

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHINEMISE KÄSIRAAMAT

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

**Autorid: Mikk Lõhmus, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Kersten Kattai, Jaan
Lõõnik¹**

2013 (2016)

¹ 2013. aastal koostatud „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatut“ on täiendatud Rahandusministeeriumi poolt 2016. aasta juunis tulenevalt haldusreformi seadusega sätestatavatest muudatustest ühinemiste protsessis.

| | |
|---|-----------|
| 1. Sissejuhatus | 3 |
| 2. Ühinemissettepaneku tegemine ning läbirääkimiste alustamisega nõustumine | 5 |
| 2.1. Ühinemisläbirääkimiste ettepaneku tegemine ja sellega nõustumine | 5 |
| 2.2. Läbirääkimiste algatamisest keeldumine | 6 |
| 2.3. Ettepanek mitmele kohaliku omavalitsuse üksusele | 7 |
| 2.4. Läbirääkimiste laiendamine | 7 |
| 2.5. Liitumine või ühinemine | 7 |
| Näide 2.1: Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek | 9 |
| Näide 2.2: Läbirääkimistega alustamisega nõustumine | 10 |
| Näide 2.3: Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste korraldamine (jätkamine) | 11 |
| Näide 2.4: Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste lõpetamine | 12 |
| 3. Ühinemisläbirääkimiste protsessi kavandamine | 13 |
| Näide 3.1: Näidisajakava | 15 |
| 4. Avalikkuse kaasamine ja kommunikatsioonistrateegia ühinemisprotsessis | 18 |
| Näide 4.1 Pressiteade | 20 |
| 5. Uuringute vajalikkus ja läbiviimine | 21 |
| Näide 5.1: Eelarvestrateegia põhine finantsanalüüs | 23 |
| 6. Valla ja/või linnaelanike arvamuse väljaselgitamine | 25 |
| Näide 6.1: Valla elanike arvamuse väljaselgitamise andmete kinnitamine | 27 |
| 7. Konfliktid, nende põhjused ja võimalikud lahendused | 28 |
| 7.1. Vastutötamine kui konflikti põhjus, selliste konfliktide lahendamise võimalused | 28 |
| 7.2. Eelarvamused ja stereotüübid kui konfliktide põhjus | 30 |
| 7.3. Omavalitsuste objektiivsetest erinevustest tulenevad erinevad arusaamad. | 31 |
| 7.4. Tüüpilisemad küsimused, mis tuleb lahendada läbirääkimiste käigus | 32 |
| Näide 7.1: Lääne-Nigula valla ühinemisprotsessi tundlikud valdkonnad | 35 |
| Näide 7.2: Ühinenud valdade valitsemiskorralduse struktuurilahendused | 37 |
| 8. Ühinemisleping | 42 |
| 8.1. Ühinemislepingu eesmärgid | 42 |
| 8.2. Ühinemislepingu formaat | 43 |
| 8.3. Mida peab ühinemisleping sisaldama | 44 |
| 8.4. Ühinemislepingu lisad | 49 |
| 8.5. Lepinguprojekti avalikustamine, tehtavad muudatused ja nende menetlemine | 50 |
| 8.6. Ühinemislepingu muutmine | 52 |
| 8.7. Kohanimenõukogu soovitusi valla nimede valikul | 52 |
| Näide 8.1: Ühinemislepingu avalik väljapanek | 54 |
| Näide 8.2: Ühinemisleping | 55 |
| Näide 8.3: Ühinemislepingu ja selle lisade kohta esitatud ettepanekud ja vastuväited ning öiend volikogus läbivaatamise tulemuste kohta | 60 |
| 9. Ühinemise otsustamine | 62 |
| Näide 9.1: Maavanemale esitatavad dokumendid - kokkuvõte | 64 |
| Näide 9.2: Volikogu otsus „Taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks“ | 65 |
| Näide 9.3: Volikogu otsus ühinemislepingu ja lisade kinnitamiseks | 66 |
| Näide 9.4: Volikogu otsus ühinenud volikogu liikmete arvu määramiseks | 67 |
| Näide 9.5: Volikogu otsus valimisringkonna moodustamise ja mandaatide jaotamise kohta | 68 |
| Näide 9.6: Volikogu otsus valimiskomisjoni moodustamiseks | 69 |
| 10. Kuidas toimida peale ühinemisdokumentide saatmist maavanemale? | 70 |
| Kümme head soovitusi läbirääkijatele | 72 |
| Autoritest | 73 |

1. Sissejuhatus

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

1. Valitsemise (volikogu, valitsus, administratsioon) kõrgem kvaliteet ja strateegilisem suunitus. 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 printsiibi² toimet ka kohaliku elu korraldamisel. Seega on väärt levinud arusaam, et ühinemised ei arvesta subsidiaarsuse printsiipi (otsustamine optimaalselt madalamal tasandil).

² 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.

Paljud need otsused ja tegevused, mida küla, aleviku ja väikese valla tasandil langetatakse ja korraldatakse, jäävad oskusliku delegeerimise 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 nendele 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.

Uue omavalitsusüksuse moodustamisel võiks oluliseks pidada, et see:

- 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 huvide 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 üleilmastuvas konkurentsi ja koostöö protsessides, suurendab võimekust taotleda Euroopa Liidu ja teiste abiorganisatsioonide vahendeid kohaliku elu parendamiseks.

2. Ühinemissetpaneku tegemine ning läbirääkimiste alustamisega nõustumine

Enne ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku tegemist on asjakohane konsulteerida eri poliitiliste jõudude esindajatega ning küsida nõu spetsialistidelt. Keskkel 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 usaldusväarsust ja tõsiseltvõetavust.

2.1. Ühinemisläbirääkimiste ettepaneku tegemine ja sellega nõustumine

Ühinemissetpaneku tegemist ja läbirääkimiste alustamisega nõustumist või mittenõustumist 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, maavanemale ja Rahandusministeeriumile³.

Haldusreformi seaduse järgi peaksid omavalitsused hiljemalt 2016. aasta 1. oktoobriks esitama teistele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks kui nad juba ei osale läbirääkimistes või pole vastavisulist ettepanekut saanud.

- Ühinemisläbirääkimiste alustamiseks ettepaneku tegemise eelselt tasuks tunnistada kehtetuks varem esitatud või nõustunud ettepanekud ühinemisläbirääkimiste

³ Kui kehtiv ETHS nõuab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks peab olema asjaomastel kohaliku omavalitsuse üksustel ühine piir, välja arvatud saartel olevatel omavalitsustel, siis haldusreformi seadusega (vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>) lubatakse erandlikult algatada läbirääkimised ja taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist ilma ühise piirita omavalitsustel,

alustamiseks, mille alusel läbirääkimisi toimuma ei ole hakanud, et tagada avalikkusele selgus ja läbipaistvus tegelikult peetavatest läbirääkimistest ja nende ulatusest.

- 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. Juhul kui ettepaneku saanud volikogu ei vasta et ETHSis seatud tähtaja jooksul tuleks ettepanek ühinemisläbirääkimiste alustamiseks menetlusaja möödumise tõttu aegunuks lugeda ning kohaldada ETHS § 9 lg 5⁴ ettepanekuga mittenõustumisekohta sätestatud, s.t menetlus vastava omavalitsuse osas lõpetatakse, kuna see ületab seaduses etteantud mõistliku aega seisukoha kujundamiseks ning ettepaneku tegemise ja sellele vastamise hetke valitsenud asjaolud võivad muutuda. Arvestades ühinemiste ettevalmistamise võimalikku ajakava ja ühinemispartnerite väljaselgitamise vajadust tuleks tähtaja ületamisel ning mitte nõustumisel haldusterritoriaalse korralduse muudatuse algatamiseks volikogul esitada ETHS § 9 lõike 1 alusel uus ettepanek.

Läbirääkimistega alustamine ei too osapooltele kaasa kohustust ühineda, kuid toob õiguslikult kohustuse viia läbi ETHS § 9 lõikes 6 sätestatu s.o., tagada läbirääkimiste protsessi avalikustamine ning elanike arvamuse väljaselgitamine. Soovi korral võivad omavalitsused viia läbi ka uuringud, kuid uuringute tegemise kohustust omavalitsustel ei ole.⁵ Seega on haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega nõustumise eesmärk tagada protsessi osaliste õiguskindlus.

Soovituslik on nii ühinemissettepaneku 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 5.⁶

Seega tuleb läbirääkimiste algatamisest keeldumise otsus põhistada. Põhjuseks ei saa olla näiteks uuringute puudumine, kuna uuringute tegemine ei ole kohustuslik, omavalitsuste soovil võib uuringute tegemise ette näha ühinemisläbirääkimiste käigus. Korrektseks

⁴ Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse muutmise või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, lõpetatakse selle valla või linna osas vastav menetlus.

⁵ Haldusreformi seadusega on kaotatud vajadus läbi viia eraldiseisvad uuringud, sest kohalikul omavalitsusel on oma territooriumi kohta enamasti vajalik informatsioon läbirääkimistesse astumiseks ja tuleviku kohta kokkulepete sõlmimiseks olemas. Omavalitsus võib soovi korral ka uuringuid läbi viia ning nende kulud kaetakse sel juhul ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusele ühinemistoetusest.

⁶ 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.

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

Ühinemisetpaneku esitamise ja läbirääkimiste alustamisega nõustumise puhul tuleb arvestada seda, kas ühineda soovib kaks kohaliku omavalitsuse üksust või tehakse ettepanek mitmele üksusele. Juhul kui ettepanek läbirääkimistega alustamiseks tehakse mitmele omavalitsusele peab see ka ettepaneku sisust olema üheselt mõistetav, et eesmärk on moodustada ühtne omavalitsus kõigi läbirääkimistesse kutsutud omavalitsustest.

