sellega vähenevad valdkonna kontrolli ja koordineerimise võimalused. Tal on väga head võimalused survestada omavalitsuse eelarvet ja koguda finantsilist rasva oma valdkonna eelisarenguks. Sellega kaob üks kohaliku omavalitsuse peamisi efekte – võimekus siduda kõik tegevused ühte tulemusahelasse, st töötamine ühiste eesmärkide nimel.
3. **Kaasava hierarhia mudel.** Sellega püütakse tsentraliseerimine efektiivsuse nimel tasakaalustada tugeva osalusega valla juhtimises. Tagatakse piirkondade ja kodanike huvide olulisem esindatus valla valitsemises (komisjonide, tööühenduste kaudu) ja valdkondade juhtimises (tugevate kodanike järelevalvenõukogude moodustamine suurte autonoomsete asutuste juurde).

Selle mudeli juurutamisel tuleb oluliselt edasi minna tänastest osaluspraktikatest, võtta malli Põhjamaade praktikatest ja õiguslikest ettekirjutustest, kus asutuste juhid peavad väga oluliselt arvestama kodanike järelevalvenõukogudega. Antud mudeliga tasakaalustatakse suur osa tsentraliseeritud juhtimise võimalikest ohtudest, ennekõike tõhusa kontrolli ja strateegilise juhtimise ning ääremaastumise võimaluste tasalülitamise kaudu. Mudelil on oluline roll omavalitsuse demokraatia arengus, eriti vahetult ühinemisyrgsel perioodil, kus poliitika ja demokraatia uute mustrite puudumine võib takistada demokraatiat omavalitsuses.

Tõhusate osaluskanalite juurutamine (a) suurendab nii kontrolli kui informatiivset tagasisidet, (b) suurendab omavalitsuste piirkondade sisendit kohalikkude valitsemisse, (c) samas võimaldab pidurdada piirkondadele ebasoodsaid arenguid, mis võivad omavalitsuse keskuse ja efektiivsuse vaatevinklist tunduda optimaalsena; (d) selline mudel võimaldab arendada välja uute/noorte omavalitsusjuhtide reservi.

4. **Teenuspiirkondade mudel** on veel üks viis pehmemdada tsentraliseeritud mudeli negatiivseid mõjusid. Teenuspiirkond erineb terviklikust organisatsioonist/ hallatavast asutusest selle poolest, et piirkonna allüksused säilitavad asutustena oma iseseisvuse ja autonoomia operatiivküsimustes ja ühte punkti keskendatakse valdkonna strateegilise juhtimise funktsioonid. Ühtselt hakatakse korraldama strateegilise arengu ja planeerimise funktsiooni, hakatakse paindlikult kasutama üksteise lisavõimekusi ja ühised kitsaid tugispetsialiste, korraldama hankeid ja koolitusi, haldama varasid, korraldama koostööd maakondlike riigiasutustega ja keskasutustega (näiteks ülikoolid).

Kõige reaalsem on kujundada nn hariduspiirkond, kuhu keskenduksid lisaks üldharidusele ka huviharidus ja raamatukogud. Detsentraliseeritud teenuspiirkonna vorm võimaldaks kaasata piirkonda ka kutsehariduse ja täiskasvanute täiendhariduse komponendid, samuti teiste sektorite organisatsioone, initsiatiive ja ka naaberomavalitsuste organisatsioone.

Sisuliselt on see samm võrgustiku tüüpi juhtimismustri kujundamisele, mida iseloomustab siiski selge strateegilise võimukeskuse olemasolu. Siin on ka puhver enam või vähem tsentraliseeritud organisatsiooni kujundamiseks. Nt kultuuri/spordi/noorsootöö piirkond võib olla väga lähedane võrgustikule, koordineerida üksnes tegevuste ajakavu ja ühiseid hankeid, samas kui hariduspiirkond võib olla rohkem tervikliku, kuid autonoomsete divisjonidega (asutustega) organisatsiooni sarnane. Mõelda võiks ka kommunaalettevõtete ja valla kinnisvarahalduse holdingu moodustamisele, mida võiks samuti käsitleda teenuspiirkonnana, ehkki õiguslikult hoopis teises staatuses.

Omavalitsuse sisese teenuspiirkonna (võib moodustada ka omavalitsuste vahelisi teenuspiirkondi) juhtimise funktsiooni võiks täita valla administratsiooni allüksus ja abivallavanem, kuid selleks peab muutuma valla administratsiooni korraldus. Allüksus peab olema palju autonoomsem, kuid juhtimine peab otseselt (abivallavanema kaudu) väljuma poliitika otsustamisse (koostöö volikogu komisjoniga ja järelevalvele).

Optimaalne oleks, et teenuspiirkonna otsustuskogu (kolleegium) moodustuks volikogu komisjoni staatuses, mis tagaks piirkonna üldise juhtimise piisava legitiimsuse. Suurtes omavalitsustes võiks kõne alla tulla ka autonoomse organisatsiooni loomine tugeva järelevalvenõukoguga. Selliste praktikate juurutamine eeldab siiski õiguslike ja ka organisatsiooniliste nüansside täpsustamist.

5. **Multifunktsionaalsete kohalike omavalitsuse-siseste keskuste mudel.** See on veelgi detsentraliseeritum, sisuliselt autonoomsete osavaldade mudel. Suurema osa isikuteenuste osutamiseks, mis objektiivselt peaksid olema kodanikele võimalikult lähedal, kasutatakse autonoomseid üksusi (hallatavaid asutusi), kuid vallasiseses keskses töötavad nad tihedas omavahelises koostöös ja oleks ruumiliselt kompaktselt koondatud piirkondlikku multifunktsionaalsesse tõmbekeskusse ja avalikku ruumi.

Seejuures võivad sinna koonduda ka kodanikke teenindavad asutused teistest sektoritest, nagu MTÜd, publi, postkontor ja isegi küla ettevõtte. See tähendaks samuti, et (tsentraliseerimise miinuste vähendamiseks) küla/ piirkonna tasandil oleks avalik sektor ja suhtlusruum maksimaalselt vähe killustatud ja eri teenuste koordineeritus/ ühildatus maksimaalne, mis võimaldaks vähendada dubleerimist ja suurendada koostööd mingite tippürituste ja programmide korraldamisel.

Sellel mudelil on väga oluline roll piirkonna/küla kui tugeva omavalitsuse all-tasandi tugevdamisel ja omavalitsuse piirkondliku tõmbekeskuse kujundamisel. See võimaldaks selle (osavalla, linnaosa) tasandi juhtimist/ eestvedamist rohkem kui külavanema vabatahtliku tegevuse kaudu. Lisaks avalike teenuste ruumi sisulisele ühildamisele, saaks niisuguse multifunktsionaalse keskuse näol kujundada piirkondliku avaliku vara ("karpide") haldamise ja arendamise holdingu ja selle juhi näol kohaliku arengute eestvedaja.

6. **Delegeeritud teenuspakkujate mudel** seab eesmärgiks maksimaalselt delegeerida avalikke teenuseid lepingutega täitmiseks eraõiguslikele toimijatele - nii valla omandis olevatele kui omaalgatuslikele. See tähendaks, et omavalitsus jätkaks endale vaid miinimumi avaliku võimu rakendamisega seotud funktsioone ja omavalitsuse ametnike keskseks rolliks, peale vahetute bürokraatlike funktsioonide, oleks *manageri* roll, kes haldaks lepinguid ning kokkuleppeid ja kontrolliks partnerite tööd.

Seda mudelit rakendatakse praegu suuremates omavalitsustes nii seadusest tulenevalt (jätmevedu) kui eraõigusliku valdkonna eelistest tulenevalt teenuste ökonoomsemaks ja läbipaistvamaks majandamiseks. Mitte harva kasutatakse partnereid ka lisaressursside kaasamiseks ja avaliku sektori piirangute ületamiseks. Teenuste delegeerimist kasutatakse ka suurte regionaalsete teenusepakkujate kaasamiseks, kelle teenused võivad olla suurusjärgu odavamad. Kuid nende kaasamisel peavad omavalitsused (eriti väikesed) olema piisavalt suutlikud läbirääkimispartnerid suurte ja võimsate pakkujatega. Kui seda ei suudeta, siis võib teenuse hind ja kvaliteet olla, vastupidi, omavalitsuse elanikele kahjulik. Seetõttu soovitatakse suurtele pakkujatele delegeerimisel kasutada koostöö-konsortsiime teiste omavalitsustega.

Delegeerimisel MTÜdele võib kohalik omavalitsus leida väikesed ja suhteliselt vähenõudlikke kohalikke pakkujaid, kes võivad osutada nišiteenuseid, eriti sotsiaalvaldkonnas, kus majanduslikku kasu pole võimalik saavutada ja kus kodanike motiiviks on ise asju korraldada (heakord, kultuur, laste- ja päevahoid jne). Sellega saab anda neile ka võimaluse osatööajaga töötamiseks. Selliste pakkujate keskne probleem on professionaalne võimekus ja jätkusuutlikkus. Kaugemale vaatavad vallad on võtnud oma mureks kaasa aidata selliste kohalike pakkujate suutlikkuse arendamisele. Delegeerimise kasutamisel on otstarbekas laialdaselt juurutada kasutajate järelevalvenõukogusid, mis väljuksid volikogu komisjonidesse.

Delegeerimine eeldab kohaliku omavalitsuse kui tellija suurt suutlikkust hallata lepinguid ja tagada tõhus järelevalve, see eeldab konkurentsi ja võimekate pakujate olemasolu. Delegeerimisega võtab kohalik omavalitsus teatud riske ja seda on mõtet teha juhul, kui see aitab kaasa kohaliku kodanikuühiskonna tugevdamisele ja hõive suurendamisele.

## 8. Ühinemisleping

*Kersten Kattai*

Ühinemisleping (tekstis ka leping) on dokument, mis ühinemisprotsessi käigus on keskne aruteluobjekt ja väljund. Selles formuleeritakse lõplikult kokkulepped, mis ühinevate osapoolte läbirääkimistel saavutatakse. Seatakse ühinemise eesmärgid, uue omavalitsuse toimimise põhimõtted ja arenguprioriteetid omavalitsuse tegevuses ja teenuste arendamisel.

### 8.1. Ühinemislepingu eesmärgid

Ühinemislepingu esimene sisuline ja pragmaatiline tähtsus ja vajadus on **ühinevate omavalitsuste eripärade ja arenguprioriteetide arvestamise garanteerimine**. Vaieldamatult on ühinemisleping äärmiselt poliitiline dokument, st sisaldab poliitilisi kokkuleppeid omavalitsuste vahel ning on alati läbirääkimiste kompromiss. Selle tõttu on lepingud tihti üsna üldsõnalised ja ebakonkreetsed, see võib märku anda tugevatest erimeelsustest läbirääkijate vahel, kus kompromiss saigi olla vaid üldisem sõnastus.

Teine ühinemislepingu vajadus seostub ühendomavalitsuse valitsemisstrateegiale sisendi andmisega. **Ühinemisleping annab uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule otsuste tegemise raamistikku ja sisendi, mis tagab endiste omavalitsuste strateegiliste eesmärkide arvestamise**.

Senised ühinemiskogemused näitavad, et läbirääkimiste laua taha võetakse alati piltlikult öeldes oma valla või linna kehtiv arengukava kaasa. See annab läbirääkijate seisukohtadele kaalu ja lepingule legitiimsust. Seega enamuse ühinemislepingus formuleeritud arengueesmäärke on kooskõlas ühinejate arengukavadega.

Kindlasti ei pea ühinemisleping sisaldama kõiki iga kohaliku omavalitsuse üksuse strateegilisi eesmäärke ja nii nagu need on sõnastatud osapoolte arengukavades. Ja põhimõtteliselt on ühinemise tulemusel tegu uue kohaliku omavalitsuse üksusega, kus endised prioriteetid võivad asendada uutega. Seega praktikas kõige olulisemaid strateegilisi eesmäärke järgitakse, need kirjutatakse ühinemislepingusse, kuid leping ei pea olema osapoolte arengukavade koond.

Kolmas ühinemislepingu oluline vajadus on juriidilisemat laadi, kuid samuti äärmiselt vajalik. **Ühinemislepinguga määratletakse ühendvalla toimimise õiguslikud põhimõtted**. Need on nii tehnilisemat laadi seadusest tulenevad küsimused, nt õigusaktide ja lepingute kehtivus, kui ka sisulisemad ja kokkuleppimist eeldavad õigusliku rõhuasetusega aspektid, nt ametnike üleminek ja kompensatsioonid, valimistega seonduvad küsimused (volikogu suurus, valimisringkonnad, valimisjaoskonnad jne), aga ka ühendvalla sümboolika kasutamisega seotud küsimused.

### 8.2. Ühinemislepingu formaat

Ühinemislepingu koostamisel tuleb otsustada, kui detailselt uue valla tegevusraamistikus ning põhimõtetes kokku leppida. Ülereguleerimisel võib tekkida küsimus, millega tegeleb uus volikogu ja valitsus. See tähendab, et legitiimsele volikogule tuleb jätta piisav otsustusvabadus ja paindlikkus, et see saaks oma rolli täita ja valijatele antud lubadusi ellu viia. Seega **liialt**

**detailidesse minevad kokkulepped, mis hakkavad pärssima uue volikogu tegevust, ei ole mõistlikud.** Saab formuleerida, lähtuvalt kujunenud praktikast, kolme tüüpi ühinemislepinguid.

### **1) Ühinemisleping kui minimaalne kokkulepe**

Sellist tüüpi lepingus käsitletakse nii vähe teemasid kui seadusega on minimaalselt nõutud. Kõik muud teemad, sh eriti poliitilised kokkulepped teenuste arendamise ja juhtimisstruktuuri kujundamise osas, jäetakse uue volikogu kujundada ja otsustada. Sellist tüüpi lepingute puhul öeldakse lahti endisest, õigemini seda ei reguleerita, ning jäetakse ühendumavalitsuse arendamine juba selle uute juhtide kätte. Praktikas loomulikult säilib nn ajalooline mälu (samad volikogu liikmed, ametnikud, asutuste juhid jne) ning sellest tulenevalt ka järjepidevus.

