



RAHANDUSMINISTEERIUM

**Detsentraliseeritud  
valitsemismudelite  
kujundamine ühinenud  
omavalitsustes.**

**Soovitused**



## Hea lugeja!

Käesoleva materjali eesmärk on kirjeldada, kuidas haldusreformi käigus juhtimismudelit valides tagada demokraatlik, kogukonna huvidest lähtuv ja tasakaalustatud piirkondliku arenguga tõhus omavalitsemine. Selle saavutamiseks on võimalik rakendada erinevaid juhtimismudeleid, mida alljärgnevalt tutvustame. Juhises välja toodu tugineb meie akadeemilistele teadmistele ja ühinemise nõustamise kogemustele, kuid kindlasti on lahendustes veel ka avastamist.

Oleme seisukohal, et ühte ainuõiget juhtimisretsepti ei ole. Valikud tuleb teha kohaliku võimu ja kogukondade dialoogis, arvestades omavalitsuse asustuse unikaalsust, sisemisi arenguerisusi, kogukonna traditsioone ja organisatsioonikultuuri. Kõige olulisemana olgu öeldud, et juhisstruktuur on vaid vahend elanike teenistuses. Loodame, et kirjapandu pakub mõtteid nii vallajuhtidele, volinikele kui ka kogukonna eestvedajatele ning aitab mõtteid selgena hoida et ühinemislepingute koostamisel parimate lahendusteni jõuda.

Need, kes soovivad lisalugemist, leiavad põhjalikuma käsitluse Rahandusministeeriumi kodulehelt.

Juhendmaterjali koostajad:

*Georg Sootla  
Mikk Lõhmus  
Kersten Kattai  
Rivo Noorkõiv*



# Detsentraliseeritud valitsemismudelite kujundamine ühinenud omavalitsustes.

## Soovitused

Haldusreformi käigus on oluline kujundada selline valitsemise korraldus, mis aitab kaasata kogukondi, maandada ääremaastumise ja võimu kaugenemisega seotud hirme ning võimaldab elanikke ja ettevõtjaid paremini teenindada. Linna või valla juhtimine on nagu Lego kokku ladumine, kus ühtseid reegleid ei ole ja igaüks peab leidma sobivaima variandi. See mis töötab ühes kohas, ei pruugi töötada teises kohas. Ajapikku loksutab praktika asjad paika, mitmed lahendused võivad olla seejuures vajalikud ainult ühinemiste üleminekuperioodil ja osutada hiljem mittevajalikuks.

Suure territooriumiga omavalitsuses on sisemist detsentraliseerimist vaja:

- kogukondade huvide esindamiseks ja nende kaasamiseks juhtimisotsuste tegemisse;
- teenuste hea kättesaadavuse ja tõhusa pakkumise tagamiseks;
- elanike probleemide ja üksikküsimuste lahendamiseks kohtadel, vältimaks suurt halduskoormust valla valitsuses. Viimane peaks keskenduma eeskätt ülevallaliste probleemide lahendamisele ja arendustegevusele.

Käesolevas infomaterjalis on keskendutud eelkõige esimesele eesmärgile, kirjeldades erinevaid kogukonna kaasamise viise (volikogu komisjonid, osavallakogu, kogukonnakogu, külanemad). Põgusamalt kirjeldatakse teenuste kättesaadavuse tagamise viise piirkondades ning lõpuks esitatakse neli piirkondliku juhtimise mudelit, kus kombineeritakse eelnevalt kirjeldatud lahendusi.

Kogukonna arvamuse arvestamine kuulub hea avaliku halduse tava juurde.

# Kogukondade kaasamine

- **ÕIGUS TEHA ALGATUSI** kohaliku elu korraldust ja juhtimist puudutavates küsimustes;
- **ÕIGUS OLLA ÄRA KUULATUD** s.o **KONSULTEERIV PÄDEVUS** nt piirkondlikku institutsionaalset ülesehitust puudutavate otsuste tegemisel, valla arengukava, eelarvestrateegia ning valla valdkondlike ja piirkondlike arengukavade menetlemisel, valla eelarve menetlemise ja täitmise protsessis, hallatavate asutuste asutamise, juhtimise ja likvideerimise protsessis, munitsipaalvara valitsemisel, ruumilisel planeerimisel ja olulise avaliku huviga ehitusprojektide menetlemisel, ühinemislepingu täitmist puudutavate otsustuste tegemisel ning muude kohaliku kogukonna seisukohast oluliste otsuste tegemisel.
- **KOOSKÖLASTUSÕIGUS** otsuste tegemisel, mis ei kuulu osavalla pädevusse, ent vaatamata sellele on õigusliku tagajärjega, sest on eelduseks volikogu või valitsuse õigusakti andmisel – nt osavalla vanema ametisse nimetamisel, piirkonnas asuvate juhtide ja teeninduskeskuste ametnike ametisse nimetamisel, teatud vallavara valitsemise toimingutel ning küsimused, kus osavallakogu või kogukonnakogu ei saa ise õiguslike piirangute otsustust teha (õigusakti anda), kuid mis on selgelt piirkondliku tähtsusega küsimused.
- **LÕPLIKU OTSUSTAMISE ÕIGUS** võib kogukonnakogul olla piirkonnale iseloomulike, kuid volikogu ainupädevusse mittekuuluvate otsuste tegemisel – nt piirkonna sümbolika valimisel, erinevate heakorras- ja kultuuri- ja identiteediprojektide korraldamisel, volikogu poolt eraldatud eelarve piires kogukonnateenuste tagamine (eeskätt kultuuri, vaba aja, kohaliku identiteedi, heakorra jms valdkonnas); volikogu poolt kinnitatud eelarve piires eelarvevahendite kasutamisel ning esindajate nimetamisel piirkonnas tegutsevate hallatavate asutuste hoolekogudesse (kool, lasteaed) ja nõukogudesse (raamatukogu, kultuurikeskused jms).