Kui ettepanek esitati ühele omavalitsusüksusele, kes läbirääkimistest loobub, siis on vastav menetlus lõppenud. Keerulisem on olukord siis, kui ühinemisetpanek on tehtud rohkem kui ühele kohaliku omavalitsuse üksusele. ETHSi kohaselt ei pea ühe kohaliku omavalitsuse üksuse loobumisel kogu protsessi ülejäänutega enam uuesti otsast alustama.⁷ Siiski tuleb arvestada, missugused on ühineda soovivate omavalitsuste motiivid. Ühe loobumisel ei pruugi olla enam tagatud 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. Läbirääkimiste laiendamine

Kui läbirääkimiste käigus soovitakse läbirääkimistesse kaasata uusi osapooli, siis tuleb esitada uus täiendav ettepanek uute läbirääkimiste alustamiseks või jätkamiseks täiendatud koosseisus. Laiendamise ettepanekus peaks olema selge viide läbirääkivate volikogude nõusolekule ja tahtele täiendavate omavalitsuste kaasamiseks juba toimuvatesse läbirääkimistesse. Arvestades protsessi algusest möödunud aega võivad ettevalmistavad tegevused olla jõudnud sellisesse etappi, kus täiendavate läbirääkijate kaasamine toob kaasa viivitusi või muid takistusi protsessis ning sellega nõustumise väljenduseks ei saa lugeda varasemalt läbirääkimiste alustamise nõusolekut rääkida läbi esialgse ettepaneku ringi kuuluvate volikogudega. Läbirääkimiste pidamisel tuleb muuhulgas tagada läbirääkimiste protsessi läbipaistvus ja avalikkus (ETHS § 9 lg 6 p 2), s.t ka omavalitsuse elanikud peaksid selgelt aru saama, kes kellega läbi räägib ning millises piirkonnas ühinemisi kavandatakse.

2.5. Liitumine või ühinemine

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (edaspidi *KOÜS*) § 3 eristab kohaliku omavalitsuse ühinemist ja liitumist.⁸ ETHS räägib haldusterritoriaalse jaotuse korralduse muutmisel ainult ühinemisest.

⁷ 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

⁸ KOÜS § 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.

Liitumine on KOÜS-iga 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.

Haldusreformi seaduse § 2 lõikes 1 on ühinemine kui liitumine selgemalt defineeritud. Ühinemiseks loetakse kahe või enama kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise tulemusena uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamist. Liitumiseks loetakse ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemist selle liitumise teel ühe või mitme piirneva kohaliku omavalitsuse üksusega. Ühinemise ja liitumise käigus võidakse haldusreformi puhul muuta ka ühinevate või liituvate omavalitsuste piire ühe või mitme asustusüksuse või muu territooriumiosa ühest kohaliku omavalitsuse üksusest teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu arvamise

Praktikas on liitumist kasutatud Kaisma liitumisel Vändraga, Lavassaare valla liitumisel Audru vallaga ja Kõue valla liitumisel Kose vallaga.

Kõik seadustes ühinemiste kohta kehtivad regulatsioonid hõlmavad ka liitumist.

Näide 2.1: Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek

LÄÄNE-NIGULA VALLAVOLIKOGU OTSUS

Taebla

28.10.2015 nr 52

Haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste algatamine

Võttes aluseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §7 lõike 4 ja § 9 lõike 1, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 37 ning lähtudes Lääne-Nigula Vallavolikogu 30. oktoobri 2014 määrusega nr 42 kinnitatud Lääne-Nigula valla arengukava 2014-2022 peaesmärgi 5.3 (Lääne-Nigula vald on piirkondliku koostöö eestvedaja, aktiivne partner maakondlikes, üleriigilistes ja rahvusvahelistes projektides) tegevusest 5.3.3 ning Lääne-Nigula Vallavolikogu 27.08.2015 otsusega nr 44 moodustatud ajutise haldusreformi komisjoni soovitusel

1. Teha Noarootsi vallale, Nõva vallale, Martna vallale ja Kullamaa vallale ettepanek alustada läbirääkimisi eesmärgiga muuta haldusterritoriaalset korraldust ja moodustada viie omavalitsuse üksuse põhjal üks kohaliku omavalitsuse üksus.
2. Otsus ja otsuse seletuskiri teha teatavaks Noarootsi Vallavolikogule, Nõva Vallavolikogule, Martna Vallavolikogule, Kullamaa Vallavolikogule, Lääne maavanemale ja Rahandusministeeriumile.
3. Otsus jõustub teatavastegemisest.
4. Käesolevat otsust on õigus vaidlustada 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal vait esitada õigustatud isik otsusest teada sai või oleks pidanud teada saama, esitades vaide Lääne-Nigula Vallavolikogule haldusmenetluse seadusega vaidmenetlusele kehtestatud korras. Otsuse peale on kaebeõigusega isikul õigus esitada kaebus Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku §-s 46 sätestatud tähtaegadel ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

/allkirjastatud digitaalselt/

Andres Kampmann
vallavolikogu esimees

Näide 2.2: Läbirääkimistega alustamisega nõustumine

Vinni Vallavolikogu

OTSUS

Pajusti

25. veebruar 2016 nr 16

**Seisukoha võtmine Rägavere Vallavolikogu
20.01.2016 otsuse nr 3 „Haldusterritoriaalse
korralduse muutmise algatamine ning ettepaneku
tegemine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“**

Rägavere Vallavolikogu tegi oma 20.01.2016 otsusega nr 3 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ning ettepaneku tegemine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“ Vinni vallale ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada omavalitsuste ühinemise tulemusena uus omavalitsusüksus.

Lähtudes eeltoodust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 37, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lg 2 ja 13 ning kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus § 3, Vinni Vallavolikogu otsustab:

1. Nõustuda Rägavere Vallavolikogu ettepanekuga haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle ning alustada läbirääkimisi Rägavere valla liitumiseks Vinni vallaga.
2. Volitada Vinni valla nimel läbirääkimisi pidama vallavanemat Toomas Väinastet ja volikogu esimeest Rauno Võrnot. Volitatutel on õigus kaasata läbirääkimistele vastava ala spetsialiste.
3. Otsus edastada kümne päeva jooksul Rahandusministeeriumile ja Lääne-Viru maavanemale ning Rägavere Vallavolikogule.
4. Otsus jõustub teatavakstegemisest.
5. Isikul, kelle õigusi otsusega või haldusmenetluse käigus rikuti, on õigus esitada vaie haldusmenetluse seaduses sätestatud korras Vinni Vallavolikogule asukohaga Tartu mnt 2 Pajusti, 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast otsusest või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama, või esitada kaebus Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras ja tingimustel.

/allkirjastatud digitaalselt/
Rauno Võrno
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

Näide 2.4: Omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste lõpetamine

MOOSTE VALLAVOLIKOGU VI KOOSSEISU

OTSUS

Mooste

30. mai 2016 nr 1-1.3/23

Läbirääkimiste lõpetamine uue omavalitsusüksuse moodustamiseks

Kõlleste Vallavolikogu 28.01.2016 otsuse nr 5 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ja ettepaneku tegemine läbirääkimiste alustamiseks“ alusel võttis Mooste Vallavolikogu 31.03.2016.a otsusega nr. 1-1.3/16 seisukoha alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja uue omavalitsusüksuse moodustamiseks Kanepi, Kõlleste, Laheda, Mooste, Valgjärve, Vastse-Kuuste ja Ahja vallaga. Laheda Vallavolikogu keeldus 28.03.2016.a otsusega nr 6 ettepanekust läbirääkimiste alustamiseks. Ahja Vallavolikogu otsustas 18.05.2016.a otsusega nr 16 lõpetada alanud läbirääkimised haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja uue omavalitsusüksuse moodustamiseks Kanepi, Kõlleste, Mooste, Valgjärve ja Vastse-Kuuste vallaga. Ahja Vallavolikogu otsuse nr 16 tulemusena kujunes olukord, kus Mooste vallal puudub ühine piir senisest Kanepi, Kõlleste, Mooste, Valgjärve ja Vastse-Kuuste valdadest moodustuva omavalitsusüksusega. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele võib haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatada, kui muudatuse tulemusena koosneks moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus ühist piiri omavatest haldusterritooriumidest.

Võttes aluseks eelpooltoodu ja lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikest 4 Mooste Vallavolikogu

otsustab:

1. Lõpetada Kõlleste Vallavolikogu 28.01.2016 otsuse nr 5 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ja ettepaneku tegemine läbirääkimiste alustamiseks“ alusel alustatud läbirääkimised Ahja, Kanepi, Kõlleste, Valgjärve ja Vastse-Kuuste vallaga uue omavalitsusüksuse moodustamiseks.
2. Otsus teha teatavaks Ahja Vallavolikogule, Kanepi Vallavolikogule, Kõlleste Vallavolikogule, Valgjärve Vallavolikogule, Vaste-Kuuste Vallavolikogule, Rahandusministeeriumile ja Põlva maavanemale.
3. Otsus jõustub teatavastegemisest.
4. Otsuse peale võib esitada Mooste Vallavolikogule vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates otsuse teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud otsusest teada saama, või esitada Tartu Halduskohtule (Kalevi 1, 51010 Tartu) kaebuse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavastegemisest.