Suurim probleem ja ühtlasi ka põhjus, miks seda formaati üldjuhul ei kasutata - sellist ühinemist ja lepingut on keeruline kodanikele, aga ka volikogu liikmetele selgitada. Puuduvad selged argumendid ja garantiid ühinemise toetamiseks ja ühinemisotsuse tegemiseks. Praktikas on sellist formaati mõistlik kasutada siis, kui ühinemisele iseenesest on väga tugev poliitiline toetus, kuid on suured erimeelsused sisulistes poliitilistes küsimustes.

### **2) Ühinemisleping kui minimaalne kokkulepe ühinemisotsuse tegemiseks**

Sellist tüüpi lepingus käsitletakse vaid neid teemasid, mis on seadusega nõutud ning vajalikud ühinemisotsuse tegemiseks. Samal ajal lükatakse paljud sisulised ja poliitilised otsused ühinemisotsuse tegemise ja faktilise ühinemise vahelisse aega. Sellised otsused võivad olla seotud kohaliku omavalitsuse üksuse administratiivstruktuuriga, asutuste ümberkorraldamistega, teenuste arendamisega, põhimääruse kehtestamisega jne. Lepingus lepitakse kokku, et need otsused ja kokkulepped tehakse mingiks ajaks enne ühinemist.

Sellist tüüpi lepingud sõlmitakse harilikult siis, kui on vähe aega ühinemisotsuse tegemiseks, sel juhul on mõistlik teatud keerulisemad teemad lükata tulevikku.

*Näide: Ühinevate omavalitsuste volikogud töötavad välja uue ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse struktuuri hiljemalt 01.09.2013. Välja töötatud struktuuri rakendamine on soovituslik.*

### **3) Ühinemisleping kui maksimaalne uue valla kontseptsioon**

Sellist tüüpi lepingus on lisaks seaduses nõutule põhjalikult käsitletud teisi kohaliku omavalitsuse tegevuse ja arengu seisukohalt olulisi teemasid. Suunitlus on pigem sellele, et uue valla tegutsemise põhimõtted on läbi mõeldud, on selge, miks on vaja ühineda, kuhu tahetakse jõuda ja mida selleks tuleb teha, ning pigem mitte sellele, et uue volikogu eest otsused ära teha.

Läbi on mõeldud – tihti isegi ei kirjutata kõike lepingusse, kuid põhimõtted töötatakse välja – vajalikud muudatused juhtimise ja asutuste struktuuris, muudatused poliitikates (nt sotsiaaltoetuste liigid ja mahud), strateegilised suunad teenuste arendamises, investeringute kavad koos eelarveliste perspektiividega jne. Seega kogu uue valla nii tehniline (õiguslik) kui ka sisuline (poliitiline) tegevusraamistik on läbi mõeldud ja arutatud.

Sellist tüüpi lepingute jaoks on vaja pikka ühinemisprotsessi ja läbirääkimiste perioodi, et erinevad alternatiivid läbi kaaluda ja kokku leppida. Samas on seda tüüpi kokku lepped kõige tugevamad, annavad sisulise tõe ja kujundavad strateegilise kontseptsiooni ühendumavalitsusele.



Kokkuvõttes võib öelda, et ühinemisleping on oma olemuselt ühinemise seisukohalt üks vältimatuid dokumente, kus kokkulepped on formuleeritud. Formaadilt ja sisult võivad lepingud oluliselt varieeruda ning olla pigem õiguslik-tehnilise suunitlusega või sisulise suunitlusega, olenevalt ühinejate kompromissivalmidusest, nägemusest uue valla juhtimise ja rollide osas ning ajaraamist, mis on ühinemise ettevalmistamiseks.

### 8.3. Mida peab ühinemisleping sisaldama

Kõik ühinemislepingud peavad sisaldama seadusest tulenevad aspekte, mida reguleerib ETHS 9<sup>1</sup> lg 1 ning võivad sisaldada (ja üldjuhul sisaldavad) muid osapoolte jaoks olulisi teemasid. Nii seadusest tulenevad kui ka omaalgatuslikud teemad võivad olla väga erineva mahuga, praktikas varieeruvad lepingud ca 4-10 A4 formaadis leheküljeni. Järgnevalt on esitatud seadusest tulenevad ja muud tavalised aspektid, mida ühinemislepingud sisaldavad ja peaksid sisaldama.

#### 1) Omavalitsusüksuse nimi, staatus ja sümboolika kasutamine

*Uue kohaliku omavalitsuse üksuse nimi* on tihti üks enim vaidlusi põhjustav teema ühinemisprotsessis (vt peatükk 7.4).

*Õigusliku järjepidevuse küsimus.* Nagu juba peatükis 2.4 mainitud, siis KOÜSS määratleb kaks haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisi: *ühinemine ja liitumine*. Praktikas on liitumine harva kasutatud, kuna sellisel juhul jääb teisest (teistest) omavalitsus(t)est mulje kui liidetava(te)st ja selle tõttu justkui vähemolulistest partneritest ühinemisprotsessis.

*Sümboolika* kasutamise küsimus on otseselt seotud ka õigusliku järjepidevuse küsimusega. Liitumise puhul jätkatakse alles jääva kohaliku omavalitsuse üksuse sümboolika kasutamist, ühinemise puhul lepitakse sümboolika kasutamise põhimõtted kokku. Variandid on: a) kasutatakse ühe olemasoleva kohaliku omavalitsuse üksuse sümboolikat, b) kujundatakse uus sümboolika. Teisel juhul käsitletakse uut sümboolikat juba ühinemislepingus, st lepitakse kohe kokku (harvem kasutamist leidnud juhtum) või määratletakse aeg või põhimõtted, millal ja kuidas uus sümboolika välja töötatakse.

*Näide: Staatus küsimus. Eriti suuremate linnade ühinemisel rõngasvallaga saab tihti küsimuseks, milline on ühendumavalitsuse staatus. Linnad ei taha saada vallaks. Tegelikuses kaob tõepoolest linn omavalitsusüksusena, kuid jätkab eksisteerimist asustusüksusena (nt Rapla linn asub Rapla vallas). Naaberriikides on see veelgi suuremat vaidlust tekitanud. Nt Soomes moodustati kuue kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemisel Kouvola linn, mille suurus on 2800km<sup>2</sup> ja 88000 elanikku. Võrdluseks Eesti suurima Märjamaa valla pindala on 872 km<sup>2</sup>. Lätis võeti kasutusele täiesti uus omavalitsusüksuse nimetus. Enne reformi olid pagast (vald) ja pils (linn) ning pärast reformi novads (ühendvald).*

#### 2) Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmine

Küsimus on ennekõike peamiste ja strateegiliste õigusaktide muutmises ja kehtivuses. Need on kindlasti põhimäärus, arengukava ja üldplaneering, aga miks mitte ka erinevad eeskirjad, sotsiaaltoetuste määramise ja maksimise kord jne.

Enamikku õigusaktidest, eriti suuremahulistest (nagu üldplaneering, arengukava, eelarvestrateegia jne) pole realistlik läbirääkimiste käigus detailselt käsitleda, mistõttu nähakse ette endiste jätkuvus nii kaua, kuni kehtestatakse uued. Küll aga kehtib õigusakt vaid selles ulatuses, kus see ei ole vastuolus ühinemislepinguga. Põhimäärus kui kohaliku omavalitsuse organite sisemist töökorraldust reguleeriv dokument on selles osas olulisim ning siin on vajalik selgem määratlus. Võimalusi on sisuliselt kolm:

- a) enne ühinemist koostatakse uus põhimäärus, mille kõikide ühinevate omavalitsuste volikogud identsel kujul vastu võtavad,
- b) enne ühinemist tehakse uus põhimäärus, mis esitatakse uue volikogu esimesele (faktiliselt teisele) istungile vastuvõtmiseks (senini tegutsetakse seaduste, peamiselt KOKSi, järgi),
- c) uue põhimääruse teeb valmis ja võtab vastu uus volikogu.

Tegelikus elus on põhimääruse vastuvõtmine oluline uue omavalitsusüksuse käivitamiseks, mistõttu selle vastuvõtmine ei tohiks viibida. Seega on mõistlik ka see, kui uuel volikogul on olemas dokumendi projekt, mida saab vastavalt vajadustele korrigeerida, st variant 2.

### 3) Õigusaktide kehtivus

Kõiki kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vastuvõetud õigusakte ei suudeta ühinemisläbirääkimiste käigus läbi arutada, seega on kõige tavalisem kokkulepe alljärgnev:

*„Õigusaktide kehtestamiseni kehtivad lepinguosaliste õigusaktid selle lepinguosalise territooriumil, kus nad olid kehtestatud ja ulatuses, kus nad ei ole vastuolus käesoleva lepinguga.“*

Lisaks on olulised lepingute ja varade üleminekuga ning kehtivusega seonduvad küsimused. Kuivõrd ühendvald on ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste õigusjärglane, siis kõik lepingud ja varad lähevad üle uuele kohaliku omavalitsuse üksusele.

### 4) Arengukavade kehtivus

On võimalik, et ühinemisläbirääkimiste käigus tehakse valmis uue arengukava projekt. Praktikas see aga nii ei ole: tuleb tagada inimeste kaasamine arengukava koostamise protsessi, aga on oluline vahe, kas kaasatakse juba ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse või eraldi omavalitsuste elanikke, protsessi ajamahukus jne.

Seega kasutatakse üldreeglina lahendust, kus arengukavad kehtivad seni, kuni võetakse vastu ühendvalla uued arengudokumendid. Arengukavadest tuleb oluline sisend ühinemiskokkulepetesse ning sellega tagatakse ka arengu järjepidevus.

### 5) Ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused

Struktuuriga seotud küsimused on kindlasti läbirääkimiste protsessis ühed enam vaidlusi tekitavad teemad. Seetõttu jäetakse detailsed otsused harilikult uuele volikogule, aga antakse üldine raamistik struktuurikujunduse osas. Tavalised olulisemad aspektid on järgmised.

*Piirkondliku esindatuse põhimõtted.* Kõikide piirkondade tasakaalustatud arengu huvidest lähtuvalt on väga oluline endiste valdade (piirkondade) esindatus valla valitsemisinstitutsioonides. Seda eriti juhul, kui valimised ei toimu ringkonniti. Selles osas tuleks

määratleda, kas ja millistel põhimõtetel kujundatakse kogukondlikud piirkonnad (kandid) ning millised on nende esindatuse põhimõtted valitsemises. Nt kaasatakse komisjonide koosseisu, vallavalitsuse koosseisu, luuakse külade ümarlaud vms.

#### *Näide*

*Valla tasakaalustatud arengu eesmärgil kaasatakse valla organite otsustuste menetlemise protsessi kogukondlike piirkondade esindajad ning ühtegi otsust, mis puudutab või võib puudutada piirkonna üldisi huve, ei võeta vastu piirkonna esindaja seisukohta ära kuulamata. Kogukondlikud piirkonnad lepingu mõistes on:*

- 1. Lüganuse piirkond (Aa, Irvala, Jabara, Kopli, Liimala, Lohkuse, Lüganuse, Matka, Moldova, Mustmäta, Purkse, Varja, Voorepera külad);*
- 2. Maidla piirkond (Aidu, Aidu-Liiva, Aidu-Nõmme, Aidu-Sooküla, Aruküla, Arupäälse, Aruvälja, Hirmuse, Koolma, Kulja, Lipu, Lümatu, Maidla, Mehide, Oandu, Ojamaa, Piilse, Rebu, Rääsa, Salaküla, Savala, Sirtsu, Soonurme, Tarumaa, Uniküla, Veneoja, Virunurme külad);*
- 3. Püssi linn vallasisese linnana.*

*Valla volikogu juhtide valimisel ja komisjonide moodustamisel arvestatakse maksimaalselt piirkondliku esindatuse põhimõtteid. Volikogu komisjonide koosseisu kaasatakse esindajad igast kogukondlikust piirkonnast.*

*Vallavalitsuse koosseisu kuulub viis liiget: vallavanem, kaks abivallavanemat ja kaks valitsuse liiget. Valitsuse moodustamisel lähtutakse põhimõttest, et vallavanema ja abivallavanemate puhul oleksid võrdselt esindatud kõik kolm kogukondlikku piirkonda.*

*Valitsuse struktuuri üldjuhul kokku ei lepita ning lähtutakse põhimõttest, et see on vallavanema/linnaapea õigus oma meeskonna kujundamise põhimõtted määratleda. Siiski üsna tihti lepatakse üldraamistik kokku, nt valitsuse suurus, kas poliitikutest või ametnikest koosnev, piirkondade esindatus jne.*

*Teenistujatega seotud küsimused on tihti ühinemisotsuse tegemiseks vajalik üldprintsipiides kokku leppida. Selles valdkonnas tekkivaid konflikte ja võimalikke lahendusvariante käsitleti peatükis 7.4.*

*Teenistujate ametist vabastamise ja hüvitise maksmise määratlemisel lähtutakse seaduses sätestatust. Võib leppida kokku lisagarantiisid, nt seaduses ettenähtust suurem hüvitis teenistujale, kellele pole ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuses võimalik ametikohta pakkuda. Siin võib detailsemalt määratleda ka omavalitsuste juhtidele hüvitise maksmise põhimõtted.*

#### 6) Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine

Selles osas käsitletakse ennekõike seda, kuidas eelarvet täidetakse valimiste väljakuulutamise ehk ühinemise ja eelarveaasta lõppemise vahelisel ajal. Tegelikult on see suuresti segaduste aeg, kuna paralleelselt jätkatakse kuni aasta lõppemiseni kõikide osapoolte eelarvete täitmist eraldi, alles siis tekib ühine eelarve.

Samuti käsitletakse uute varaliste kohustuste võtmise põhimõtteid. Kindlasti peaks olema kokkulepe, et pärast ühinemisotsust uusi varalisi kohustusi teiste osapoolte nõusolekuta ei võeta (ETHS § 10 lg 3). Täiesti mõistlik on kokkulepe, et juba läbirääkimiste ajal (so ühinemise aasta eelarve planeerimisel) lepatakse kohustuste võtmine ühiselt kokku.