Aare Veetsmann
vallavolikogu esimees

3. Ühinemisläbirääkimiste protsessi kavandamine

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) Kavas tuleb arvestada ETHS § 9 lõikes 6 nimetatud avalikkuse informeerimise nõudega (mõistlik tähtaeg tuleb tagada avalikkuse informeerimisel, ühinemisseminaride korraldamisel) ning elanike arvamuse väljaselgitamise nõudega, samuti tuleb jätta piisav reservaeg võimalike konfliktide lahendamiseks ja kompromissläbirääkimisteks. (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 § 9¹ lg 4).
- (3) Haldusreformi seaduse § 7 lõike 4 kohaselt tuleb taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks esitada haldusreformi käigus omaalgatuslikult ühinevatel asjaomastel volikogudel maavanemale 2017. aasta 1. jaanuaril.
- (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 võimalike uuringute või analüüside tegemiseks ja kompromissläbirääkimiste pidamiseks, samuti tuleb arvestada, et kõiki otsuseid ei pruugita esimesel korral volikogus heaks kiita. Ajakava koostamisel on soovitatav 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, mis makstakse välja volikogude omaalgatusliku ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele.

Samuti tasub selgitada, kas mõne tegevuse läbiviimiseks oleks võimalik kasutada erinevaid, ka rahvusvahelisi projektitoetusi. Vastav info on leitav Rahandusministeeriumi kodulehel www.fin.ee⁹.

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 teadusasutustelt (näiteks ülikoolid) või uuringufirmadelt. Enne uuringute läbiviimist tuleb kaaluda, milline lisandväärtus on uuringutega võimalik saavutada ning kas andmeid ei ole juba varasemalt olemas.

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

⁹ 2016. aastal on võimalik taotleda ühinemiskonsultandi nõustamist läbi Rahandusministeeriumi ja EASi ühiselt rakendatava meetme. Ühinemiskonsultandi taotlemiseks tuleb esitada volikogu esimeeste poolt allkirjastatud taotlus Rahandusministeeriumile, taotlusvorm on leitav: http://www.fin.ee/struktuuritoetuse-meetmed#Kohalik_ja_regionaalne_arendusv_imekus.

Näide 3.1: Näidisajakava

Oru, Taebla, Nõva, Risti valla ühinemise ajakava

| | Õigusaktide ja dokumentide eelnõud | Menetluslikud tegevused | Vajalikud õigusaktid valitsused ja volikogus |
|--|---|--|--|
| 6. nädal 4.02.2013 - 10.02.2013 | | | |
| | 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 | |
| 7. nädal | | | |
| 11.02.2013 - 17.02.2013 | Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine | Rahvaküsitluse eelnõu menetlemine volikogudes | |
| | | Juhtkomisjoni koosolekul ühinemislepingu oluliste küsimuste esmane käsitus, lähteülesanne teemakomisjonile (vajadusel) | |
| 8. nädal | | | |
| 18.02.2013 - 24.02.2013 | | Rahvaküsitluse eelnõu menetlemine volikogudes | |
| | | Teemakomisjoni koosolekud (vastavalt juhtkomisjoni lähteülesandele) | |
| | | Pärast teemakomisjone (nädala I pool) juhtkomisjon | |
| 9. nädal | | | |
| 25.02.2013 - 3.03.2013 | Ühtsetel alustel rahvaküsitluse korra eelnõu koostamine | Rahvaküsitluse korra arutelu ühinemisega nõustunud volikogudes | Rahvaküsitluse korda käsitleva määruse vastuvõtmine (või I lugemine) |
| | | Ühinemisprotsessi tutvustus volikogudes | Volikogu otsus läbirääkimiste jätkamise kohta, kinnitatakse läbirääkijate volitusi |
| | | Juhtkomisjoni koosolek (lähtudes volikogudes arutatust) ja lähteülesanne teemakomisjonidele (vajadusel) | |
| 10. nädal | | | |

| | | | |
|-------------------------|--|--|--|
| 4.03.2013 - 10.03.2013 | | Teemakomisjoni koosolekud (vastavalt juhtkomisjoni lähteülesandele) | |
| | Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine | Juhtkomisjoni koosolek ühinemislepingu projekti heakskiitmiseks | |
| 11. nädal | | | |
| 11.03.2013 - 17.03.2013 | | Rahvaküsitluse korra arutelu ühinemisega nõustunud volikogudes (erakorraline) | Rahvaküsitluse korda käsitleva määruse vastuvõtmine (kes viisid II lugemisele) |
| | Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine | Osapoolte volikogude erakorralised istungid, kus otsustakse ühinemislepingu projekt heaks kiita ning esitada avalikule väljapanekule | Volikogude otsused ühinemislepingu avalikule väljapaneku kohta |
| 12. nädal | | | |
| 18.03.2013 - 24.03.2013 | | Ühinemislepingu avalik väljapanek | |
| | | Rahvaküsitluse käbiviimiseks vajalike toimingute ettevalmistamine (komisjoni moodustamine) | |
| | | Avalikud ühinemiseminarid (vähemalt igas liitavas KOV üksuses), sh ühinemislepingu tutvustus | |
| 13. nädal | | | |
| 25.03.2013 - 31.03.2013 | | Ühinemislepingu avalik väljapanek | |
| | | Avalikud ühinemiseminarid (vähemalt igas liitavas KOV üksuses) sh ühinemislepingu tutvustus | |
| 14. nädal | | | |
| 1.04.2013 - 7.04.2013 | | Ühinemislepingu avalik väljapanek | |
| | | Rahvaküsitluse korraldamine (5-7 aprill) | Lõpptulemusena küsitluskomisjoni otsus küsitlustulemuste kohta |
| 15. nädal | | | |
| 8.04.2013 - 14.04.2013 | 1. volikogude otsuse eelnõu küsitluse tulemuste kinnitamise kohta; 2. volikogu otsuse eelnõu ühinemislepingu ja lisade kinnitamise kohta koos ettepanekute läbivaatamisega 3. volikogu otsuse eelnõu | Ühinemiseks vajalike eelnõude menetlemine (valitsus, komisjonid, volikogu) | |

| | | | |
|--------------------------------|---|---|--|
| | 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 | |
| 16. nädal | | | |
| 15.04.2013 - 21.04.2013 | 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 | 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 |
| | | Lõppdokumentatsiooni kokkupanek ja esitamine maavanemale | |

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

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.¹⁰

Kommunikatsiooni mõiste avamisel saame eristada läbirääkijate sisekommunikatsiooni ja väliskommunikatsiooni. Esimene hõlmab reeglistiku, 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 lähtuvalt poolt või vastuhääl ühinemisele anda. Selleks peaksid kõik soovijad saama tutvuda ühinemislepingu eelnõuga.

¹⁰ Vt. Kaasamise hea tava <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond/kaasamine> ja Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Kaasamise%20k%C3%A4siraamat.pdf>

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 reaalajas¹¹.

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 järgmine¹²:

- 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 telesaated, intervjuud ja arvamused rääkivas ja visuaalses meedias;
- rahvaküsitluses osalenute arv.

Kommunikatsioonikava täitmise tulemuste ülevaade on asjakohane lisada ühinemislepingu seletuskirja. Juhul, kui kommunikatsioonikava ei koostata ning selle tulemuslikkust ei

¹¹ Salvestistega on võimalik tutvuda <http://www.livestream.com/aklk/>.

¹² Kommunikatsioonikava mittekoostamisel oleks oluline siiski formuleerida kõigile arusaadavalt eesmärgid ning põhisõnumid (võimalusel ühinemise kasu kohta sihtgruppide lõikes).

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 Taebas 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 ühinemispõhimõte 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

Ühinemisläbirääkimiste käigus võib tasakaalustatumate ja põhjendatumate otsuste tegemiseks vajadusel kaaluda uuringute läbiviimist. Siiski on süvauuringute läbiviimise vajadus praktikas suhteliselt tagasihoidlik.

Haldusreformi seaduse kohaselt ei ole ühinemiste ettevalmistamisel kohustust täiendavate uuringute läbiviimiseks.¹³ Ühinemiste ettevalmistamiseks oluline informatsioon ja andmed (sh statistiline andmestik) on omavalitsustel olemas ka ilma eraldi uuringuid sisse tellimata või läbi viimata läbi viimata, mis võimaldab läbirääkimistesse astuda ja tuleviku kohta kokkuleppeid sõlmida. Kuigi seadus ei kohusta omavalitsusüksusi uuringuid või väiksemaid analüüse läbi viima, on täiendavate uuringute läbiviimise vajadus omavalitsuste endi hinnata.

Uuringute vajaduse kaardistamiseks on esmalt otstarbekas viia läbi ühinevate omavalitsusüksuste strateegiliste dokumentide ja seniste uuringute inventuur. Praktika on näidanud, et nii mitmeleegi 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 tööelise elanikkonna võimalik muutus ja selle alusel saab teha arvutusi maksumaksjate arvu kohta tulevikus¹⁴.
- 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 keskmis on juhtimise kvaliteedi oluline tõstmine, mitte niivõrd otsene majanduslik kokkuvõtte 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 püsikulude ja investeringute katteks ning võimalike rahaliste kohustuste teenindamiseks.

¹³ Haldusreformi seaduse § 29 punktidega 11 ja 12 on tunnustatud kehtetuks ETHS sätted, mis näevad haldusüksuse piiride ja haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vajadusel ette kohustuse viia läbi uuringud, sest senine praktika on näidanud, et omavalitsused on ka varasemalt ühinemiste väliselt uuringuid läbi viinud ning mitmed andmed on olemas ka ilma eraldi uuringut läbi viimata

¹⁴ Statistikaameti koostatud rahvastikuprognoos kohaliku omavalitsusüksuste rühmades 2015.2030 on kättesaadav planeerimine.ee veebilehel: <http://planeerimine.ee/static/sites/2/rahvastikuprognoos-kovide-klasteranaluis.pdf>

Lisaks eelmainitud teemadele võib täiendavate uuringute käigus hinnata mõju erinevatele ETHS § 7 lõikest 5 loetletud asjaoludele nagu mõju osutatavate teenuste kvaliteedile, hariduslikule olukorrale, ettevõtluskeskkonnale jne.¹⁵

Juhul kui otsustatakse uuringute läbiviimise kasuks, siis eelistatud on nende läbiviimine oma jõududega, vajadusel kaasates väljastpoolt 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.

¹⁵ 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

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 § 37¹ lg 1 kohaselt on eelarvestrateegia arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan, mis on arengukava osa või arengukavaga seotud iseseisev dokument.

Arengukava ja eelarvestrateegia on § 37¹ 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.¹⁶ (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.
- 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.

¹⁶ 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.

6. Valla ja/või linnaelanike arvamuse väljaselgitamine

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 hartas¹⁷ kui Eesti põhiseaduses¹⁸.

ETHS-is on elanike arvamuse väljaselgitamise kord sõnastatud lakooniliselt.¹⁹ Enne haldusreformi seaduse jõustumist kehtinud ETHS nägi ette, et elanike arvamuse väljaselgitamise korra ja ulatuse kehtestab asjaomane volikogu. Praktikast on elanike arvamuse teadasaamiseks rakendatud väga erinevaid meetodeid, alustades klassikalisest rahvahääletuse formaadist. Kuid kasutatud on ka lahtist hääletust rahvakoosolekul, salajast hääletust rahvakoosolekul, koju saadetud bulletaane, sotsioloogilise uuringu korraldamist.

Eelistatud on siiski klassikalisel rahvahääletuse formaadil põhinevat elanike arvamuse väljaselgitamine²⁰. Selline viis on kõige usaldusväärsem, tagab hääletamise salajasuse ning elimineerib võimalikud häältega manipuleerimised (bulletaanide koju saatmisel on võimalik hääletada mitu korda) või rahvakoosolekul üles kerkivad emotsioonid.

Haldusreformi läbiviimisel peavad kõik omavahel ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kasutama täpselt ühte ja sama elanike arvamuse väljaselgitamise korda, mille kehtestab ETHS § 7 lõike 8 alusel Vabariigi Valitsus määrusega,²¹ mille kohaselt KOV määrab elanike küsitluse toimumise koha ja aja ning täpsema küsitluse sisu. Ühtne kord vähendab omavalitsuste halduskoormust, võttes neilt kohustuse kehtestada kord eraldiseisvalt.

ETHS sätestab § 7 lõigetes 7 ja 7¹ elanike küsitluse läbiviimise üldised põhimõtted. Arvamust küsitakse elanike küsitluse ajaks vähemalt 16-aastaseks saanud elanikelt, kes elavad rahvastikuregistri andmetel püsivalt asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuses. Elanike arvamuse tuleb välja selgitada kõigis ühinevates omavalitsusüksustes. Lisaks rahvastikuregistri andmetel omavalitsuses elavatele elanikele võib arvamuse välja selgitamist laiendada ka valla või linna territooriumil asuva kinnisasja ja eluruumi kui vallasasja omanike, kes ei ole selle valla või linna elanikud.

Kui ühinemise käigus toimub ka territooriumiosa teise omavalitsusüksuse koosseisu üleandmine tuleb elanike arvamuse selgitada väljas sellel territooriumiosal asustusüksuste või asustusüksuse gruppide kaupa²², et selguks, millise omavalitsusega asustusüksuse elanikud sooviksid ühineda –

¹⁷ 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.

¹⁸ § 158. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

¹⁹ § 7. Haldusterritaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise alused (8) Haldusterritaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasnena elanike arvamuse väljaselgitamise ulatuse ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

²⁰ Elanike küsitluse läbiviimine, kus osaleda võivad vaid rahvastikuregistri järgselt registreeritud elanikud (ning soovi korral ka kinnisvara omanikud) on ka kõige esinduslikum viis elanike arvamuse väljaselgitamiseks, millele tugineda ning mida on korrektsem läbiviimisel kõige raskem vaidlustada.

²¹ Haldusreformi seaduse kohaselt reguleerid ETHS § 7 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus nii omavalitsuste omaalgatuslikus etapis kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud omavalitsusüksuste haldusterritaalse korralduse muutmisel läbiviidavat elanike küsitluse korda.

²² Haldusreformi seaduse § 6 lõige 2

kas territooriumiosa elanikud toetavad ühinemist ühinemisläbirääkimistes osalevate või mõne muu valla või linnaga ühist piiri omava KOViga. Territooriumiosa üleandmise soovist peavad elanikud andma teada KOKS § 32 lõike 1 alusel. See tähendab, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul.

Vabariigi Valitsuse kehtestatav kord jätab volikogude algatatud ühinemiste etapis vabaks elanike küsitluse läbiviimise kuupäeva, mis tuleb asjaomastel omavalitsusüksustel endal määrata.

Alljärgnevalt mõned küsimused, mis on rahvaküsitluse tähtaja määramisel ja läbiviimisel 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 (seda selleks, et elanikud teaksid hääletamise hetkel, milles ühinevad omavalitsused kokku leppisid ning milline saab olema omavalitsuse korraldus ühinenud omavalitsuses).
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 rahvastikuregistris registreeritud elanikele küsida ka kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisvaraomanike arvamust (see võib olla aktuaalne näiteks turismi ja/või suvituspiirkondades).
4. Soovituslik on ette näha see, et mõne osapoole loobumisel ühinemisest jäetakse selle osapoole nimi küsitlusedelilt välja.
5. 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.
6. 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.
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.

Küsitluse tulemused kinnitatakse volikogu otsusega (vt näide 6.1)

Näide 6.1: 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

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 mittemõistmisest 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 otsust 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 juhatamise 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 algatada. Seda rõhutati juba peatükis 2. Eelläbirääkimiste käigus on lihtsam välja selgitada osapoolte tegelikke seisukohti ja nende reaalseid vastuargumente. Hiljem, kui läbirääkimiste otsus on langetatud, pole neid nii lihtne enam muuta. S.t. eelläbirääkimistel tuleb olla võimalikult avatud, fikseerida kõik poolt ja vastuargumendid 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 andmereal²³.
- 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 reglement, koosolekute kõik küsimused tuleb ette valmistada ja esitada memodena, koosoleku kokkuvõtte, lahkarvamused 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.

²³ Küsimuste sõnastamisel saab võtta eeskujuna Siseministeriumi tellitud uuringus (Rahulolu avalike teenustega) kasutatud küsimustest.

http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/ARUANNE_2014_Elanike_rahulolu_kohalike_avalike_teenusteg_a.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 eelarvamustele, 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 argumentid ja numbrid on siin iseenda eest rääkivad. Nende erinevuste ületamine on üheks ühinemisjärgse arengu prioriteediks, kuid samas ka vesikikiviks ühendvalla arengu kaelas.

- Esiteks, erinevuste solidaarsel lahendamisel on ka palju toetavaid argument. Üheks tasandavaks argumentiks 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 küsimuste 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, pöörõhk panna 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 sümboolselt oleks 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 sümboolne 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 hea 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**²⁴. 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 on

²⁴ Haldusreformi seaduse §-s 18 on toodud täpsustused, millised avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) ja töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) sätestatud sotsiaalsed garantiid kohalduvad kohaliku omavalitsuse üksuse töötajatele ja ametnikele kohalike omavalitsuste ühinemisel. Nimetatud sätted kohalduvad vaid haldusreformi rakendamisel uute KOVide moodustamisel ühinemise teel ja on vajalikud õigusselguse tagamiseks.

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 (reaalselt 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 erasektorisse 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

1. Kas ühinemise korral tekib täiesti uus kohaliku omavalitsuse üksus või liidetakse (liitub) üks kohaliku omavalitsus teisega (viimane variant näiteks rakendus Kose ja Kõue ühinemisel, kus Kõue vald oli liidetav ja Kose liitja).

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, lasteaiakohatasu, võimalike valikute mõju eelarvele)?
3. Kas säilib senine huvialakoolide võrgustik, missugused on ühendvalla huvialakoolide rahastamispõhimõtted (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 loeteluna ja mis määrades hakkavad kehtima ühendvalla sotsiaalhooldust, mis on planeeritavate muudatuste eeldatav mõju eelarvele (kas kõik üksikud sotsiaalhooldust 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 korrashoiu (suvises ja talvises hooldamises)? Kas ühinemisega on vajalik mõnede teedekordade rekonstrueerimine?
13. Kas ühendamine toob kaasa muudatusi munitsipaalvara haldamises, avalike haljasalade korrashoiu, 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 investeringute 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 lasteaiad 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 ametnike 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 tööhõivetrendid 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

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

1. Administratiiv-poliitilist (volikogu ja valitsuse muustrid);
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

Suuremas vallas on:

- (a) volikogus 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 suures vallas kodanike mõjukus (poliitika kujundamisele) nende organiseeritusest suhtlemises volikoguga, sest isiklike hädadega tuleb pöörduda ametnike poole, kes seda teemat korraldavad.
- (b) volikogu elitaarsem, kuid samas on see rohkem võrdsete kogum,
- (c) aktiivsemad volikogu liikmed,
- (d) volikogu liikmed poliitiliselt selgemalt seotud,
- (e) volikogu liikmed kindlate valdkondlike kompetentsidega ning
- (f) volikogu liikmed 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 delegerida vallavalitsusele ja viimane peab paljud neist edasi delegerima otsustamiseks ametnikele, allasutustele (b) strateegilisi-kompleksseid 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 (külavanemad, 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, millisena Eesti mudel algselt 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 poliitilise 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 juhatusel 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 suuremad osakonnad, 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 ja administratiivteenused;
- (b) ametnike selge spetsialiseerumine ja nende koordineerimisfunktsiooni kinnistumine osakonna juhi ülesandeks;
- (c) spetsialiseerimisele 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 peamiselt 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 toimimisruumi 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 enda-valitsemise 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 arviliste proportsioonide (volinike, ametnike arv ja struktuur). Kui ühinemise tulemusena tekib uus suhteliselt väike vald, siis võib see isegi tunduda 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 omavalitsuses ühte organisatsiooni (hallatavasse asutusse või mõnes 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 mahuefkti (tulenevalt suuremast arvust kasutajatest) ja mastaabiefkti (tulenevalt strateegiliste ja tugiteenuste keskendamisest) on võimalik saavutada. (d) Võimaldab kiiresti kujundada strateegilise planeerimise ja juhtimise mehhanismi, eriti arvestades asjatundliku juhtimispersonalit nappust, samuti võimaldab juhtidele paremat palka pakkuda. Seetõttu võiks tsentraliseerivat mudelit käsitleda kui üleminekuvormi, mille raames toimib ühinemisejärgse 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 kogukondlikke lisafunktsioone, mis tavaliselt kaasnevad puhta teenuseosutamise funktsiooniga (külakeskus, raamatukogu jne kui kommunikatsiooniruum)
 - (c) küldes tekib avaliku sektori killustatud muster, iga „ametkond“ püüab oma asja ajada ja teistega koostöö ei laabu. Kuna küla tasandil on avalikud asutused tavaliselt laiemal missiooniga kogukondlikud asutused, siis tekitab 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 eelisaranguks. 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, töörühmade 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 tasulülitamise kaudu. Mudelil on oluline roll omavalitsuse demokraatia arengus, eriti vahetult ühinemisjärgsel perioodil, kus poliitika ja demokraatia uute muustrite puudumine võib takistada demokraatiat omavalitsuses.

Tõhusate osaluskanalite juurutamine (a) suurendab nii kontrolli kui informatiivset tagasisidet, (b) suurendab omavalitsuste piirkondade sisendit kohalikku 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 pehmenendada 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 realsem 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 kommunaallettevõtete 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 järelevalve).

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 keskuses 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 (jäätmevedu) 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 väikeseid 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 pakkujate 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

Ühinemisleping (tekstis ka leping) on dokument²⁵, 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 arenguprioriteedid omavalitsuse tegevuses ja teenuste arendamisel. Vaatamata ühinemislepingu nimetusele, on juriidiliselt staatuselt tegemist on omavalitsusüksuste volikogude otsusena vastuvõetud kokkuleppega, mis kinnitatakse volikogu otsusena kõigi ühinevate KOVide volikogude poolt ning on täitmiseks kohustuslik analoogselt teiste volikogu üksikaktidega.

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 enamus ühinemislepingus formuleeritud arengueesmäärke on kooskõlas ühinevate 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 prioriteedid võivad asenduda 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 küsimused²⁶.

²⁵ Praktikast on seda kohati peetud halduslepinguks, kuid tegelikult ei vasta nimi „leping“ siin lepingulisele vormile. Tegemist on omavalitsusüksuste volikogude kokkuleppega, mis kinnitatakse volikogu otsusena kõigi ühinevate KOVide volikogude poolt.

²⁶ ETHS-is on §-s 9² sätestatud ühinenud omavalitsuse õigusvõime ja õigusjärgluse küsimus, samuti § 14¹ lõigetes 4¹-4⁵ üldised põhimõtted õigusaktide kehtestamiseks, mida ei ole tarvidust ühinemislepingus uuesti sarnaselt kokku leppida. Haldusreformi seaduse §-s 15 on ette nähtud ka võimalus leppida ühinemislepingus kokku osavaldade või linnaosade moodustamises, mis on õiguslikuks aluseks osavalla või linnaosa moodustamisel ühinemisejärgseks valimisperiodiks ehk järgnevaiks neljaks aastaks. Haldusreformi erisusena võimaldatakse linnaosa või osavald moodustada ka siis, kui vaid üks

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 ühendamavalitsuse arendamine juba selle uute juhtide kätte. Praktikast 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. Praktikast 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.

ühinev omavalitsus on selleks soovi avaldanud. Ühinemislepingus kokku lepitud osavalla või linnaosa võib likvideerida vaid vastava osavalla või linnaosa ettepanekul ning osavalla või linnaosa õiguseid ja ülesandeid muuta vaid volikogu poolt ühinemislepingut muutes, mis vastavalt haldusreformi seaduse eelnõule vajab vähemalt 2/3 volikogu liikmete poolthäälet.

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, investeeringute 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 tõuke 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 9¹ 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, liik ja sümboolika kasutamine²⁷

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 KOÜS 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.

²⁷ Haldusreformi seadusega asendati staatuse mõiste haldusüksuse liigi mõistega, mis iseloomustab selgemini mõiste tegelikku olemust.

Näide: Liigi küsimus²⁸. Eriti suuremate linnade ühinemisel rõngasvallaga saab tihti küsimuseks, milline on ühendomavalitsuse liik. Linnad ei taha saada vallaks. Tegelikuses kaob tõepoolest linn omavalitsusüksusena, kuid jätkab eksisteerimist asustusüksusena (nt Rapla linn vallasisese linnana asub Rapla vallas). Haldusreformi seaduse §-s 14 nähakse ette võimalus linnadel säilitada ühinemise tulemusel moodustuva haldusüksuse liik „linn“, kui ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes on nii kokku lepitud.

Naaberriikides on see veelgi suuremat vaidlust tekitanud. Nt Soomes moodustati kuue kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemisel Kouvola linn, mille suurus on 2800 km² ja 88000 elanikku. Võrdluseks Eesti suurima Märjamaa valla pindala on 872 km². 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 maksmise 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 kehtivus²⁹

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

²⁸ Haldusreformi seadusega asendati staatuse mõiste haldusüksuse liigi mõistega, mis iseloomustab selgemini mõiste tegelikku olemust.

²⁹ Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid, arengukavad ja üldplaneeringud kehtivad vastaval territooriumil kuni ühinenud omavalitsuse õigusaktide, arengukava ja üldplaneeringu kehtestamiseni, omavalitsuse põhimäärus tuleb kehtestada kuue kuu jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates (seni lähtutakse ühinemislepingus kokku lepitud ühinenud KOV põhimäärusest ning kasutatakse vastava ühinenud omavalitsuse sümboolikat) ning ühinenud omavalitsusse üle viidav hallatav asutus tegutseb kuni asutuse uue põhimääruse kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruse järgi.

„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, Irvalla, Jabara, Kopli, Liimala, Lohkuse, Lüganuse, Matka, Moldova, Mustmäta, Purtse, 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/linnapea õigus oma meeskonna kujundamise põhimõtted määratleda. Siiski üsna tihti lepitakse 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) lepitakse kohustuste võtmine ühiselt kokku.

Samuti tasuks silmas pidada, et ühinemislepingu kinnitamise päevast alates kehtivad teatud piirangud ühinevate omavalitsuste võlakohustuste võtmisele, kuna need tuleb ühinevate KOVidega kooskõlastada³⁰. Sel perioodil mõne ühineja poolt teiste teadmata võetud võlakohustus võib halvendada uue moodustuva KOV finantsolukorda. Seega peavad eelnõu kohaselt volikogud enne ühinemist ning pärast ühinemislepingu kinnitamist võlakohustuste võtmisel konsensuslikult heaks kiitma pikaajaliste kohustuste võtmise, sh netovõlakoormuse arvestusse minevate laenu, võlakirja emiteerimise, kapitalirendi, kontsessiooni, kasutusrendi jne tehingute puhul ning toetuste taotlemise suhtes, millega kaasneb näiteks ehitatud või soetatud vara sihipärase kasutamise periood, kooskõlastama võtmise otsuse igal juhul ühinemispartneritega. Seda tuleb teha ka juhul, kui kohustuse võtmine on eelarves kavandatud. Tavalisi lühikese etteteatamise tähtajaga katkestatavaid (nt ruumide rentimise või teehoolduse vms) lepinguid ei pea volikogud omavahel kooskõlastama.

7) osavalla või linnaosa moodustamine³¹

Ühinemislepingus võib kokku leppida osavalla või linnaosa moodustamises³². Osavalla või linnaosa moodustamisel tuleb kokku leppida tolle pädevuses, eelkõige peaks nende roll lähtuma kohalike elanike kaasamisest ja osalusdemokraatia tugevdamisest, seda võib teha

³⁰ haldusreformi seaduse §-s 25

³¹ Lisatud haldusreformi seadusega ETHS § 9¹ lõike 1 punkt 6¹.

³² Osavalla moodustamine on üks viis suure KOV sisemise detsentraliseerimise korraldamiseks ning ei ole kohustuslik. Vt lähemalt „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf

ühinemislepingus nii üldpõhimõtteliselt, jättes konkreetsete ülesannetes kokkuleppimise põhimääruse väljatöötamise protsessi, kui ka detailsemalt ülesannetes kokkuleppimisega. Ühinemise käigus moodustatud osavalda või linnaosa ei või likvideerida esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu enda algatusel. Ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud osavalla või linnaosa õiguste ja täidetavate ülesannete muutmisel esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenus.

Haldusreformi seaduse eelnõu kohaselt peab nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel vähemalt ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu vastava otsuse alusel moodustama tema maa-alal osavalla koos osavallakoguga, mille ülesanded sätestatakse moodustuva volikogu poolt kinnitavas linnaosa või osavalla põhimääruses. Sellisel juhul ei ole eelduseks, et osavalla moodustamine ja selle ülesanded lepitakse kokku ühinemislepingus, kuid üldpõhimõtete kokkuleppimine võib lihtsustada edasisi kokkuleppeid osavalla moodustamisel ja tema töökorralduse reguleerimisel ühinenud omavalitsuses. Osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema ametikoha moodustamine ei ole kohustuslik.