#### 7) Ühinemislepingu kehtivuse tähtaeg

Ühinemislepingu kehtivuse puhul on olulised kolm terminit: sõlmimine, jõustumine ja lõppemine. Üldjuhul loetakse leping sõlmituks hetkest, mil volikogu on lepingu kinnitanud ning jõustumine toimub omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast. Siin peab olema väga täpne nende terminite kasutuses. Nende lepingute puhul, kus jäetakse teatud tegevused faktilise ühinemise eelsesse perioodi, võib tekkida küsimus, et kas neid on tarvis täita, kui leping on küll sõlmitud, kuid ei ole veel jõustunud.

Lepingu kehtivuse aeg on tavaliselt üks valimisperiood. Ühinemislepingu kehtivuse aega võiks vaadata kui üleminekuperioodi, mis on vajalik selleks, et kaks omavalitsust terviklikult ühendada ja integreerida nende juhtimine. Väga pika kehtivusega ühinemisleping takistab arenguid, st vajalikke muudatuste elluviimist valla juhtimises, mis tulenevad muutunud vajadustest, keskkonnast vms. Samuti ei ole mõistlik väga pika perioodi jooksul piirata demokraatlikult valitud esinduskogu ja valitsemisorganite võimalust valla elu kujundada ja arendada.

Ühe valimistsükli pikkune (4 aastat) ühinemisleping on piisav, et tasakaalustada ühinevate osapoolte soovid ja vajadused ning see on seniste ühinemiste käigus olnud levinud praktika. Ka väga hästi toimunud ühinemisprotsessides teistes riikides ei ole üleminekuperioodi nii pikalt kavandatud (nt Taanis 2 aastat).

#### 8) Muud vajalikuks peetavad küsimused.

Seaduses nõutud ühinemislepingus kajastamist vajavad teemad 1-7 on pigem õiguslikku laadi (va struktuuriga seotud teemad) ning vähem seotud strateegiliste sihtide seadmisega, kohaliku omavalitsuse üksuse arengustrateegia kujundamisega. Muude küsimustena käsitletakse tavaliselt veel investeeringute tegemise põhimõtteid ja ühinemistoetuse kasutamise põhimõtteid. Sisuliselt võib lepingusse lisada kõike, mida osapooled vajalikuks peavad ja milles kokku lepitakse (vt näiteks näide 7.1 teemad).

### **8.4. Ühinemislepingu lisad**

Seadusest tulenevalt tuleb ühinemislepingule lisada mitmed lisadokumendid. Nendest osa on tehnilisemalt laadi, osa oluliselt sisukamad ja läbirääkimist vajavad.

#### **1) Ühinemislepingu seletuskiri**

Seletuskiri peaks selgitama lisaks lepingus määratletule *ühinemise eeldusi, vajadusi, efekte ja riske*. St peaks andma selge aimu sellest, et ühinemine on vajalik ja mõistlik ning sisuliselt läbi kaalutud. Vastavalt ETHS § 9 lg 6 p 1 peab valla- või linnavalitsus tagama *vajalike uuringute tegemise*. Mitmetes ühinemisprotsessides on tekkinud küsimus, et kuidas uuringute vajalikkust defineerida ning millistele küsimustele see peaks vastuse andma. Praktikast ei tähenda see alati mahukate ja kallite uuringute läbiviimist, piisab ka nt ühinemisläbirääkimiste komisjoni poolsest analüütilisest käsitlemisest oluliste teemade osas.

Samuti peaks seletuskiri sisaldama ülevaadet ühineva valla *territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu* kohta. Territooriumi suuruse puhul piisab lihtsast ülevaatest iga kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse ja ühendamavalitsuse suuruse kohta. Elanike arvu puhul tuleb kindlasti märkida ühinevate omavalitsuste elanike arv (rahvastikuregistri andmete põhjal) ja uue kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv sellest tulenevalt. Samuti võiks seletuskiri sisaldada veidi põhjalikumalt demograafilise situatsiooni ja selle tendentside analüüsi.

Kuigi elanike *arvamuse väljaselgitamise tulemused* kinnitatakse eraldi volikogu otsusega, siis võiks sellest ülevaade sisalduda ka seletuskirjas. Samuti põhjendused, miks volikogu ühinemisotsuse tegemisel elanike küsitluse tulemusi arvesse ei võtnud, juhul kui need lahknevad.

## **2) Valdade või linnade majandusaasta auditeeritud aruanded**

Lisada viimane olemasolev majandusaasta aruanne koos audiitori järeldusotsuse ja volikogu majandusaasta aruande kinnitamise otsuse ära kirjaga. 2013. aasta liitujatel oli selleks 2011. majandusaasta auditeeritud aruanne.

## **3) Ühineva omavalitsusüksuse kaart mõõtkavas 1:50 000**

Lisada ühendamavalitsuse kaart mõõtkavas 1: 50 000, kus on eraldi märgitud iga ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse piirid ja ühendamavalitsuse piirid.

## **4) Investeeringute tegemise vajaduse põhjendus ja eelarve**

Juhul kui ühinemistoetus kasutatakse investeeringute tegemiseks, tuleb ühinemislepingule lisada investeeringute tegemise vajaduse põhjendus ja eelarve. Sisuliselt peaks investeeringud haakuma teenuste arendamise ja valitsemisstrateegiliste eesmärkide (nt omavalitsuste olemasolevate arengukavadega, ühinemislepingus kokkulepituga) ning sedasi tuleks investeeringuid ka põhjendada. Eelarve osas tuleks minimaalselt ära näidata objekti maksumus ning selle finantseerimise viis – kas kohaliku omavalitsuse eelarvest (sh omaosaluse suurus) või välisfinantseeringu abil ning nende maht. Praktikast näidatakse ühinemistoetuse kasutamine sageli omafinantseeringuna.

## **5) Prioriteetsed investeeringud**

Enamasti soovivad osapooled lisada lepingule ka konkreetse prioriteetsete investeeringute loetelu (seadusega pole nõutud). Selle võib ühendada eelmises punktis käsitletud lisaga. Ka siin on praktikad väga erinevad alates üldsõnalisest loetelust vajalike objektide kohta kuni detailsete investeeringuplaanideni. Kui ühinemistoetust soovitakse investeeringute puhul kasutada, siis peaks vähemalt proportsioonide osas olema selge investeeringu maksumus ja finantseerimisallikad.

Arvestades, et üldjuhul on ühinemisleping sõlmitud neljaks aastaks ning sama pikalt peavad kohaliku omavalitsuse üksused koostama ka eelarvestrateegia, siis investeeringute teostatavus peab olema eelarvestrateegias läbi mängitud.

## **6) Muud dokumendid**

Ühinemislepingule võib lisada ka muid vajalikuks peetavaid dokumente. Tavaliselt, juhul kui sellised kokkulepped on tehtud, on need dokumendid ametiasutuste struktuur, õigusaktide eelnõud (nt põhimäärus), sotsiaaltoetuste määrad jne.

## **7) Mida ühinemislepingule ei lisata**

Teatud juhtudel soovivad osapooled lisada lepingule enda jaoks olulisi ja garantiisid kindlustavaid dokumente. Need võivad olla näiteks teatud lepingud, planeeringud vms – eesmärk on kindlustada nende dokumentide või kokkulepete jätkuvus ka ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuses. Sellised mitte ühekordsed asjad tuleb reguleerida tervikuna ning kõiki käsitleda ühtmoodi. St kui lepingus on öeldud, et kõik kehtivad lepingud, kohustused jm dokumendid lähevad automaatselt üle uuele kohaliku omavalitsuse üksusele ja on sellele siduvad, siis eraldi taolisi materjale ühinemislepingule ei lisata.

## 8.5. Lepinguprojekti avalikustamine, tehtavad muudatused ja nende menetlemine

Pärast ühinemislepingu eelnõu valmimist tuleb see avalikustada:

*ETHS § 9<sup>1</sup> lg 4: Ühinemisleping ja selle lisad pannakse avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.*

Avalikustamine on praktikas vormistatud nii volikogu otsusena kui ka ilma. Siiski on oluline, et volikogus oleks teemat arutatud ning märge selle kohta protokollis lisatud. See tagab, et volikogu liikmed oleksid ühelt poolt informeeritud, milles on kokku lepitud ning teisalt teadlikkuse, et ka nemad saavad sel perioodil ettepanekuid esitada. Ühinemislepingule esitatavate ettepanekute ja vastuväidete esitamist ja läbivaatamist reguleerivad järgmised normid.

*ETHS § 9 lg 9 p 5 Haldusterritoriaalse korralduse muutmisel esitab asjaomane volikogu maavanemale asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited.  
ETHS § 9<sup>1</sup> lg 5 Ühinemislepingule lisatakse volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend, milles näidatakse nende saabumise kuupäev, esitaja ja volikogus läbivaatamise tulemus.*

Seaduses aga ei ole otseselt viidet, kas ühinemislepingule tehtud ettepanekud peaks läbi vaatama volikogu, kellele see tehti sealse elaniku poolt või mõlemad volikogud.

Siiski, ühinemisleping on osapoolte ühiselt koostatud, see arvestab tasakaalustatult nende huvisid ning tuleb vastu võtta kõigi volikogude poolt identses vormis. Ühinemislepingule tehtud ettepanek mõjutab lepingut tervikuna ja seega ka osapooli tervikuna. Sellest tulenevalt peaksid seisukoha tehtud ettepanekute osas võtma kõik volikogud. Seda enam, et praktiliselt pole võimalik, et üks volikogu aktsepteerib ettepanekut ja teine mitte, kuna leping on kahepoolne ja identne.

Praktilisi probleeme tekitab tavaliselt küsimus volikogu võimalustest ühinemislepingu kinnitamise etapis sellesse muudatusi teha. Siin on põhimõtteliselt kahte tüüpi lähenemisi.

Esimene ning pikema ajaraamiga. Siin tuleb ühinemislepingu koostamise ja selle koordineerimise protsess kujundada viisil, mis tagab protsessi piisava läbipaistvuse ning selle, et juba sisulisi kokkuleppeid hiljem volikogudes enam ei muudeta. Volikogud on volitanud oma esindajad läbi rääkima ühinemislepingu tingimuste üle ning see peaks olema üks legitimeerimismehhanism selleks, et leping oleks volikogu enamusele aktsepteeritav. Volikogu liikmete sisulised ettepanekud peaksid olema esitatud enne kui otsuse vastuvõtmisel volikogu istungil: kas siis läbi esindajate ühinemiskomisjonis, lepingu avalikustamise ja ettepanekute tegemise ajal kolme nädala jooksul või muul viisil enne volikogu istungit, mil otsus vastu võetakse.

Sisuliselt on muidugi volikogu liikmetel võimalik teha muudatusettepanekuid kõikidele otsustele, mida volikogu vastu võetakse (sh lubab põhimäärus teha enamasti suulisi muudatusettepanekuid volikogu istungil). Kuid arvestades, et ühinemisleping on kompromiss ja kokkulepe mitme osapoolte vahel, siis ei ole viimases etapis enam võimalik sellele muudatusi teha, kuna need ei oleks kooskõlastatud ja aktsepteeritud teiste osapoolte poolt. Kokkuvõtteks on ühinemisprotsess ja ühinemislepingu koostamine piisavalt pikk ja avatud protsess, et kõik

volikogu liikmed saavad selle käigus oma arvamust avaldada ja/ või ettepanekuid teha. Arvestades, et leping on kahe osapoolse kokkulepe, et ole mõistlik seda viimases otsuse vastuvõtmise faasis enam muuta.

Teine ning kriitilisema ajaraamiga. Korraldada lepingule laekunud ettepanekute läbivaatamiseks ja sellest tulenevalt vajalike muudatuste tegemiseks lepingusse volikogude ühisistung. See annab võimaluse kohe paindlikult reageerida tulenevalt muudatustest, mis lepingut või selle sisu muudavad. Sellise lahenduse eelis on, et volikogud saavad kasutada oma võimalust lepingusse muudatuste tegemiseks, samuti garanteeritakse, et kinnitatud leping oleks identne. Ühisistungi kohta vt peatükk 9.

Laekunud ettepanekud registreeritakse ning märgitakse ettepaneku tegija nimi, laekumise kuupäev ja sisu. See info peab olema kajastatud ka ettepanekute läbivaatamise dokumendis. Esmase läbivaatamise teeb ühinemiskomisjon, mis kaalub esitatud ettepanekuid ning võtab nende osas seisukoha. Seisukoht peab olema argumenteeritud, st mitte arvestamine tuleb põhjendada. Kindlasti tuleb ettepaneku esitajat teavitada, milline oli komisjoni seisukoht tehtud ettepaneku osas.

Selle järel vormistab ühinemiskomisjon laekunud ettepanekute ja nende läbivaatamise tulemuste koonddokumendi, mille esitab volikogudele. Viimased kinnitavad selle esitatud kujul või oma muudatustega. Siin tuleb jälgida, et muudatused oleksid aktsepteeritavad kõigi osapoolte poolt (vt eelmine punkt).

Volikogus läbivaatamise vorm ei ole seaduses reguleeritud. Senise praktika kohaselt on kasutatud kolme meetodit laekunud ettepanekute läbivaatamiseks:

- 1) tehakse vastav volikogu otsus, kuhu lisatakse ettepanekute koonddokument
- 2) protokollitakse (tehakse protokolliline otsus), et volikogu on ettepanekutega tutvunud ning need läbi vaadanud ja seisukoha võtnud
- 3) lisatakse laekunud ettepanekud ühinemislepingule (nt seletuskirja või lisana) ning kinnitatakse koos ühinemislepinguga.

Pole ühest vastust, milline neist lahendustest on kõige õigem, valik sõltub alati konkreetsetest asjaoludest ning ka volikogude töö praktikatest.

## Näide 8.1: Kohanimenõukogu soovitusi valla nimede valikul

Valdade liitumisel ja kavandatava haldusjaotuse reformimisega seoses kerkib paratamatult küsimus ka selle kohta, milline nimi panna uuele moodustatavale vallale. Kohanimenõukogu soovitab liituvatel omavalitsustel lähtuda vallale nime valikul järgmistest üldpõhimõtetest. Seejuures tuleb silmas pidada, et põhimõtted on antud teatavas tähtsusejärjestuses, sest vahel ei ole neid kõiki korraga võimalik järgida. Niisamuti tuleb lisada, et soovitusel on mõeldud kasutamiseks eeskätt olukorras, kus ajaloolist nimetraditsiooni on veel võimalik järgida ja kasutusele võtta.

Nimevaliku üldpõhimõtted

1. Eelistada tuleks **pika järjepideva traditsiooniga maa-alaliste üksuste**, näiteks kihelkondade nimesid. Niisamuti traditsioonilised vallanimed ja looduspiirkondade nimed (nt *Lahemaa*, *Sõrve* jms) on sobivad kandidaadid uue vallanime valikul. Hoiduda tuleks siiski nimede tähenduse meelevaldselt moonutamisest, näiteks sellisest olukorrast, kus nime lähteks oleva piirkonna ja uue moodustuva valla piirid on eksitavalt erinevad (vald haarab ainult osa piirkonna territooriumist või, vastupidi, on piirkonnast märksa suurem).
2. Kui valla nimeks sobib **valla keskuse** (vallamaja asukoha) nimi, millel on ka valla või muu maa-ala nimena traditsioone, siis tuleb teda muudele nimedele eelistada. Hoiduda tuleks siiski asulanimedest, näiteks linnanimedest võtmisest vallanimeks, kui selle nimega ei ole kunagi tähistatud suuremat maa-ala.
3. Kui muud tingimused on võrdsed, siis tuleks nimede seast eelistada **lühikesi**, soovitatavalt mitte sidekriipsulisi nimesid. Ka nime hea kõla ja muudest vallanimedest eristatavus tuleksid kasuks. Tingimata tuleks vältida liituvate valdade nimede mehaanilist, sidekriipsuga ühendamist (näiteks *Haanja-Rõuge* vms), meelevaldseid kombinatsioone ja muid kunstlikke, ajaloolise tagapõhjata nimevorme.

Valla nimel on kohaliku identiteedi kinnistumises suur roll. Pika traditsiooniga nimed lubavad valla elanikel end paremini seostada kohaliku ajaloo ja tunda suuremat emotsionaalset sidet, samas kui kunstlik ja võõras nimi võib neid oma vallast võõrutada. Seepärast on tähtis, et valla nime valikul mõeldaks läbi kõik selle tulevase kasutamisega seotud aspektid.

### Soovitus Lääne-Nigula valla nime kohta (Peeter Päll, Eesti Keele Instituut)

Lääne-Nigula on ajaloolise kihelkonna nimi, mis hõlmab ühinevate valdade tuumikosa. Kihelkonna kohta on andmeid XIV sajandist, kiriku pühakuks on Nikolaus, kelle nimest on mugandatud ka eestikeelne kohanimi Nigula. Eristamaks seda Virumaal asuvast samanimelisest kihelkonnast, on ette lisatud täiend Lääne- (st Läänemaa Nigula kihelkond). Kihelkonna saksakeelne nimi oli Poenal, mida on peetud eesti algupäraga nimeks, ent selle täpset kuju ei osata rekonstrueerida.

Lääne-Nigula nimi läheb hästi kokku ka Viru-Nigula nimega, sest ka sellenimeline vald on praegu Lääne-Virumaal olemas. Nõnda sobib ta hästi vallanimede üldisesse süsteemi.



## Näide 8.2: Ühinemislepingu avalik väljapanek

EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND  
NÕVA VALLAVOLIKOGU  
VI KOOSSEISU

OTSUS

Nõva

07.03 2013 nr

### **Ühinemislepingu ja lisade väljapanemine avalikkusele tutvumiseks**

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9<sup>1</sup> lõike 1 järgi korraldavad kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise korral ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud ühinemislepingu koostamise ja § 9<sup>1</sup> lg 4 kohaselt pannakse ühinemisleping ja selle lisad avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.

Lähtudes eeltoodust ja võttes aluseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9<sup>1</sup> lõike 4 ning Oru, Nõva, Risti ja Taebla valdade juhtkomisjoni 25.veebruari 2013 protokoll, Nõva Vallavolikogu

o t s u s t a b:

1. Korraldada Oru, Nõva, Risti ja Taebla valla ühinemislepingu ja selle lisade avalik väljapanek perioodil 11.märts 2013 kuni 01.aprill 2013 Nõva Vallavalitsuses ning valla veebilehel [www.novavald.ee](http://www.novavald.ee)
2. Ettepanekud ja vastuväited avalikustatud ühinemislepingule ja selle lisadele esitada hiljemalt 05.aprilliks 2013 kella 12.00. Ettepanekuid saab esitada kirjalikult Nõva Vallavolikogule: e-posti aadress [novavald@novavald.ee](mailto:novavald@novavald.ee) või posti teel aadressile Nõva küla, Nõva vald, 91101, Läänemaa.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Kalle Saar  
Vallavolikogu esimees

## Näide 8.3: Ühinemisleping

Märkus: *kaldkirjas* on seadusest tulenevalt kohustuslikud alapeatükid ja/või punktid

KINNITATUD  
Kose Vallavolikogu  
28.03.2013  
otsusega nr 184

### KOSE VALLA JA KÕUE VALLA ÜHINEMISLEPING

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 10, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9<sup>1</sup>, kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse ja Vabariigi Valitsuse 27. oktoobri 2004. aasta määruse nr 313 „Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemispirkondade kaupa“, Kose Vallavolikogu ettepaneku Kõue Vallavolikogule algatada haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmine (Kose Vallavolikogu 22. veebruar 2012 otsus nr 128) ja Kõue Vallavolikogu otsuse ühinemisläbirääkimiste nõustumise kohta Kose vallaga (Kõue Vallavolikogu 21. märts 2012 otsus nr 135) ning sellele järgnenud ühinemisläbirääkimiste tulemused, Kose vald ja Kõue vald (edaspidi nimetatud lepinguosalised) sõlmivad käesoleva ühinemislepingu (edaspidi leping):

#### 1. ÜLDSÄTTED

1.1. Leping sätestab lepinguosaliste vabatahtliku ühinemise tulemusena omavalitsusüksuste ühinemise aja ja eesmärgid, õigusliku staatuse, nime, sümboolika, piirid, ühinenud omavalitsusüksuste õigusaktide kehtivuse, ühinemisega kaasnevad organisatsioonilised ümberkorraldused ja avalike teenuste osutamise põhimõtted valdkonniti, omavalitsusüksuse ametiasutuse juhtimisstruktuuriga seotud muutused, töötajate ja teenistujatega seotud küsimuste lahendamise, investeringud ja riikliku ühinemistoetuse kasutamise.

1.2. Kohalike omavalitsusüksuste ühinemine käesoleva lepingu tähenduses on Kõue valla kui avalik-õigusliku juriidilise isiku ühendamine (liitmine) Kose vallaga, mille tulemusel Kõue vald kui ühendatav juriidiline isik loetakse lõppenuks. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ühinemisel muutub haldusterritoriaalne korraldus nii, et Kõue valla ja Kose valla liitumise tulemusel suureneb Kose valla haldusüksus.

#### 2. ÜHINEMISE EESMÄRGID

2.1. Lepinguosaliste ühinemisel seatakse eesmärgiks, et omavalitsusüksus:

2.1.1. Toimib valla kui terviku ühtsest loogikast, mis võtab arvesse kihelkondlikku mälu, inimeste igapäevaliikumisi ja taotleb valla tasakaalustatud arengut läbi suurenenud haldussuutlikkuse.

2.1.2. Tagab omavalitsusüksuse poolt tema territooriumil elanikele avalike teenuste kvaliteetse aeg-ruumilise kättesaadavuse ja nende majanduslikult tõhusa korralduse, seda nii seadustega kohustatud kui vallavolikogu poolt vabatahtlikult kehtestatud teenuste ja toetuste osutamisel, mis lähtuvad elanike õigustatud vajadustest ja põhiseadusega sätestatud huvide kaitsel.

2.1.3. Loob omavalitsusüksuse asjatundliku juhtimise ja moodustab tegusa ametnikkonna, mida iseloomustab motivatsioon seista hea vallaelanike põhjendatud huvide kaitsel ja teenimisel, pädevus ja oskused ning teadmispõhisus ja kaalutletus otsuste tegemisel.

2.1.4. Laiendab kohalikkude demokraatiat ja stimuleerib kodanikualgatusel ja -vastutusele suunatud tegevusi läbi kõigi piirkondade kogukonnapõhise (külaliikumine, seltsitegevus) aktiivse toimimise alt üles initsiatiividel koos hästi funktsioneeriva vallakeskuse ja kohalike keskuste (küla või külade rühm) võrgustikuga.

2.1.5. Võimestab omavalitsusüksuse suutlikkust osaleda üleilmastavas konkurentsis ja koostöö protsessides, suutlikkust taotleda Euroopa Liidu ja teiste abiorganisatsioonide vahendeid elanike elukvaliteedi parendamiseks, kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ja vallaelarve väliste investeeringute kaasamiseks.

#### 3. ÜHINEMISE AEG

Kose valla ja Kõue valla ühinemine toimub 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude korraliste valimistega.

#### 4. OMAVALITSUSÜKSUSE ÕIGUSLIK STAATUS, NIMI, PIIRID, SÜMBOOLIKA

- 4.1. Kose vald on liitunud Kõue valla õigusjärglane. Liituva Kõue valla õigused ja kohustused lähevad üle Kose vallale seaduses ja käesolevas lepingus sätestatud korras.
- 4.2. Kose vald on avalik-õiguslik juriidiline isik valla staatuses.
- 4.3. Kose valla territoorium moodustub Kose valla ja Kõue valla territooriumi summana ja Kose valla piir kulgeb mööda ühinenud valdade välispiiri.
- 4.4. Kose valla volikogu koosseisus on 19 liiget, kes valitakse ühes ülevallalises ringkonnas, mis moodustatakse lepinguosaliste territooriumi põhisel.
- 4.5. Kose valla sümboolika koostamiseks kuulutatakse välja konkurss. Konkursikomisjon alustab tööd pärast mõlema volikogu otsuse vastuvõtmist haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Valla vapi ja lipu kujundamisel peetakse oluliseks, et nendes kasutatakse Kose kihelkonna identiteeti iseloomustavat sümboolikat. Kose valla vapp ja lipp esitatakse kinnitamiseks Kose Vallavolikogule.

## **5. HALDUSTERRITORIAALSE KORRALDUSE MUUTMISEGA KAASNEVATE ÕIGUSAKTIDE JA DOKUMENTIDE KEHTIVUS**

- 5.1. Kose valla tegevus lähtub kohalikule omavalitsüksusele Eesti Vabariigi seadustega, nende alusel välja antud õigusaktide ja rahvusvaheliste lepingutega pandud kohustustest ja vallaelanike õigustatud vajadustest ning lähtub käesolevas lepingus sätestatud kokkulepetest.
- 5.2. Pärast ühinemise jõustumist lähtutakse Kose valla põhimäärusest. Kõue valla põhimäärus kaotab kehtivuse ühinemise jõustumisest. Vallavalitsuse istungeid peetakse kuni uue Kose vallavalitsuse ametisse kinnitamiseni eraldi, vallavalitsused määrusi üleminekuperioodil ei kehtestata. Kose valla õigusaktide kehtestamiseni kehtivad lepinguosaliste õigusaktid selle lepinguosalise territooriumil, kus nad olid kehtestatud ja ulatuses, kus need ei ole vastuolus käesoleva lepinguga.
- 5.3. Lepinguosaliste kõik õigused, kohustused, asjaajamise dokumendid, omandis olevad varad ja hallatavad asutused lähevad Kose vallale käesoleva lepingu punktis 3 sätestatud ajal.
- 5.4. Punktis 5.3 nimetatud asjaajamise dokumendid annab Kõue Vallavalitsuse kui ametiasutuse nimel üle Kõue vallavanem (või vallavalitsuse poolt nimetatud teine isik) ja võtab Kose Vallavalitsuse kui ametiasutuse nimel vastu Kose vallavanem (või vallavalitsuste poolt nimetatud teine isik). Üleantavad asjaajamise dokumendid ja nende registrid peavad olema koostatud ja arhiveeritud vastavalt seadusega avaliku halduse dokumentidele ja nende säilitamisele ja arhiveerimisele kehtestatud korrale. Kui üleantavad asjaajamise dokumendid ei vasta selles punktis nimetatud tingimustele ja ilmneb vajadus nende korrastamiseks, kaetakse korrastamise kulud Kõue vallale eraldatud liitumistoetuse arvelt.
- 5.5. Kose valla haldusesse üleminevad hallatavad asutused tegutsevad seni kehtinud põhimääruste alusel ja ulatuses, kus need ei ole vastuolus käesoleva lepinguga.
- 5.6. Kose valla arengukava ja eelarve (sh eelarvestrateegia) vastuvõtmiseni ning uue üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad lepinguosaliste arengukavad, eelarved (sh eelarvestrateegiad). Kose ja Kõue üldplaneeringud kehtivad uue Kose valla üldplaneeringu kehtestamiseni valla osa üldplaneeringutena. Seaduses sätestatud dokumente täidetakse kuni 2013. aasta lõpuni iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta eraldi.
- 5.7. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Vabariigi Valitsuse antud määruse jõustumise päevast alates kuni valimistulemuste väljakuulutamise päevani võivad asjaomased volikogud varalisi kohustusi, mis ei ole kaetud jooksva aasta eelarvega, võtta ainult vastastikuse konsensuse korras.

## **6. HALDUSTERRITORIAALSE KORRALDUSE MUUTMISEGA KAASNEVAD ORGANISATSIOONILISED KORRALDUSED**

- 6.1. Kose valla volikogu ja valitsuse asukohaks on Kose alevik juriidilise asukohaga Hariduse tänav 1, 75101, Kose alevik, Kose vald, Harju maakond.
- 6.2. Kose valla teeninduspunkt luuakse Ardusse, kus toimub elanike vastuvõtt ja teenindamine lähtuvalt vallaelanike vajadustest. Teeninduspunkt jätkab tegutsemist olemasoleval vallale kuuluval pinnal.