8) moodustatavate valimisringkondade arv³³

Ühinemislepingus lepitakse soovi korral kokku valimisringkondade moodustamises ja nende arvus.

9) ühinemise tulemusena moodustuva omavalitsuse volikogu liikmete arv³⁴

10) 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 üks valimisperiood (4 aastat)³⁵. Ühinemislepingu kehtivuse aega võiks vaadata kui üleminekuperioodi, mis on vajalik selleks, et kaks omavalitsust terviklikult ühendada ja integreerida nende juhtimine. Selle koostamisel tasuks arvestada, et see ei takistaks arenguid, st vajalikke muudatuste elluviimist valla juhtimises, mis tulenevad muutunud vajadustest, keskkonnast vms ning milleks on kõige soodsam võimalus järgmise valimisperioodi esimesel poolel. Samuti tasuks ühinemislepingut koostades hinnata, kui palju tuleks piirata demokraatlikult valitud uue esinduskogu ja valitsemisorganite võimalust valla elu kujundada ja arendada.

Ühe valimistsükli pikkune ühinemisleping on piisav, et tasakaalustada ühinevate osapoolte soovid ja vajadused ning see on seniste ühinemiste käigus olnud levinud praktika. Ka väga hästi

³³ Lisatud haldusreformi seadusega ETHS § 9¹ lõike 1 punkt 6².

³⁴ Lisatud haldusreformi seadusega ETHS § 9¹ lõike 1 punkt 6³.

³⁵ Haldusreformi seaduse § 16 lg 4 kohaselt ühinemisleping ja ühinemiskokkulepe jõustuvad volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni.

toiminud ühinemisprotsessides teistes riikides ei ole üleminekuperioodi nii pikalt kavandatud (nt Taanis 2 aastat).

11) Muud vajalikuks peetavad küsimused.

Seaduses nõutud ühinemislepingus kajastamist vajavad teemad 1-10 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.

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 ühendomavalitsuse 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 põhjalikumat 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 ühendomavalitsuse kaart mõõtkavas 1: 50 000, kus on eraldi märgitud iga ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse piirid ja ühendomavalitsuse 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. Praktikas 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 § 9¹ 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 märke 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 § 9¹ 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 otsustatud, 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 osapoolte 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.

8.6. Ühinemislepingu muutmine

Praktikas võib tekkida ka olukordi, kus ühinemislepingus kokkulepitut on vaja ajakohastada. Läbipaistvuse, ühinevatele osapooltele kindluse ja kaasatuse tagamiseks on ühinemislepingu muutmise esimese valimisperioodi jooksul pärast ühinemist võimalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikulise häälteenamusega.

8.7. Kohanimenõukogu soovitusi valla nimede valikul

Hea vallanime otsingul on hea läbi käia Eesti kohanimekorralduse traditsioonidest lähtuv ja kohanimeurijate soovitatud valikuteekond:

- 1) Kihelkondade ja vanade valdade nimed
- 2) Vallakeskuse nimed
- 3) Silmapaistev (loodus)nimi ühinevate valdade territooriumilt
- 4) Maakonnanimi ilmakaarega
- 5) Uudisnimi
- 6) Liituvate valdade ühendnimi (sidekriipsuga)

Ideaalne vallanimi võiks olla ilmekas ja lühike, ent ajaloo nimi. Sellele vastavad meil kõige paremini vanade valdade ja eriti kihelkondade nimed. Neil kõigil on ajalugu enam kui sada, paljudel mitusada aastat. Teise võimalusena võiks valida kokkulepitud vallakeskuse asukohta. Need kaks oleksid põhilised võimalused. Alles siis kui valik ei õnnestu, võiks liikuda edasi ja otsida ühinevate valdade territooriumilt mõnda tuntumat kohanime, mis oleks ajalooline, kõitev ja ühendav.

Alljärgnev on kohanimenõukogu 2000. a vastuvõetud nõuanne vallanime valikuks. 2017. aasta ühinemised on varasemaga võrreldes oluliselt suurema ja laiema mõjuga haldusjaotusele, sealhulgas omavalitsuse nime valiku võimalustele. Soovitus on siiski põhijoontes abiks ka tänasel päeval.

Valdade liitumisel ja kavandatava haldusjaotuse reformimisega seoses kerkib paratamatult küsimus ka selle kohta, milline nimi panna uuele moodustatavale vallale. Kohanimenõukogu soovib liituvatel omavalitsustel lähtuda vallale nime valikul järgmistest üldpõhimõtetest. Seejuures tuleb silmas pidada, et põhimõtted on antud teatavas tähtsusjärjestuses, sest vahel ei ole neid kõiki korraga võimalik järgida. Niisamuti tuleb lisada, et soovitused 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 on traditsioonilised vallanimed ja looduspiirkondade nimed (nt *Lahemaa*, *Sõrve* jms) sobivad kandidaadid uue vallanime valikul. Hoiduda tuleks siiski nimede tähenduse meelevaldsest 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 asukohta) nimi, millel on ka valla või muu maa-ala nimena traditsioone, siis tuleb teda muudele nimedele eelistada. Hoiduda tuleks siiski asulanimedele, näiteks linnanimedele 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 tulevad 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 kasutamise 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 8.1: 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 § 9¹ lõike 1 järgi korraldavad kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise korral ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud ühinemislepingu koostamise ja § 9¹ 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 § 9¹ 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
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 või posti teel aadressile Nõva küla, Nõva vald, 91101, Läänemaa.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Kalle Saar
Vallavolikogu esimees

Näide 8.2: Ühinemisleping

Märkus: *kaldkirjas* on seadusest tulenevalt kohustuslikud alapeatükid ja/või punktid Näidis on toodud 2013. aasta ühinemisläbirääkimistest. Haldusreformi seadusega on lisatud kohustuslike punktadena ühinemislepingusse ka osavalla, linnaosa moodustamine (kui moodustatakse), valimisringkondade moodustamine ja volikogu liikmete arv

KINNITATUD
Taebla Vallavolikogu 15.04.2013
otsusega nr 134

ÜHINEMISLEPING

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 10, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 91, kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse ja

- 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

ning sellele järgnenud ühinemisläbirääkimiste tulemused, Oru vald, Risti vald ja Taebla vald (edaspidi nimetatud Lepinguosalised) sõlmivad käesoleva ühinemislepingu (edaspidi Leping):

I. ÜLDSÄTTED

1. Käesoleva lepinguga lepivad pooled – Oru, Risti ja Taebla vallad - kokku:
 - 1.1 Lepinguosaliste baasil uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamise.
 - 1.2 Ühinemise eesmärgid ja aja.
 - 1.3 Ühinenud omavalitsusüksuse nime, staatuse ja sümboolika kasutamise.
 - 1.4 Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmise.
 - 1.5 Õigusaktide kehtivuse (kuni uute õigusaktide kehtestamiseni kehtivad senised õigusaktid edasi sellel territooriumil, kus nad olid kehtestatud).
 - 1.6 Arengukavade, eelarvestrateegia, üldplaneeringu ja teiste arengudokumentide kehtivuse.
 - 1.7 Ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused.
 - 1.8 Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise.
 - 1.9 Ühinemislepingu kehtivuse tähtaja.
 - 1.10 Muud lepinguosaliste poolt vajalikuks peetavad küsimused.
2. Uue kohaliku omavalitsuse üksuse eesmärkide ja tegevussuundade kavandamisel, püstitatud eesmärkide elluviimisel, seadusega pandud kohustuste täitmisel, teenuste korraldamisel ning rahaliste vahendite suunamisel lähtub uue omavalitsusüksuse volikogu lepingu kehtivuse ajal käesolevas ühinemislepingus sätestatust. Juhul, kui ühinemisleping eeltoodut ei sätesta lähtutakse lepinguosaliste senistest arengukavadest, eelarvestrateegiatest ning üldplaneeringutest kuni ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse vastavasisuliste dokumentide kehtestamiseni.
3. Lepingu dokumendid koosnevad lepingust ja lepingu lisadest. Lepingu lisad on käesoleva lepingu lahutamatud koostisosad.

II. ÜHINEMISE EESMÄRGID

4. Ühendada nelja Põhja-Läänemaa valla potentsiaal piirkonna parema arengu- ja konkurentsivõime saavutamiseks ning ettevõtluse soodsa arengukeskkonna loomiseks.
5. Edendada kohaliku demokraatiat, anda piirkonnast valitud volikogu liikmetele suuremad võimalused kohaliku elu küsimuste kaasarääkimisel ja tuleviku planeerimisel, stimuleerida kodanikualgatust ning kodanikuühendusi (sh seltsitegevus, külaliikumine) senisest aktiivsemalt kohalikust elust osa võtma.

6. Tagada ühinenud valla elanikele kvaliteetsed ja ruumiliselt kättesaadavad, majanduslikult tõhusalt korraldatud avalikud teenused, suurendada ühinenud valla haldussuutlikkust ning tagada hea avaliku halduse parimate praktikate juurutamine.

III. ÜHINEMISE AEG

7. Lepinguosaliste ühinemise ja uue üksuse moodustamise ajaks on 2013. aasta kohaliku omavalitsuste volikogude korraliste valimiste aeg.
8. Uue üksuse kui avalik õiguslik juriidilise isiku õigusvõime tekib alates 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Nimetatud hetkest omab uus omavalitsusüksus kõiki Lepinguosaliste õigusi ja kannab Lepinguosaliste kohustusi ning lähtub käesolevas lepingus kokkulepitust.