## **7. HALDUSTERRITORIAALSE KORRALDUSE MUUTMISEGA KAASNEVATE AVALIKE TEENUSTE ARENDAMINE VALDKONDADES**

### **7.1. Alusharidus**

- 7.1.1. Kõik lepinguosaliste munitsipaallasteaiad jätkavad tegevust, eesmärgiga tagada kõigile vallas registreeritud lastele vajadusel lasteaiakoht ja pakkuda kvaliteetset alusharidust, võttes arvesse laste erivajadusi.
- 7.1.2. Lasteaias osalemise tasu, toiduraha ja lasteaiatöötajate palgamäärad ühtlustatakse aastaks 2014.
- 7.1.3. Kriitiliselt analüüsitakse läbi iga munitsipaallasteaia poolt pakutavad tugiteenused ja vajadusel viiakse sisse muutused senises töökorralduses (näiteks võetakse tööle täiendavaid spetsialiste vms).

### **7.2. Põhi- ja keskharidus**

7.2.1. Õpilastele tagatakse kvaliteetne ja mitmekesine võimalikult elukohalähedane põhiharidus. Harmi Põhikoolis toimub hariduse andmine vähemalt aastani 2017.

7.2.2. Lepinguosaliste esindajatest moodustatakse ühe kuu jooksul pärast lepingu allkirjastamist ühine hariduskomisjon. Komisjoni ülesandeks on koos avalikkuse kaasamisega Kose valla koolivõrgu tervikliku kontseptsiooni koostamine, mis võtab arvesse valla rahvastiku arengut, õppijate ja lapsevanemate soove, õpikeskkonna kvaliteedi tagamise eeldusi, õppija võimalusi kvaliteetse hariduse omandamiseks eri kooliastmetes, õppija vajadusi arvestavat ühistranspordi korraldust, õpetajate töötasustamist ja riiklikus hariduspoliitikas läbiviidavaid ümberkorraldusi. Koolivõrgu kontseptsiooni osaks on valla haridusasutuste võrgu rahastamise jätkusuutlikkuse analüüs, mis lähtub vallaelarvest ja selle pikaajalisest prognoosist. Kontseptsioon esitatakse Kose valla volikogusse hiljemalt 1. jaanuariks 2014. Hariduskontseptsiooni vastuvõtmiseni jätkavad lepinguosaliste üldhariduskoolid oma tegevust volikogudes kinnitatud haridusasutuste arengukavade põhisel.

### 7.3. Huvikoolid ja huviharidus, noorsootöö

7.3.1. Jätkatakse munitsipaalhuvikoolide (Kose Muusikakool, Kose Spordikool) ja huviringide tegevust ning tagatakse nende teenuste kättesaadavus kõigile valla elanikele võrdsetel tingimustel.

7.3.2. Jätkub noortetubade töö. Ardu ja Habajal taastatakse noorsootöö ja noorsootöö juhendajate töö tasustatakse. Oluliseks peetakse haridusasutuste töös noorsootöö laiendamist, noorsootöötajate töö tulemuslikkuse suurendamist ja töö eest õiglast tasustamist, samuti kolmanda sektori senisest suuremat kaasamist noorsootöö korraldamisse. Noorsootöös soovitakse suurendada noorte endi huvi ja osalust valla noorsootöö sisu kujundamisel ja tegevuste läbiviimisel.

7.3.3. Soovitakse laiendada vallas huvitegevust ja huviringides osalejate arvu, mille tarvis tõhustatakse munitsipaalhoonete kasutamist avalikes huvides ja toetatakse kolmanda sektori rolli kasvu elanike sisuka vaba aja korraldamisel.

7.3.4. Võimaldatakse noortel aktiivselt osaleda valla ühiskondlikus elus ning esindada noorte huve kohalikul tasandil läbi noortevolikogu.

7.3.5. Kose endise teeninduskooli hoone renoveerimine ja sisustamine Kose valla polüfunktsionaalseks haridus-, noorsoo- ja kultuurikeskuseks viiakse lõpuni 2013-2014 aastal, mille tulemusena paranevad valla elanike võimalused formaal- ja huvihariduses osalemiseks, elukestvaks õppeks, kultuuri- ja seltsitegevusest osasaamiseks.

### 7.4. Kultuur ja sport, seltsitegevus

7.4.1. Kultuurikollektiivide ja spordiklubide tegevuse toetamist vallaelarvest jätkatakse. Pärast ühinemist täiendatakse kultuuri-, spordi- ja seltsitegevuse toetuste korda (üürihinnad, ringijuhitide töötasud, investeeringutoetused, tegevuskulude katmine jms) eesmärgiga suurendada külaliikumise kandepinda ja elanike kaasatust. Selleks toetatakse kogukondade tegevuse institutsionaalse suutlikkuse suurendamist (alevike- ja külaseltside tegevuspõhine toetamine) ja nende liikmete aktiivset osalemist kohaliku elu küsimuste üle otsustamisel ja korraldamisel, valla elanikele sisuka vaba aja võimaluste loomisel.

7.4.2. Jätkatakse alevike- ja külavanemate valimise toetamist ja nende tegevuse lõimimist valla otsustusprotsessi (alevike- ja külavanemate motivatsiooni süsteemi arendamine, alevike- ja külavanemate valla juhtimisprotsessi kaasamist toetavate regulatsioonide täiendamine, info edastamise süsteemi parendamine, alevike- ja külaseltsidele lepingutega ülesannete delegeerimine ja selleks vajalike ressursside eraldamine vallaelarvest jms).

7.4.3. Töötatakse välja alevike- ja külaseltside tegevuse rahastamise kord, mille kohaselt toetatakse Kose vallas alevike- ja külaseltse vallaelarvest kuni 0,5% vallaelarvesse laekunud üksikisiku tulumaksust. Toetuse saamise eeldusteks on kehtiv arengukava ja taotleja tegevuse lähtumine valla elanike avalikest huvidest. Alevike- ja külaseltside rahastamise kord esitatakse Kose valla volikogule hiljemalt 1. jaanuariks 2014.

7.4.4. Vallavalitsuse poolt viiakse läbi regulaarselt alevike- ja külavanemate, ettevõtjate ja vabaaühenduste ümarlaudasid, et otsida lahendeid kultuuri, spordi ja vaba aja sisukaks korraldamiseks ning avalike sündmuste läbiviimiseks, mis arvestavad vallaelanike huvisid võimalikult parimal viisil.

7.4.5. Lepinguosaliste esindajatest moodustatakse ühe kuu jooksul pärast lepingu allkirjastamist ühine kultuurikomisjon. Komisjoni ülesandeks on koostada avalikkuse kaasamisel Kose valla kultuurikontseptsioon. Kultuurikontseptsioon esitatakse Kose valla volikogule 2014. aasta jooksul.

7.4.6. Toetatakse vallas tegutsevate koguduste tööd religioossete väärtuste kandjana ja valla kultuurielus osalejana.

### 7.5. Raamatukogud

7.5.1. Raamatukogud jätkavad tööd praegustes asumites. Ardu Raamatukogu jätkab tegutsemist olemasoleval vallale kuuluval pinnal vähemalt aastani 2017.

7.5.2. Kõik valla raamatukogud paigutatakse vallale kuuluvatesse hoonetesse, raamatukogud viiakse ühtse juhtimise alla ja töötajate palgamäärad ühtlustatakse, võttes arvesse töö mahtu.

7.5.3. Vallaeelarvest toetatakse jätkuvalt raamatute ja perioodika ostmist, luuakse raamatukogude raamatute ja teavikute vahetamise ühtne valda hõlmav süsteem.

#### 7.6. Sotsiaalabi ja -teenused, -toetused ja eakate hoolekanne

7.6.1. Abivajajatele, puuetega inimestele ja eakatele teenuste osutamisel lähtutakse abivajajast ja teenuse osutamise lähemuse printsiibist.

7.6.2. Sotsiaaltoetuste maksmise kord ühtlustatakse 2014. aastast. Toetusmäärade kehtestamisel võetakse aluseks lepinguosaliste kehtestatud kõrgem toetusmäär lepingu sõlmimise ajal (näit sünnitoetus, koolitoetused, transporditoetus jms) ja teenuste osutamise kvaliteedinõuded.

#### 7.7. Rahvatervise ja tervishoiu korraldus

7.7.1. Oluliseks peetakse rahvatervise alase tegevuse laiendamist ja terviseprofiilides kavandatud meetmete elluviimist. Keskmne eesmärk on suurendada elanike terviseteadlikkust ja vähendada elanike riskikäitumist.

7.7.2. Oluliseks peetakse perearsti teenuste kättesaadavust.

#### 7.8. Elamu- ja kommunaalmajandus, ühisveevarustus ja -kanalisatsioon, soojamajandus ja heakord

7.8.1. Munitsipaalpõhise elamu- ja kommunaalteenuste osutamise ärimudeli valikuks koostatakse finantsmajanduslik põhjendus ja selle tulemusena pakutakse sobilikud lahendused kommunaalmajanduse arenguks Kose valla territooriumil ühe aasta jooksul pärast ühinemist. Oluliseks peetakse, et ühisvee, -kanalisatsiooni ja soojaenergia hinda tarbijatele üldjuhul ei doteerita omavalitsusüksuse eelarvest. Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni ning soojusenergia hinnad peavad olema tarbijale taskukohased ja samas ettevõtete töö jätkusuutlikkust tagavad.

7.8.2. Veevarustuse, reovee puhastamise ja ärajuhtimise ning soojavarustuse teenuste tariife ei ühtlustata kuni ärimudeli koostamiseni. Tariife ei ühildata automaatselt ettevõtete ühinemisel.

7.8.3. Oluliseks peetakse munitsipaalomandisse kuuluvate hoonete ning vee- ja soojaettevõtete tootmise tehniliste lahenduste energiasäästu suurendamist, milleks tehakse projektitaotlusi kaasrahastuse saamiseks, sh Euroopa Liidu struktuurivahenditest.

#### 7.9. Jäätmemajandus

Lepinguosaliste korraldatud jäätmeveo lepingud jäävad jäätmevedajatega kehtima kuni uue vedaja leidmiseni, vastavalt Kose vallas 2013 ja Kõue vallas 2014. Edasine jäätmekäitlus toimub vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

#### 7.10. Ühistransport

7.10.1. Parandatakse vallasisest aeg-ruumilist kättesaadavust ühistranspordiga. Vallasisene ühistransport (ka õpilasliinid) ühildatakse maakondliku ühistranspordi korraldusega läbi Harjumaa Ühistranspordikeskuse sellisel, et kõik tänased liinid säilivad ja sõidugraafikud vastavad vallaelanike, sh õpilaste soovidele. Vallasisese ühistranspordi korralduseks kasutatakse maakondlikku ühistransporti, valla ühistransporti, vallale kuuluvaid busse ja kommertsliine.

7.10.2. Koostöös alevike- ja külaseltside ning ettevõtjatega selgitatakse välja uute ühistranspordi liinide avamise vajadus pärast ühinemist. Vajadusel avatakse uusi liine ja vaadatakse üle olemasolevate liinide graafikud.

#### 7.11. Kohalikud teed, tänavad ja tänavavalgustus

7.11.1. Koostatakse kohalike teede investeeringute kava kolme kuu jooksul pärast ühinemist. Kava koostamisel järgitakse põhimõtet, et igal aastal tehakse üks suuremahuline teede investeering. Lähtutakse põhimõttest, et investeeringud tehakse lepinguosalise territooriumil üle ühe aasta võttes aluseks valla teede investeeringute kava.

7.11.2. Teede hooldamisel, sh teede talihoolduse teostamisel säilivad hetkel kehtivad põhimõtted. Toimub valla kruusateede iga-aastane tolmutõrje vastavalt senistele praktikatele.

7.11.3. Selgitatakse välja avalike kohtade valgustamise vajadused ja vajaminevad investeeringud ühe aasta jooksul pärast ühinemist.

#### 7.12. Korrakaitse ja turvalisus

7.12.1. Toetatakse politsei- ja korrakaitsestruktuuride tegevust, et tagada kohapeal jõustruktuuride võimekus reageerida. Laiendatakse Kose valla korralduse tegevuspiirkonda Kose valla üleseks. Vallaeelarvest toetatakse naabrivalve liikumist ja eeldusi kohtadel valmisolekuks reageerida ohuolukordades (elanike koolitused, päästevahendite soetamise toetamine jms). Viiakse läbi ettevõtjate küsitlus, et selgitada nende ootused-vajadused turvateenuste järele ja millistesse meetmetesse nad on nõus turvalisuse tagamisel panustama.

7.12.2. Avaliku korra ja turvalisuse tagamiseks vallas luuakse ühtne avalike teenuste osutamise süsteem. Lahenduste selgitamiseks viiakse Kõue vallas läbi uuring.

7.12.3. Oluliseks peetakse vabatahtlikkuse alusel turvalisuse ja korra tagamist (abipolitseinikud, vabatahtlikud päästjad jms).

### 7.13. Organisatsioonidesse kuulumine

7.13.1. Kose vald jätkab kuulumist Harjumaa Omavalitsuste Liitu, Eesti Maaomavalitsuste Liitu, Harjumaa Ühistranspordi Keskusesse ja Harjumaa Ühisteenuste Keskusesse.

7.13.2 Kose vald ja Kõue vald kuuluvad erinevatesse Leader piirkondadesse, vastavalt MTÜ Ida-Harju Koostöökoda ja MTÜ Järva Arengu Partnerid. Lepinguosaliste esindajatest moodustatakse ühe kuu jooksul pärast lepingu allkirjastamist vähemalt 4-liikmeline komisjon. Komisjoni ülesandeks on hiljemalt kuue kuu jooksul pärast selle moodustamist selgitada välja võimalikud alternatiivid (arvestades nii riiklikke kui kohaliku tasandi soove ja võimalusi) tulevastel perioodidel Leader piirkondadesse kuulumise osas. Komisjoni töösse kaasatakse mõlema eelnimetatud Leader piirkonna esindajad (juhatuse liige ja/või tegevjuht).

## 8. **VALLA JUHTIMISSTRUKTUUR JA KOOSSEISUD**

8.1. Kose valla poliitilise ja ametiasutuse struktuuri, samuti vallavalitsuse koosseisu ja palgajuhendi kinnitab uus valitud vallavolikogu.

8.2. Kose valla juhtimisstruktuuri ümberkorraldamisel on oluline lepinguosaliste seniste positiivsete juhtimisprotsesside tõrgeteta jätkumine, sealhulgas kohaliku omavalitsuse ülesannete parem täitmine.

8.3. Kokku on Kose valla juhtimisstruktuuris kuni 24 ametikohta. Kõue valla ametnikud ja töötajad lähevad üle Kose valla koosseisu avaliku teenistuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Ametnike ja töötajate vabastamisel ja kompensatsioonide maksmisel lähtutakse seadustes sätestatust.

8.4. Ametiasutuste ja hallatavate asutuste töö ümberkorraldamisel valitakse personal eelkõige sisekonkursi teel.

8.5. Oluliseks peetakse, et volikogu ja vallavalitsuse kulud ei ületaks 12,5% valla omatulust.

8.6. Kose valla ja Kõue valla hallatavate asutuste töötajad (sh õpetajad ja koolide teenindav personal) lähevad üle Kose valla koosseisu. Töölepingu tingimused, mis üleminevatel töötajatel on kehtinud eelmise tööandja juures või tegevuse lõpetanud tööandja juures, on siduvad Kose vallale vastavalt seadustes sätestatule.

8.7. Ühinenud omavalitsuste ametiasutuste teenistujad jätkavad teenistust oma endises valdkonnas juhul, kui Kose valla ametiasutuse struktuurist ei tulene teisiti.

## 9. **INVESTEERINGUD**

9.1. Lepinguosalised peavad oluliseks teha järgmisi investeeringuid (objektide loetelu ei ole prioriteetsuse järjekorras):

### Haridus:

- Kose endise teeninduskooli hoone renoveerimise lõpuleviimine polüfunktsionaalseks haridus-, noorsoo- ja kultuurikeskuseks, keskuse tegevuse tarvis sisustuse ja tehniliste vahendite soetamine;
- Ardu Kooli hoone välisfassaadi ja võimla rekonstrueerimine;
- Oru Põhikooli hoone fassaadi rekonstrueerimine;
- Ravila Lasteaia hoone välisfassaadi soojustamine;
- Ardu Kooli tuleohutusnõuetega vastavusse viimine;
- Harmi mõisahoonde renoveerimine;
- Habaja Fresko hoone renoveerimine;
- Habaja lasteaia hoone renoveerimine.

### Ühisveevärk ja -kanalisatsioon, soojatootmine:

- Ardu reoveepuhasti rekonstrueerimine;
- Ardu soojatrasside rekonstrueerimine;
- Ardu Kooli hoone küttesüsteemi tasakaalustamine;
- Habaja reoveepuhasti rekonstrueerimine;
- Habaja Fresko hoone üleviimine alternatiivküttele;
- Habaja lasteaia üleviimine alternatiivküttele;
- Kose-Uuemõisa veetrasside rekonstrueerimine;
- Oru Põhikooli katlamaja üleviimine alternatiivküttele;
- Oru Lasteaia katlamaja üleviimine alternatiivküttele;
- Oru külakeskuse katlamaja üleviimine alternatiivküttele;
- Ravila Lasteaia hoone küttesüsteemi tasakaalustamine.

### Vaba aja taristu:

- Aasumäe piirkonna vaba aja keskuse väljaehitus koos Kose laululava taastamisega.

9.2. Rekonstrueeritavate objektide tarvis peetakse oluliseks lisaks omavahendite investeerimisele kaasata projektidesse riiklikke, Euroopa Liidu struktuurifondide ja teiste doonorite vahendeid.

## **10. RIIKLIKU ÜHINEMISTOETUSE KASUTAMINE**

10.1. Riiklikku ühinemistoetust kasutatakse lisaks lepingu punktis 9.1 toodule ka järgmisteks seaduses ettenähtud tegevusteks:

- Registrite ühildamine ja sellega seotud riistvara ning tarkvara soetamisega seotud investeeringud;
- Kose valla juhtimisstruktuuri ümberkorraldamise, ametijuhendite koostamise ja ametnike palgatasemete ühtlustamisega seotud investeeringud, sealhulgas seadustes ettenähtud hüvitiste maksmine;
- Kose valla munitsipaalasutuste ärimudeli tarvis uuringute läbiviimine;
- Kose valla arengukava ja eelarvestrateegia koostamine;
- Ametnike ja töötajate ümber- ja täiendõpe;
- Organisatsioonikultuuride sidumine.

## **11. LEPINGU JÕUSTUMINE JA KEHTIVUS**

11.1. Leping loetakse lepinguosaliste vahel sõlmituks, kui lepinguosaliste volikogud on selle oma otsusega kinnitanud. Lepinguosaliste volikogude vastavad otsused on käesoleva lepingu lahutamatuks osaks.

11.2. Leping jõustub 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

11.3. Leping kehtib kuni Kose valla volikogu järgmiste korraliste kohalike omavalitsuste valimiste tulemuste väljakuulutamiseni.

## **12. VAIDLUSTE LAHENDAMINE**

Käesoleva lepingu täitmisega seonduvad vaidlused lahendatakse vastavalt Eesti Vabariigi seadustega ette nähtud korras.

## **13. MUUD TINGIMUSED**

13.1. Leping kehtestab lepinguosaliste kohustused, mis kuuluvad tingimusteta täitmiseks. Kui lepinguosaliste õigusaktid on käesolevas lepingus sätestatuga vastuolus, siis loetakse käesolev leping ülimuslikuks ning tegevustes lähtutakse käesolevas lepingus sätestatust.

13.2. Leping lahutamatuks osaks on selle juurde kuuluvad lisad.

13.3. Leping on koostatud kahes identses eestikeelses originaaleksemplaris, millest kumbki lepinguosaline saab ühe originaali.

13.4. Leping avalikustatakse lepinguosaliste ametlikul veebilehel ja Riigi Teatajas. Kinnitatud ühinemislepingu koopia edastatakse Harju Maavanemale.

### **Lepingu lisad**

Lisa 1. Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjenduse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta

Lisa 2. Ühineva Kose valla kaart mõõtkavas 1:50 000

Lisa 3. Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate investeeringute tegemise põhjendus ja eelarve

Lisa 4. Kose valla auditeeritud majandusaasta aruanne 2011

Lisa 5. Kõue valla auditeeritud majandusaasta aruanne 2011

## Näide 8.4 Ühinemislepingu ja selle lisade kohta esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend volikogus läbivaatamise tulemuste kohta

Lääne-Nigula valla näitel (väljavõte)

Saabumise kuupäev	Esitaja	Esitatud ettepanek	„Volikogus läbivaatamise tulemus“
18.03.2013 e-kiri	Andrus Eilpuu	Ühinemislepingusse lisada punkt „Ettevõtluse arendamise ja/või soodustamise kava“.	Ettepanek võetakse teadmiseks ja ettevõtluse küsimused kajastatakse ühinenud valla arengukavas. Ühinemislepingu lisa 5 on kajastatud ettevõtlus tegevusvaldkonnana .
02.04.2013 e-kiri	EELK Lääne- Nigula kogudus	Ühendatud valla nimeks Lääne-Nigula vald.	Muuta ühinemislepingu punkti 9 ja sätestada ühinenud valla nimenäime „Lääne-Nigula vald“ Lääne-Nigula on ajaloolise kihelkonna nimi ja selle kasutamise on heaks kiitnud kohanimeeksperdid. Kõik ülejäänud ettepanekud nime muutmise või säilitamise osas jätta arvestamata.
02.04.2013 e-kiri	EELK Lääne- Nigula kogudus	Lisada Ühinemislepingu osale 42. sõna „kirikud“ ning tekst: „Ajalooliste kiriku hoonete haldamist ja koguduste tegevust toetatakse vastavate kokkulepete alusel“.	Arvestatakse sisuliselt, täiendatakse lepingu punkti 42 sõnadega „ja teisi vabaihendusi“
03.04.2013 e-kiri	Kaidi Silver-Schöbe – Nõva Kooli hoolekogu esimees	Ühinemislepingu muudatusettepanek Nõva Kooli hoolekogu teeb ettepaneku ühinemislepingu lepinguprojektist välja jätta punkt nr 33.: „Nõva Kooli tegevuse võimalikul ümberkorraldamisel jääb Nõva Kooli piirkond Oru kooli teeninduspiirkonda ning tagatakse koolitransport Nõva Oru Kooli. Teise koolide teeninduspiirkonna moodustavad Taebla Gümnaasium, Palivere Põhikool ja Risti Põhikool.“ Tulenevalt Haridusministeeriumi otsusest käsitleda haridustoetuste jaotamisel Nõva Kooli jätkuvalt erijuhtumina on Nõva Vallavolikogu 15.03.2013 otsustanud kooli mitte ümber korraldada ja lõpetada selle teemaline arutelu. Seega ei ole Nõva Kooli tulevikuperspektiivi määratlemine ühinemislepingu lepinguprojektis toodud kujul vajalik.	Mitte arvestada kuna ühinemislepinguga ei kavandata Nõva Kooli sulgemist. Punkt 33 rakendub juhul kui Nõva Kooli ei ole riikliku rahastamise ümberkorraldamise tõttu võimalik enam üleval pidada.
03.04.2013	Lauri	Investeeringute osas „kus kasutatakse ühinemistoetuse rahasid.	Võetud teadmiseks, suunatud ühinenud valla volikogule.



	Lilleoks	Oleks ettepanek mitte panustada 100 % liselt Jalukse küla kanalisatsiooni , vaid eraldada 50 % valla poolt ja teise 50 % peaksid ikkagi leidma majaanikud ise või võtab ühistu laenu, ja kui ühistut ei ole siis tuleb aidata neil see ühistu moodustada. Tundub ebaõiglane olevat selline 100 % line kinnimaksmine teiste valla kodanike suhtes. Ja majasisese kanalisatsiooni osa peaksid kindlasti maksuma majaanikud ise kuni liitumiseni välise trassiga.	
04.04.2013	Taebla Vallavolikogu liikmed	Ühendvalla nimeks Lääne-Nigula.	Muuta ühinemislepingu punkti 9 ja sätestada ühinenud valla nimena nime „Lääne-Nigula vald“ Lääne-Nigula on ajaloolise kihelkonna nimi ja selle kasutamise on heaks kiitnud kohanimeeksperdid.
04.04.2013	Taebla Vallavolikogu liikmed	Uue ühendvalla volikogu liikmete arvuks võiks olla 17 liiget.	Mitte toetada. Liikmete arv 19 on kujunenud kompromissi tulemusena, et tagada kõigi piirkondade ja huvigruppide esindatus uues volikogus. Uus volikogu saab liikmete arvu ümber vaadata 2017 volikogude valimisteks.
04.04.2013 12:04 e-kiri	Lea Lai	Moodustada külavanemate kogu, mis ühendab alevi- ja külavanemaid ja külaelu edenemisest huvitatud inimesi. Eesmärk on külade, vallavalitsuse ja vallavolikoguga tihedalt suhelda, kaasata rahvast külade arendamisse, vallavalitsuse ja volikoguga koostööprintsipi väljatöötamine, koostöö arendamine. Ettepanek on esitatud Piirsalu Küla Seltsi üldkoosolekul 24.03.2013.	Küsimus on sisuliselt kajastatud punktis 42. Küsimus leiab kajastamist ka ühinenud valla arengukavas ja aleviku ja külavanema statuudis.
03.04.2013	Lauri Lilleoks	Ametnike kohapealt võiks kohe jätta töötajate arvu tagasihoidlikumaks, muidu peab hakkama aasta-paari pärast kohti koondama nähes, et kõigile ei jagu töökoormust täistööajale. Ja sealt tekkiva rahalise kokkuhoiu saaks suunata valla üldisesse arengusse. ( Linnamäe külakeskuse loomine, kohaliku teedevõrgu korrastamine, bussijaamad jne..)	Ettepanek võetud teadmiseks. Lepinguga ei ole üheselt määratud ametnike arvu, vaid Lisas 5 on kaardistatud uue omavalitsuse töövaldkonnad. Omavalitsuse struktuuri moodustamine on uue volikogu pädevus.

## 9. Ühinemise otsustamine

### *Mikk Lõhmus*

Pärast kõikide etappide (uuringute läbiviimine, elanike arvamuse väljaselgitamine, ühiste seisukohtade ja õigusaktide eelnõude väljatöötamine) läbimist tuleb asuda otsuseid langetama.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiseks tuleb ühinevatel volikogudel vastu võtta järgmised otsused:

1. Ühinevate omavalitsuste volikogude otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta (samane) (ETHS § 9 lg 9 p 1)
2. Volikogude otsused ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 6) koos õiendiga ettepanekute ja vastuväidete läbivaatamise osas.
3. Iga volikogu otsus tulevase volikogu liikmete arvu kohta (KOVVS § 7 ja 11);
4. Iga volikogu otsus valimisringkonna (valimisringkondade) moodustamise kohta (KOVVS § 8 ja 11);
5. Valla või linnavalitsuse määrus valimisjaoskondade moodustamisest (KOVVS 10 ja 11);
6. Volikogu otsus uue valla valimiskomisjoni liikmete nimetamisest KOVVS § 19 ja 23;
7. Volikogude otsused jaoskonnakomisjoni liikmete nimetamise kohta (KOVVS § 21 ja 23);
8. Volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 3).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lg 2 kohaselt on hääletamine volikogus avalik, seega on avalikud ka ühinemise üle peetavad hääletused. Seaduses on ainukese kitsendamise võimalusena nimetatud, et isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel (§ 45 lg 3).