IV. UUE OMAVALITSUSÜKSUSE NIMI, STAATUS JA SÜMBOOLIKA

9. Uue avalik-õigusliku juriidilise isiku nimi on Lääne-Nigula vald (edaspidi „Vald“).
10. Valla territoorium moodustub Lepinguosaliste territooriumide summana ja Valla piir kulgeb mööda Lepinguosaliste välispiiri.
11. Vald on kõigi Lepinguosaliste õigusjärglane.
12. Valla juriidiliseks aadressiks on Haapsalu mnt 6, Taebla alevik, 90801. Valla teeninduspunktid asuvad Linnamäe külas, Risti alevikus ja Taebla alevikus.
13. Vallavolikogu koosseisus on 17 liiget, kes valitakse ühes ülevallalises valimisringkonnas.
14. Vallavalitsuse kui organi koosseisu kaasatakse vähemalt üks esindaja igast Lepinguosalisest vallast.
15. Valla sümboolika (vapp ja lipp) kujundamiseks kuulutatakse välja konkurss. Konkursikomisjon alustab tööd pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemist tehtava otsuse vastuvõtmist ühinevate valdade volikogudes. Sümboolika kinnitab vallavolikogu pärast ühinemist.

V. HALDUSTERRITORIAALSE KORRALDUSE MUUTMISEGA KAASNEV LEPINGUOSALISTE PÕHIMÄÄRUSTE JA TEISTE ÕIGUSAKTIDE KEHTIVUS

16. Valla põhimääruse kinnitab uus vallavolikogu arvestades võimalusel kõigi ühinenud omavalitsusüksuste põhimäärustes sätestatud.
17. Kuni uue põhimääruse kehtestamiseni kehtivad senised põhimäärused edasi selle Lepinguosalise territooriumil, kus nad olid kehtestatud enne ühinemist ning selles osas, milles ta ei ole vastuolus käesoleva lepinguga. Valla põhimääruse kehtestamisega kaotavad Lepinguosaliste põhimäärused kehtivuse.
18. Hallatavad asutused tegutsevad kuni asutuste uute põhimääruste kehtestamiseni ja/või asutuste ümberkorraldamiseni seni kehtinud põhimääruste alusel ulatuses, kus need ei ole vastuolus käesoleva lepinguga ja Valla õigusaktidega.
19. Lepinguosaliste õigusaktid kehtivad Valla õigusaktide kehtestamiseni edasi selle omavalitsusüksuse territooriumil, kus nad ühinemiseni kehtisid. Kui Lepinguosaliste või Valla õigusakt on vastuolus lepingus sätestatuga, loetakse ülimuslikuks leping ning tegevustes lähtutakse lepingus sätestatust.
20. Valla arengukava, valdkondlike arengukavade (jäätmekava, ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava jt), eelarvestrateegia ja eelarve vastuvõtmiseni ning uue üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad lepinguosaliste arengukavad, eelarvestrateegiad, valdkondlikud arengukavad, eelarved ja üldplaneeringud selles ulatuses, kus nad ei ole vastuolus käesoleva lepinguga ning Valla õigusaktidega. Seaduses sätestatud dokumente täidetakse kuni 2013. aasta lõpuni iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta eraldi.

VI. HALDUSTERRITORIAALSE KORRALDUSE MUUTMISEGA KAASNEVATE VÕIMALIKE ORGANISATSIOONILISTE NING EELARVELISTE JA MUUDE VARALISI KOHUSTUSI JA ÕIGUSI KÄSITLEVATE KÜSIMUSTE LAHENDAMINE

21. Kõik Lepinguosaliste õigused, kohustused (sh lepingud) ning varad lähevad uue valla moodustamise hetkest üle Vallale.
22. 2013 aasta korraliste kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast kuni eelarveaasta lõpuni jätkatakse enne ühinemist vastuvõetud 2013. aasta eelarvete täitmist eraldiseisvalt.

23. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Vabariigi Valitsuse antud õigusakti jõustumise päevast alates kuni valimistulemuste väljakuulutamise päevani võivad Lepinguosaliste volikogud varalisi kohustusi, mis ei ole kaetud jooksva aasta eelarvega, võtta ainult vastastikuse konsensuse korras.

VIII. AMETIASUTUSTE JA NENDE HALLATAVATE ASUTUSTE STRUKTUURIDE JA TÖÖTAJATEGA SEOTUD KÜSIMUSED

24. Lepinguosaliste ametiasutuste tegevus reorganiseeritaks üheks ametiasutuseks, kõik eraldiseisvad hallatavad asutused loetakse nimetatud ametiasutuse hallatavaks asutuseks.
25. Kõik Osapoolte hallatavate asutuste töötajad (sh õpetajad ja koolide teenindav personal) lähevad üle Valla ametiasutuste hallatavate asutuste koosseisu. Töölepingute tingimused, mis töötajatel on kehtinud senise tööandja juures, on siduvad Vallale kui uuele tööandjale.
26. Ametiasutuste töö ümberkorraldamisel ja uute ametnike ja töötajate teenistusse võtmise vajadusel leitakse personal eelkõige sisevaliku teel, et tagada info, teadmiste ja oskuste kvaliteet ning selle säilimine ja haldusprotsesside tõrgeteta jätkumine.
27. Kõigile valla koosseisus jätkavatele ametnikele ja töötajatele tagatakse vähemalt ühinemiseelne töötasu, kui nad jätkavad samal ametikohal või töökohal. Ametnike ja töötajate vabastamisel ja hüvitiste maksmisel lähtutakse ühinevate omavalitsuste õigusaktidest ja seadustes sätestatust. Lasteaiaõpetajate töötasud ühtlustatakse hiljemalt 01.07.2014, teiste töötajate töötasud hiljemalt 01.01.2015.

IX. AVALIKE TEENUSTE TAGAMINE JA ARENDAMINE

Alusharidus

28. Kõik munitsipaallasteaiad jätkavad tegevust senises asukohas, eesmärgiga tagada kõigile Vallas registreeritud lastele vajadusel lasteaiakoht ja osutada kvaliteetset alusharidust võttes arvesse laste erivajadusi.
29. Iga munitsipaallasteaia poolt pakutavad tugiteenuseid analüüsitakse ning vajadusel viiakse sisse muutused senises töökorralduses ja võetakse tööle täiendavad spetsialistid.

Põhi- ja keskharidus

30. Õpilastele tagatakse võimalikult kodulähedane põhiharidus ja üldkeskhariduse omandamise võimalus.
31. Olemasolev koolivõrk koos koolitranspordi võrgustikuga säilitatakse.
32. Võimalikud muudatused valla haridusvõrgustikus saavad olla tingitud vaid kooli laste arvu langemisel alla kriitilise piiri.
33. Nõva Kooli tegevuse võimalikul ümberkorraldamisel jääb Nõva Kooli piirkond Oru kooli teeninduspiirkonda ning tagatakse koolitransport Nõvalt Oru Kooli. Teise koolide teeninduspiirkonna moodustavad Taebla Gümnaasium, Palivere Põhikool ja Risti Põhikool.

Huviharidus ja noorsootöö

34. Huviringide tegevust jätkatakse vähemalt ühinemiseelses mahus ning tagatakse huviteenuste kättesaadavus kõigile valla elanikele.
35. Huvihariduse tagamine väljaspool Valda toimub kohaliku omavalitsuse üksuste vaheliste lepingute alusel. Lastele tagatakse võimalus õppida väljaspool Valda asuvates Läänemaa huvikoolides .
36. Noorsootöö teenuse pakkumist jätkatakse ja arendatakse olemasolevate noortekeskuste ja külakeskuste baasil. Kõik senised noortekeskused jätkavad tööd.

Kultuur, sport, seltsitegevus ja külaelu

37. Valla eelarvest jätkatakse elanikele kultuuri- ja sporditegevuste toetamist.
38. Koostatakse Valla uus terviklik terviseprofiil.
39. Vaba aja veetmise ja sporditegevuse objektide võrgustik säilitatakse.
40. Tagatakse olemasolevate kultuuri- ja spordirajatiste korrashoid, kaasajastamine ja võimaluste otstarbekam kasutamine.
41. Koostöös partneritega jätkatakse Palivere Turismi- ja Tervisespordikeskuse arendamist.
42. Toetatakse rahvaalgatust, külaliikumist, seltsitegevust ja teisi vabauhendusi.

Raamatukogud ja muuseumid

43. Kõik raamatukogud ja muuseumid jätkavad tööd senises asukohas.

44. Vallaeelarvest toetatakse jätkuvalt raamatute ja perioodika ostmist, luuakse raamatukogude raamatute ja teavikute vahetamise ühtne süsteem.

Sotsiaalabi ja -teenused, -toetused ja eakate hoolekanne

45. Valla ühtne sotsiaaltoetuste maksmise kord rakendatakse hiljemalt 01.01.2015. Selle rakendumiseni jätkatakse Lepinguosaliste territooriumil sotsiaaltoetuste maksmist seni kehtinud määrades.

46. Toimetulekutoetuse eluasemekulude piirmäärad ühtlustatakse alates 01.01.2014.

47. Valla eelarvest makstavad sotsiaaltoetused, mis ei ole sõltuvuses toetuse saaja majanduslikust seisundist (sünnitoetus, ranitsatoetus, matusetootus) ühtlustatakse alates 01.01.2014.

48. Luuakse optimaalne, vajadustest lähtuv sotsiaalhoolekande süsteem.

49. Valla arengukavaga nähakse ette sotsiaalteenuste arendamine, tagamaks kogu Valla territooriumil kvaliteetse teenuse kättesaadavus.

50. Oru ja Risti Hooldekodud jätkavad tööd. Vald ei kasuta hooldekodude tulu Valla muude tegevusalade kulude katteks.

Valla majandus ja ühistransport

51. Tagatakse teede ja tänavate hooldus- ning remonditööd vähemalt senise mahu ja kvaliteediga. Prioriteetseteks valdkondadeks on liiklusohutus ja kergliiklusteede tervikliku võrgustiku väljaehitamine.

52. Teede ja tänavate talihoolduse korraldamisel arvestatakse piirkondlike eripäradega ning säilitatakse vähemalt praegune teenuse tase.

53. Koostatakse Valla ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kava, teehoiukava, jäätmekava ning energeetika arengukava.

54. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni teenuse osutamiseks nimetatakse üks ühine veettevõtja Haapsalu Veevärk.

55. Kalmistute, parkide ja haljasalade hooldamine jätkub vähemalt ühinemiseelsel tasemel.

56. Kommunaalteenuseid, kaugkütte-, üüri- ja hooldusteenused osutatakse senises mahus.

57. Tänavavalguspunktide arvu ei vähendata, tänavavalgustuse arendamine toimub vastavalt piirkondlikele vajadustele (asulate valgustus, bussipeatuste, kergliiklusteede valgustus).

Korralduse ja turvalisus

58. Koostöös riigiga algatatakse konstaablijaoskonna loomine Valda.

59. Vald toetab naabrivälve, abipolitsei ja vabatahtlike tuletõrjeseltside tegevust.

Liikmelisus organisatsioonides ja koostöö

60. Vald astub ühe üleriigilise omavalitsuste koostööorganisatsiooni – Eesti Maaomavalitsuste Liidu - liikmeks.

61. Vald teeb oma eesmärkide täitmiseks koostööd teiste Läänemaa kohaliku omavalitsuse üksuste ja koostööinstitutsioonidega.

62. Oma eesmärgi täitmiseks koostööinstitutsioone ei likvideerita.

63. Osalus kohalikele elanikele teenuseid osutavates äriühingutes säilitatakse. Sarnast funktsiooni täitvate äriühingute ühendamisel võetakse arvesse nende sotsiaalmajanduslikku rolli, jätkusuutlikust ja majanduslikke kaalutlusi.

X. INVESTEERINGUD

64. Investeeringuid tehakse järgides valla tasakaalustatud arengu põhimõtet, võetud kohustusi, senitehtud investeeringuid ja arvestades ühinenud omavalitsuste arengukavasid ning objekti olulisust kogukonnale.

65. Lepinguosalised peavad prioriteetseteks teha perioodil 2014-2017 lepingu lisas nr 3 toodud investeeringuid (objektide loetelu on prioriteetsuse järjekorras). Kaasfinantseeringuga seotud investeeringud teostatakse vaid toetusraha eraldamisel.

66. Kehtivat rahastamisotsust omavad projektid viiakse ellu esmajärjekorras juhul kui Lepinguosalisel on liitumise eelsel perioodil võimalik omaosalust rahastada ning laenukoormus lubab seda teha.

XI. ÜHINEMISTOETUSE KASUTAMINE

67. Riiklikku ühinemistoetust kasutatakse järgmisteks seaduses ettenähtud tegevusteks, sh:

- ühinemisega seotud uuringute, analüüside ja konsultatsioonide teostamine;
- valla elanike arvamuse väljaselgitamine;

- omavalitsusüksuse nime ja staatuse muutmise seotud toimingud;
- omavalitsusüksuse ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste
- ümberkorraldamine, sealhulgas seadustes ettenähtud hüvitiste maksmine;
- avalike teenuste osutamisega seonduvate kulude katmine;
- arengukavas ettenähtud või ühinemislepingus kokkulepitud investeeringute finantseerimine;
- ühinemislepingus kokkulepitud laenulepingust või muudest kohustuste liikidest tulenevate rahaliste kohustuste tasumine;
- Euroopa Liidu struktuurifondide projektide kaasfinantseerimine.

XII. ÜHINEMISLEPINGU KEHTIVUSE TÄHTAEG

68. Leping loetakse lepinguosaliste vahel sõlmituks kui lepinguosaliste volikogud on selle oma otsusega kinnitanud. Lepinguosaliste volikogude vastavad otsused on käesoleva lepingu lahutamatuks osaks.
69. Leping jõustub 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päeval ja kehtib järgmiste korraliste kohalike omavalitsuste valimiste tulemuste väljakuulutamiseni. Lepingus sätestatakse Lepinguosaliste kohustused enne 2013. kohaliku omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamist, jõustuvad lepingu sõlmimise hetkest.

XIII. VAIDLUSTE LAHENDAMINE

70. Lepinguga seonduvad vaidlused lahendatakse vastavalt Eesti Vabariigis seadustega ette nähtud korras.

XIV. LEPINGU LISAD

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

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

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

Lisa 4. Valdade auditeeritud 2011. aasta majandusaasta aruanded

Lisa 4. Oru valla auditeeritud 2011. aasta majandusaasta aruanne asub aadressil: http://wd.oruvald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=13542&tid=1749&desktop=1017,

Risti valla auditeeritud 2011. aasta majandusaasta aruanne asub aadressil: <http://www.risti.ee/doc.php?id=958>,

Taebla valla auditeeritud 2011. aasta majandusaasta aruanne asub aadressil <https://taebbla.kovtp.ee/et/majandusaasta-aruanded>.

Lisa 5. Lääne-Nigula valla juhtimisstruktuur

Näide 8.3. 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 ümberkorraldada 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 Lilleoks | Investeeringute osas „kus kasutatakse ühinemistoetuse rahasid. Oleks ettepanek mitte panustada 100 % liselt Jalukse küla | Võetud teadmiseks, suunatud ühinenud valla volikogule. |

| | | | |
|-------------------------|------------------------------|--|---|
| | | kanalisatsiooni , vaid eraldada 50 % valla poolt ja teise 50 % peaksid ikkagi leidma majaelanikud 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 majaelanikud 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 külanemate kogu, mis ühendab alevi- ja külanemaid ja külaelu edenemisest huvitatud inimesi. Eesmärk on külade, vallavalitsuse ja vallavolikoguga tihedalt suhelda, kaasata rahvast külade arendamisse, vallavalitsuse ja volikoguga koostööprintsiipide 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 külanematastatuudis. |
| 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

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

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiseks tuleb ühinevatel volikogudel vastu võtta ja esitada maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril 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. Volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 3).

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.

Valimisringkondade ja -jaoskondade, samuti valimiskomisjonide moodustamise ning volikogu liikmete arvu käsitlevad otsused tuleb vastu võtta hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks:

1. Iga volikogu otsus tulevase volikogu liikmete arvu kohta (KOVVS § 7 ja 11);
2. Iga volikogu otsus valimisringkonna (valimisringkondade) moodustamise kohta (KOVVS § 8 ja 11);
3. Valla või linnavalitsuse määrus valimisjaoskondade moodustamisest (KOVVS 10 ja 11);
4. Volikogu otsus uue valla valimiskomisjoni liikmete nimetamisest KOVVS § 19 ja 23;

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 sätestatud)

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 3¹ lõike 2 punktis 2¹) 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 moodustamist³⁶.

Sõnastust „valimisringkonnad moodustatakse ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa“ saab tõlgendada koosmõjus 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.

³⁶ Haldusreformi seadusega täpsustatakse KOVVS § 8 lõiget 3¹ sätestades, et valimisringkonnad võib moodustada nii ühe kui ka mitme ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse kaupa.

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. Volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta (ETHS § 9 lg 9 p 3).
4. Tehtud uuringute tulemused (ETHS § 9 lg 9 p 4)³⁷.
5. Asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited (ETHS § 9 lg 9 p 5).
6. 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 § 9¹ lg 2 p 1);
- Haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustanud valdade või linnade majandusaasta auditeeritud aruanded (ETHS §9¹ 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 § 9¹ lg 2 p 3);
- Kui omavalitsusüksus kavatseb KOÜS § 6 lõikes 1 nimetatud ühinemistoetust kasutada investeringute finantseerimiseks, tuleb ühinemislepingule lisada haldusterritoriaalse korralduse muutmiseega kaasnevate investeringute tegemise vajaduse põhjendus ja eelarve (ETHS §9¹ lg 3).
- Ühinemislepingule lisatakse volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend, milles näidatakse nende saabumise kuupäev, esitaja ja volikogus läbivaatamise tulemus (ETHS § 9¹ lg 5).

³⁷ Haldusreformi seadusega ETHSis tehtud muudatuste kohaselt ei ole uuringuid enam vajalik esitada.

Näide 9.2: Volikogu otsus „Taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks“

EESTI VABARIIGI 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” § 9¹ 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 kaasnevate 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

10. Kuidas toimida peale ühinemisdokumentide saatmist maavanemale?

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 ühinemislepingus 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 ühinemiseajal 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 ühinemiseajal 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 töömahukam, 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 sinnamaani 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 põlvetele 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

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 tunnistada ja soovitud küsimustele vastuseid saada. Pidage lugu kõigi läbirääkijate poolt öeldust ja vajadusel nõudke seisukohtade argumenteerimist. Saavutatud kokkuleppeid tagantjärele 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 praktikad, 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.

Autoritest³⁸

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

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

Rivo Noorkõiv MSc, majandusgeograafia. Konsultatsiooni- ja koolitusfirma Geomedia (www.geomedia.ee) juht ja konsultant. Viimased viisteist aastat on keskendunud arendustegevusele avalikus ja erasektoris. Aidanud koostada strateegiadokumente eri juhtimistasanditel, viinud läbi kohalike omavalitsuste ja regionaalarengu alaseid uurimusi, teinud õppetööd ja avaldanud kirjutisi ühiskonnakorralduse teemadel. 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

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

* Rahandusministeerium täiendas „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatut“ 2016. aasta juunis tulenevalt haldusreformi seaduse põhimõtetest ning haldusreformi seaduse sätetest (seadus on leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>).

³⁸ Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatu koostamisel 2013 projekti „Kohalike omavalitsuste ühinemiste ja ühise teenuseosutamise ettevalmistamise toetamine“ raames.