Mõned küsimused, mis seoses otsuste langetamisega on kaasnenu:

- Kuidas peaks käituma ühinemise osas elanike negatiivse arvamuse saanud volikogu? Tuleb arvestada, et elanike arvamusele apelleerides ühinemisest loobumist on kindlasti kerge põhjendada ning inimlikult ei saa ka volikogu liikmetele etteheiteid teha. Rõhutada tuleb seda, et rahvaküsitluse tulemused on soovituslikud ja volikogu on see organ, kes teeb lõpliku otsuse.

Volikogu liikmetel on parim teave (saadud ühinemisläbirääkimiste käigus) omavalitsusüksuse hetkeolukorra, tuleviku arengutsenaariumite ning ühinemise mõjude kohta. Volikogu liikmed peavad tunnetama, et nende otsus võib otsustada kogu paikkonna tuleviku ja hääletama sellest teadmisest lähtudes ning samas oma otsustuste eest ka vastutama.

- Kas ühinemisotsuse tegemisel eelistada volikogude koosolekute toimumist samal ajal ja samas ruumis või ei oma see tähtsust? See on ühinemisläbirääkimiste taktika küsimus. Kehtiv õigusruum ei võimalda volikogude ühise istungi läbiviimist, kuid pole mingit keeldu, miks volikogude istungid ei võiks toimuda ühel ajal ja ühes hoones või isegi ühes saalis, oluline on see, et istung viiakse läbi valla/või linna põhimääruses sätestatud korras.

- Ühises hoones/ruumis istungi läbiviimine on mõistlik siis kui ühinejaid on rohkem kui kaks, kõikide ühinejate positsioon ja eeldatavad otsused ei ole ette teada ning puudub piisav aeg uute istungite korraldamiseks.  
Ühises ruumis või hoones istungi läbiviimine võib olla oluline ka avalike suhete seisukohalt, näiteks kui soovitakse korraldada ühinemisotsustuste pidulik ühine allkirjastamine, pressikonverents vms.
- Kuidas menetleda vastava koosoleku ajal esitatud ettepanekuid ühinemisotsuse sõnastuse kohta, st kas volikogude otsused peavad olema sõnastatud identselt? Teatud volikogude otsused peavad olema identsed, ei ole ju võimalik, et erinevad volikogud kinnitavad erineva ühinemislepingu või määratakse valitavale volikogule erinev liikmete arv. Volikogude vahel peab põhiküsimustes olema eelnev kokkulepe ning tavaliselt saab muudatusettepanekute tähtaegade määramisega välistada ka selle, et ühinemist otsustaval koosolekul hakatakse otsuste eelnõudes ühinemist välistavaid muudatusi tegema. Kui volikogude istungid peetakse ühes ruumis (või hoones) üheaegselt, siis saab istungi läbiviimise ajal tekkinud küsimused operatiivselt läbirääkimistega lahendada, kuid eraldi istungeid läbi viies peab muudatusettepanekute esitamine volikogude istungil olema välistatud (järgides seejuures muidugi põhimäärustes sätestatut)

Üks vaidlusi tekitavaid küsimusi võib olla valimisringkondade moodustamine. Peatükis 7.4 käsitleti küsimust, kas moodustada eraldi valimisringkonnad või mitte. Kui ringkonnad siiski moodustada, tekib küsimus, kas ringkonnad peavad olema iga ühineva omavalitsusüksuse kohta eraldi või on lubatud mingisugused muud lahendused. Valimisringkonna moodustamist reguleeriva sätte (kohalik KOVVS § 8 lg 3<sup>1</sup> lõike 2 punktis 2<sup>1</sup>) sõnastamisel ei ole olnud seadusandja sooviks, et valimisringkonnad ilmtingimata peaksid kattuma ainult ühe endise omavalitsusüksuse piiridega ning kõigis ühinemises osalevates omavalitsuse üksustes tuleks moodustada eraldiseisvad valimisringkonnad. Seega ei saa selle alusel välistada ka mitme omavalitsusüksuse territooriumi baasil ühe valimisringkonna moodustamist.

Sõnastust „valimisringkonnad moodustatakse ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa“ saab tõlgendada koosmõjus kohalik KOVVS § 8 lõikega 5 selliselt, et ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud võivad kokku leppida ka selliselt, et valimisringkonnad moodustatakse ühinevate omavalitsuste nn kimpudena, see tähendab, et ühinevaid omavalitsusi ei tohi valimisringkondadeks jagamisel poolitada, vaid nad peavad tervikuna jääma konkreetse valimisringkonna sisse.

Mandaatide jaotus ringkondade vahel toimub KOVVS alusel.

Pärast ühinemislepingu kinnitamist volikogude poolt avalikustatakse see koos lisadega valla või linna veebilehel. Ühinemisleping tuleb avaldada ka Riigi Teatajas. Volikogu otsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta avalikustatakse hiljemalt maavanemale esitamise päeval.

## Näide 9.1: Maavanemale esitatavad dokumendid - kokkuvõte

1. Ühinevate omavalitsuste volikogude otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise või sellega nõustumise kohta (ETHS § 9 lg 2)
2. Ühinevate omavalitsuste volikogude otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 1)
3. Valimisega seonduvad otsused (ETHS § 9 lg 8):
  - Iga volikogu otsus (samane) - tulevase volikogu liikmete arvu kohta (KOVVS § 7 ja 11);
  - Iga volikogu otsus (samane) valimisringkonna (ringkondade) moodustamise kohta (KOVVS § 8 ja 11);
  - Valla või linnavalitsuse määrus valimisjaoskondade moodustamisest (KOVVS § 10 ja 11);
  - Volikogu otsus uue valla valimiskomisjoni liikmete nimetamisest (KOVVS § 19 ja 23) - selles osas peab olema kokku lepitud;
  - Volikogude otsused jaoskonnakomisjoni liikmete nimetamise kohta (KOVVS § 21 ja 23) - ei pea olema samased, sõltuvalt, kuidas on jaoskonnakomisjonid moodustatud.
4. Volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 3).
5. Tehtud uuringute tulemused (ETHS § 9 lg 9 p 4).
6. Asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited (ETHS § 9 lg 9 p 5).
7. Volikogu otsus ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 6).

### Ühinemisleping koos lisadega.

- Ühinemislepingu lisad:
- Seletuskiri, milles peab olema märgitud haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus, territooriumi suurus (pindala) ja alaliste elanike arv (ETHS § 9<sup>1</sup> lg 2 p 1);
- Haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustanud valdade või linnade majandusaasta auditeeritud aruanded (ETHS §9<sup>1</sup> lg 2 p 2);
- Ühineva omavalitsusüksuse kaart mõõtkavas 1:50 000, kuhu on märgitud ühinemist taotlevate omavalitsusüksuste senised piirid ja uue ühinenud omavalitsusüksuse piir (ETHS § 9<sup>1</sup> lg 2 p 3);
- Kui omavalitsusüksus kavatses KOÜSS § 6 lõikes 1 nimetatud ühinemistoetust kasutada investeeringute finantseerimiseks, tuleb ühinemislepingule lisada haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnevate investeeringute tegemise vajaduse põhjendus ja eelarve (ETHS §9<sup>1</sup> lg 3).
- Ühinemislepingule lisatakse volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend, milles näidatakse nende saabumise kuupäev, esitaja ja volikogus läbivaatamise tulemus (ETHS § 9<sup>1</sup> lg 5).

## Näide 9.2: Volikogu otsus „Taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks“

### EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND TAEBLA VALLAVOLIKOGU KUUENDA KOOSSEISU

#### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013 nr

#### Taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

Oru vald, Risti vald ja Taebla vald algatasid omavalitsuste ühinemise vastavalt Oru Vallavolikogu otsused 22.01.2013 nr 168 ja 19.02.2013 nr 174; Risti Vallavolikogu otsused 09.01.2013 nr 1, 30.01.2013 nr 5 ja 20.02.2013 nr 7; Taebla Vallavolikogu otsused 20.12.2012 nr 114, 24.01.2013 nr 118 ja 21.02.2013 nr 122

“Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse” § 9 lõigete 6 ja 7 kohaselt teeb volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta pärast vajalike uuringute tegemist, läbirääkimise protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise tagamist ning vallaelanike arvamuse väljaselgitamist.

Oru, Risti ja Taebla valla juhtkomisjonid läbi Oru Vallavalitsuse, Risti Vallavalitsuse ja Taebla Vallavalitsuse on taganud läbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise rahvakoosolekutel, valla veebilehtedel ja informatiivsete trükiste kaudu.

Otsus kehtestatakse “Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse” § 22 lõike 1 punkt 10, “Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse” § 9 lõike 7, lõike 9 punkt 1 alusel.

1. Taotleda Vabariigi Valitsuselt Oru, Risti ja Taebla valla haldusterritoriaalse korralduse muutmist ühinemise teel uueks omavalitsusüksuseks, mille nimeks saab **Lääne-Nigula vald**.
2. Taebla Vallavalitsusel esitada käesolev otsus koos vajalike materjalidega hiljemalt kuus kuud enne volikogu korraliste valimiste päeva Lääne maavanemale ja Siseministeriumile.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Jaanus Mägi  
Vallavolikogu esimees

## Näide 9.3: Volikogu otsus ühinemislepingu ja lisade kinnitamiseks

EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND  
ORU VALLAVOLIKOGU  
KUUENDA KOOSSEISU

OTSUS

Linnamäe

15.04.2013.a nr

### Ühinemislepingu ja lisade kinnitamine

Otsus kehtestatakse “Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus” § 22 lõike 1 punkt 37, “Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus” § 9<sup>1</sup> lõiked 6 ja 7, arvestades valdade vahelisi läbirääkimisi ja valdasid esindanud volitatud isikute poolt saavutatud kokkuleppeid ning arvestades asjaolu, et ühinemislepingu projekt oli avalikustatud kõikide valdade veebilehtedel ning valla elanikele edastati posti teel ühinemislepingu projekt. Ühinemislepingut tutvustati kõikides valdades toimunud rahvakoosolekutel ajavahemikul 18.03.-22.03.2013.a. Ühinemislepingule esitati 27 ettepanekut lepingu täiendamiseks ja täpsustamiseks.

1. Kinnitada Oru, Risti ja Taebla valla ühinemisleping koos järgmiste lisadega:

1.1 Lisa 1. Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjenduse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta;

1.2 Lisa 2. Lääne-Nigula valla kaart mõõtkavas 1:50 000;

1.3 Lisa 3. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnivate investeeringute tegemise põhjendus ja eelarve;

1.4 Lisa 4. Oru, Risti ja Taebla valla auditeeritud 2011. aasta majandusaastaruanded;

1.5 Lisa 5. Lääne-Nigula valla juhtimisstruktuur.

2. Kinnitada ühinemislepingu ja selle lisade kohta esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend volikogus läbivaatamise tulemuste kohta (Lisa 6).

3. Ühinemisleping koos lisadega avalikustatakse Oru, Risti ja Taebla valla veebilehtedel.

4. Ühinemisleping avalikustatakse Riigi Teatajas.

5. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Andres Kampmann  
Vallavolikogu esimees

## Näide 9.4: Volikogu otsus ühinenud volikogu liikmete arvu määramiseks

EESTI VABARIIGI LÄÄNE MAAKOND  
RISTI VALLAVOLIKOGU  
KUUENDA KOOSSEISU

### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013 nr

#### **Oru, Risti ja Taebla valla ühinemisel moodustatava Lääne-Nigula Vallavolikogu liikmete arvu määramine**

Otsus kehtestatakse "Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus" § 22 lõike 1 punkt 12 „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse” § 9 lõike 8 ja “ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus” § 11 lõike 1 punkt 1 alusel.

1. Määrata kokkuleppel Oru Vallavolikoguga ja Taebla Vallavolikoguga Oru, Risti ja Taebla valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisega moodustuva Lääne-Nigula Vallavolikogu liikmete arvuks 19.
2. Otsus jõustub peale Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse jõustumisest.

Andres Liiv  
Vallavolikogu esimees

## Näide 9.5: Volikogu otsus valimisringkonna moodustamise ja mandaatide jaotamise kohta

Eelnõu (5)

EESTI VABARIIGI LÄÄNE MAAKOND  
RISTI VALLAVOLIKOGU  
KUUENDA KOOSSEISU

### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013.a nr

#### **Oru, Risti ja Taebla valla ühinemisel moodustatava Lääne-Nigula valla territooriumil valimisringkonna moodustamine ja mandaatide jaotamine**

Otsus kehtestatakse "Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse" § 9 lõike 8, "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" § 22 lõike 1 punkt 13 ja "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse" § 8 lõike 1, § 11 lõike 1 punkt 2 ja § 11 lõike 2 alusel.

1. Moodustada kokkuleppel Oru Vallavolikoguga ja Taebla Vallavolikoguga Nõva, Oru, Risti ja Taebla valla ühinemisel moodustatava Lääne-Nigula Vallavolikogu valimisteks üks 19 mandaadiline valimisringkond nr 1, mis hõlmab Oru, Risti ja Taebla valla haldusterritooriumeid.

2. Otsus jõustub peale Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse jõustumist.

Andres Liiv  
Vallavolikogu esimees



## Näide 9.6: Volikogu otsus valimiskomisjoni moodustamiseks

EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND  
RISTI VALLAVOLIKOGU  
KUUENDA KOOSSEISU

### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013 nr

### Valimiskomisjoni moodustamine

Otsus kehtestatakse „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 22 lõike 1 punkti 13, „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse“ § 9 lõike 8, „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse“ § 19 lõike 1 ja 3, § 23 lõigete 1 ja 2 ja Oru, Risti ja Taebla valla vallasekretäride ettepanekute alusel.

1. Oru, Risti ja Taebla valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisega moodustuva Lääne-Nigula Vallavolikogu valimised viia läbi kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste ajal 20. oktoobril 2013.a.
2. Moodustada kokkuleppel Oru Vallavolikoguga, Risti Vallavolikoguga ja Taebla Vallavolikoguga ühinemisel moodustuva Lääne-Nigula valla valimiskomisjon 7- liikmelisena.
3. Nimetada Lääne-Nigula valla valimiskomisjoni liikmed alljärgnevas koosseisus:
  - 3.1. ...
4. Valla valimiskomisjoni esimehe ja aseesimehe valib komisjon oma liikmete seast.
5. Valimiskomisjoni asendusliikmeteks nimetada vastavalt määratud järjekorrale:
  - 5.1. ...
6. Otsus jõustub peale Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse jõustumist.

Andres Liiv  
Vallavolikogu esimees

## Näide 9.7: Volikogu otsus valla jaoskonnakomisjonide liikmete ja asendusliikmete nimetamiseks

### EESTI VABARIIK LÄÄNE MAAKOND TAEBLA VALLAVOLIKOGU KUUENDA KOOSSEISU

#### OTSUS

Linnamäe

15.04.2013 nr

Otsus kehtestatakse “Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse” § 22 lõike 1 punkt 13, “Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse” § 9 lõike 8, “Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus” § 23 lõike 3 ja vallasekretäride ettepanekute alusel.

1. Kokkuleppel Oru Vallavolikoguga, Risti Vallavolikoguga ja Taebla Vallavolikoguga nimetada Oru, Risti ja Taebla valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise moodustuva Lääne-Nigula Vallavolikogu 20.oktoobril 2013 toimuvate valimiste korraldamiseks moodustatud jaoskonnakomisjonide liikmed ja asendusliikmed alljärgnevalt.

1.1. Taebla jaoskonnakomisjon – valimisjaoskond nr 1

5- liikmeline jaoskonnakomisjon

1. ....

1.2. Palivere jaoskonnakomisjon – valimisjaoskond nr 2

5- liikmeline jaoskonnakomisjon

1. ...

1.3. Risti jaoskonnakomisjon – valimisjaoskond nr 3

5- liikmeline jaoskonnakomisjon

1. ...

1.4. Oru jaoskonnakomisjon – valimisjaoskond nr 4

5- liikmeline jaoskonnakomisjon

1. ...

2. Jaoskonnakomisjoni esimehe ja aseesimehe valib komisjon oma liikmete seast.

3. Otsus jõustub peale Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse jõustumist.

Jaanus Mägi  
Vallavolikogu esimees

## 10. Kuidas toimida peale ühinemisdokumentide saatmist maavanemale?

*Jaan Lõõnik, Rivo Noorkõiv*

Vastavalt seadusele jõustub ühinemisleping valimistulemuste väljakuulutamisele järgneval päeval. Kui ühinejad soovivad kokku leppida asjades, mis jõustuksid enne nimetatud tähtpäeva, peavad sellised kokkulepped olema fikseeritud volikogude vastavasisuliste, soovitavalt omavahel kooskõlastatud õigusaktidega.

Eelnõude ettevalmistamisse on otstarbekas kaasata kõikide ühinevate omavalitsuste esindajaid (vastavalt vajadusele kas spetsialistide, juhtide või poliitikute tasandil).

Selleks, et ühinemisprotsess kulgeks peale valimisi valutumalt, on mõistlik alustada ettevalmistustöödega praktiliseks ühinemiseks peale asjaosaliste poolset ühinemisdokumentide üleandmist maavanemale.

Pärast ühinemisotsuse tegemist on soovituslik teha kõikide ühinevate omavalitsuste kehtivate õigusaktide revisjon ning täpsustada vajadus nende muutmiseks. Seejärel on asjakohane asuda tulevasi õigusakte ette valmistama, sellega saab uus alustav volikogu kohe asuda eelnõusid menetlema ning uue ühinenud valla „käivitumine“ on sujuvam ja kiirem.

Seega on pärast ühinemisotsuse tegemist ja dokumentatsiooni maavanemale edastamist mõistlik kavandada järgmised tegevused:

1. Kaardistada kõik kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid, eeskätt üldaktid;
2. Koostada uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse eelnõu;
3. Koostada vajalikuks peetavate üldaktide eelnõud, esimeses järjekorras on soovituslik ette valmistada need eelnõud, mille kohta on viited ühinemislepings ning seega on teada eelnõu reguleerimisvaldkond.
4. Alustada ühinevate omavalitsuste infosüsteemide ja andmebaaside ning nende haldamismudelite ühitamisega.
5. Mõistlik on alustada ühendvalla arengudokumentide (arengukava, eelarve alused, jäätmekava jms) ettevalmistamist.

Üks valdkond, millele peaks tähelepanu pöörama, on hangete korraldamine. Kui see on vähegi võimalik, siis on mõistlik juba ühinemiseelisel ajal teenuste tellimiseks (näiteks teede talvine ja suvine hooldus, korraldatud jäätmeveo kontsessioon, tugiteenused jne) korraldada ühised riigihanked ja leida ühised teenuseosutajad.

Ühinevatel omavalitsuse üksustel tuleb üle vaadata kohalikud registrid ja andmekogud, kuna riiklikult tsentraalselt hallatavate infosüsteemide (näiteks rahvastikuregister, sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregister, teeregister jms) andmed korrastatakse ühinemisjärgselt registripidaja poolt.

Kuivõrd praktikas peavad kohalikud omavalitsused kohalikke infosüsteeme (näiteks dokumendiregister, raamatupidamisprogramm, lemmikloomaregister, jäätmevaldajate register, kalmisturegister, maainfo, kohalik sotsiaalregister jms) erineval moel, kasutades erinevaid platvorme ja arvutiprogramme, on otstarbekas ühinemiseelisel perioodil selgitada välja, kas ja kuidas on vastavad infosüsteemid või neis sisalduvad andmemassiivid ühitatavad.

Näiteks peavad omavalitsused jäätmevaldajate registrit sageli koos maainfosüsteemiga M-expert ning sel juhul on registrite ühitamine lihtsam. Kui aga üks liituvatest omavalitsustest peab andmestikku tabelitöötlusprogrammis (näiteks MS Excel), siis võib seal olevate andmete siirdamine asjakohasesse infosüsteemi olla oluliselt tömahukam, liiati kui Exceli programmis esitatud andmete koosseis ei vasta infosüsteemis nõutavale struktuurile.

Raamatupidamisprogrammide puhul ei ole süsteemide erinevus nii kriitilise tähendusega, kuna ühine eelarve rakendub ühinemise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist ning kuni sinnaani peetakse eelarvet ühinenud omavalitsuste lõikes eraldi. Uus aasta algaks ühise raamatupidamisprogrammiga. Otstarbekas oleks kokku leppida ka muude registrite osas ühisele lahendusele ülemineku tähtajaks näiteks 1. jaanuar.

Kuni allasutusi ei ole plaanis omavahel liita ühendasutuseks, ei ole tarvidust nende kasutatavaid andmekogusid (nt kooli õpilasregister, raamatukogu teavikute register jms) ühitada.

Üle tuleb vaadata ka teabe avalikustamise meetmed. Kas ühinenud omavalitsuse koduleht luua ühe olemasoleva lehe baasile või luua täiesti uus, sõltub nii infotehnoloogilistest tingimustest, finantsressurssidest, aga ka kasutada olevast ajast ja spetsialistidest.

Kui vajalikud dokumendid on maavanemale koostamiseks esitatud, siis tuleks arhiveerida kõik ühinemisläbirääkimistega seotu. Neid dokumente võib vaja minna edasises ühinemistöös. Dokumendid kajastavad ka tähtsat osa omavalitsusüksuse ajaloost, mis pakub huvi tulevastele põlvedele ning infot võimalikele hilisematele analüüsidele ühinemise läbiviimise ja selle tulemuslikkuse kohta.

Kindlasti tuleks järgida ka seda, et ühinemisleping koos lisadega ja toimivate viidete ja linkidega oleks kättesaadav uue ühinenud kohaliku omavalitsuse veebilehel.
--

## Kümme head soovitus läbirääkijatele

### *Rivo Noorkõiv*

1. Enne läbirääkimiste alustamist tehke selgeks, mida ühinemisega tahetakse saavutada ja millistele küsimustele ühinemisläbirääkimiste käigus soovitakse vastuseid. Koostage läbirääkimiste kava koos ajagraafikuga.
2. Moodustage läbirääkimiste läbiviimiseks töörühmad ja juhtkomisjon. Valige läbirääkijateks inimesed nii omavalitsusüksuse valitsuse, volikogu kui kolmanda sektori esindajatest, kes on aruteluks konstruktiivselt meelestatud ja nõus oma tööga panustama ka väljapool tööaega. Oluline on, et läbirääkijad usuvad protsessi vajalikkusse.
3. Valige läbirääkimistel õige arutelu lennukõrgus, ärge takerduge liigselt detailidesse. Täiuslikku maailma pole olemas ja paratamatult tuleb teatud teemad lahendada ühinemislepingu praktilise elluviimise käigus. Samas on oluline, et tulevasele volikogule jäetakse mänguruumi, et ühinemislepinguga uue volikogu käitumist mittemõistlikult lukku ei pane.
4. Ühinemisläbirääkimise arutelude käigus tehke selgeks, millist täiendavat teavet on vaja tõstatatud küsimustele lahenduste pakkumiseks koguda. Praktika on näidanud, et palju olulisi materjale on juba varasemast (omavalitsusüksuste arengukavad, hallatavate asutuste arengukavad, eelarvestrateegiad, üldplaneeringud) ja valdav osa andmeid on registritest lihtsalt kättesaadavad. Kasutage teabe saamiseks ametnike abi, kes võivad vajadusel anda ka ekspertarvamusi.
5. Rääkige ausalt ja avameelselt, tooge kõik huvitavad teemad läbirääkimiste lauale. Kui tunned, et teema puudutab sind väga isiklikult, siis ära häbene seda ka tunnista ja soovitud küsimustele vastuseid saada. Pidage lugu kõigi läbirääkijate poolt öeldust ja vajadusel nõudke seisukohtade argumenteerimist. Saavutatud kokkuleppeid tagantjäreli ärge vaidlustage, või ainult siis, kui ilmnevad seni teadmata asjaolud, mis on lahenduste kaalutlemisel väga olulised.
6. Viige koosolekud läbi neid tõsiselt ette valmistades. Enne koosolekut esitage võimalikult varakult osalejatele päevakord ja arutlusele tulevad materjalid. Koosolekutel tehtud otsused protokollige, et kõigil on võimalik üheselt mõista, milline oli konsensuslik otsuse sõnastus ja kuidas see sündis.
7. Kaasake avalikkus, pidage huvirühmadega pidevat dialoogi, küsige neilt sisendeid ja informeerige arutelu tulemustest. Kasutage avalikkuse informeerimiseks eri meediakanaleid (ennekõike omavalitsuse interneti koduleht, valla/linna ajaleht, sotsiaalmeedia kanalid: Facebook, Twitter jt), vii läbi elanikega kohtumisi kohtadel. Arvestage sellega, et alati on keegi, kes väidab, et temani pole informatsioon jõudnud. Seega selgitage, selgitage ja selgitage.
8. Tunnustage läbirääkimiste partnerit ja ärge laske ennast häirida eri seisukohtadest, keskenduge ühisosa leidmisele, mitte erimeelsuste rõhutamisele. Pidage meeles, et läbirääkimiste tulemusena otsitakse ühisosa ja selle positiivsel avaldumisel ongi ühinemise sisuline mõte. Meie-teie vastandumise asemel on oluline ühiselt tegemisest kasu saamine.
9. Uurige varasemat omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste praktikat, kutsuge esinema ühinemisläbirääkimiste kogemustega omavalitsusjuhte ja valdkonna asjatundjaid ning teadlasi või tehke õppekäik ühinenud omavalitsusüksusse. Vajadusel konsulteerige Siseministeeriumi spetsialistidega. Ühinemisprotsessi juhtimiseks kaaluge erapooletu konsultandi kaasamist.

10. Ühinemisläbirääkimiste läbiviimisel ja ühinemiseks vajalike dokumentide koostamisel jälgige, et oleksid täidetud nõuded, mis tulenevad õigusaktidest. Kasutage ühinemisläbirääkimistel kindlasti linna või vallasekretäride abi ja vajadusel küsige nõu varasema praktikakogemusega spetsialistilt.

## Autoritest

**Mikk Lõhmus** PhD on Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituudi lektor, Saue abivallavanem. Peamised uurimus- ja teadustöö teemad on kohaliku omavalitsuse reformid ja korraldus (koostöömudelid, pealinnaregiooni juhtimine, sisestruktuur, kohalik demokraatia). [mikk.lohmus@ttu.ee](mailto:mikk.lohmus@ttu.ee)

**Georg Sootla** PhD on Tallinna Ülikooli Riigiteaduste instituudi avaliku poliitika korraline professor, läbi viinud alates 1992. aastast rahvusvahelisi võrdlevaid ja Eesti kohaliku omavalitsuse uuringuid. Regionaalministri mõttekoja liige. [sootla.georg@gmail.com](mailto:sootla.georg@gmail.com)

**Rivo Noorkõiv** MSc, majandusgeograafia. Konsultatsiooni- ja koolitusfirma Geomedia ([www.geomedia.ee](http://www.geomedia.ee)) juht ja konsultant. Viimased viisteist aastat on keskendunud arendustegevusele avalikus ja erasektoris. Aidanud koostada strategiadokumente eri juhtimistasanditel, viinud läbi kohalike omavalitsuste ja regionaalarengu alaseid uurimusi, teinud õppetöid ja avaldanud kirjutisi ühiskonnakorralduse teemadel. [rivo@geomedia.ee](mailto:rivo@geomedia.ee)

**Kersten Kattai** on Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi avaliku halduse lektor, riigi- ja poliitikateaduste doktorant. Peamised uurimus- ja teadustöö teemad on kohaliku omavalitsuse reformid, omavalitsuste sisestruktuuri analüüs ning ühinemised, kohaliku omavalitsuse korraldus ja poliitika kujundamine, kohalik demokraatia ja osalus. [kersten.kattai@tlu.ee](mailto:kersten.kattai@tlu.ee)

**Jaan Lõõnik**, avaliku halduse bakalaureus. Eesti Regionaalse ja Kohaliku Arengu Sihtasutuse konsultandina on konsulteerinud omavalitsusi ühistegevuse korraldamise valdkonnas (nt. pealinnaregiooni omavalitsuste teenuste standardid, omavalitsuste ühtne sotsiaaltranspordisüsteem, tervise-edendus). [jaan@erkas.ee](mailto:jaan@erkas.ee)