Piirkondlike huvide esindamisel on võimalik kasutada järgmisi juhtimiselemente (koos või eraldiseisvalt):

## 1. Volikogu komisjonid

Ühinemislepingus võib sätestada, et komisjonidesse kaasatakse ühinevate kohalike omavalitsuste piirkondade esindajad. Samuti võib volikogu kokku leppida isikute ringi, kellel on õigus komisjoni istungist osa võtta (nt lisaks külavanematele ka kogukonnakogu esindajad). Komisjonide töövaldkonnad võivad olla kujundatud nii valdkondlikul (haridus, sotsiaal jne) kui territoriaalsel põhimõttel. Kuigi territoriaalsed komisjonid ei ole siiani suurt kasutust leidnud, siis sageli moodustatakse eraldi külaelu koordineeriv ja kaasamist korraldav komisjon või tagatakse valdkondlikes komisjonides piirkondlik esindatus.

## 2. Osavald ja osavallakogu

Osavalla peamine eesmärk on kogukonna kaasamine, s.t kohustuslik on moodustada osavallakogu, aga mitte osavalla valitsust ega osavalla vanema ametikohta. Osavald ei kujuta endast valla minimudelit, osavallakogul puudub iseseisev tulubaas ja eelarve ning õigus anda üldakte (määruseid). Osavalla ülesanded määratakse kindlaks kas ühinemislepinguga või ühinenud omavalitsuse volikogu poolt. Seadusega osavallakogule garanteeritud ülesanne on osaleda arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve menetlemisel arvamuse avaldamisega, mida on vallavalitsus kohustatud küsima. Osavallakogu on see areen, kus saab läbi arutada kõik osavalla kohaliku elukorraldusega seotud küsimused ja esitada põhjendatud ettepanekud volikogule ja valitsusele.

Seadus ei sätesta osavallakogu moodustamise üht kindlat viisi, öeldes vaid, et see tuleb moodustada demokraatlikkuse põhimõttel<sup>1</sup>.

Osavald ei kujuta endast valla minimudelit.

## 3. Kogukonnakogu

Kogukonnakogu on alt üles ja kindla identiteediga kogukonnal põhinev kogu, mille on teatav sarnasus külavanema pädevusega. Kogukonnakogu moodustamise peamine argument on elanike ühine tahe kohalike asjade ajamises kaasa rääkida. Kogukonnakogu põhiroll on olla piirkonna arvamusiidrite ja sihtrühmade või külavanemate esindajate kohalik aruteluareen, mille põhiline eesmärk on arutada läbi

<sup>1</sup> See tähendab, et liikmete valikul võidakse lähtuda rahvastikuregistri andmete kohaselt valla või linnaosa territooriumil elavatest isikutest, kes on osalenud KOV volikogu valimistel või siis koostatakse esinduskogu muul representatiivsel alusel, mille alused sätestab KOV osavalla või linnaosa põhimääruses.

Kogukonnakogu moodustamise peamine argument on elanike ühine tahe kohalike asjade ajamises kaasa rääkida.

kogukonna jaoks olulised teemad ja anda sisendit valitsuse ja volikogu tasandile. Selleks kehtestab volikogu kogukonnakogude statuudi, milles tuleb reguleerida vähemalt kogu algatamine; liikmeskonna kujunemine ning kogu õigused ja kohustused.

## 4. Külavanem/linnapea

Seadus sätestab asustusüksuste vanemate (külavanem, alevikuvanem, alevivanem, linna kui asustusüksuse linnapea) õiguslikud alused väga üldistatud tasemel ning annab volikogule pädevuse õiguste ja kohustuste sisustamiseks. See võib olla vajalik suuremate vallasiseste linnade identiteedi säilitamiseks. Kuna asustusüksuse vanema puhul on tegemist vabatahtliku iseorganiseerumisega, siis vallavolikogu, vallavalitsuse ja külaelanike koostöös on võimalik koostada iga asula ja valla vajadusi ning võimalusi arvestav statuut.

## Teenuste kättesaadavuse tagamine

Teenuste kättesaadavuse endistes vallakeskustes aitavad peale ühinemist tagada kohaliku omavalitsuse asutuse või hallatava asutuse piirkondlikud üksused. Vallavalitsuse struktuuri ja ametnike, sh teeninduskeskuste asukohtade ning õiguste<sup>2</sup> kujundamisel saab arvestada piirkondade vajadustega – näiteks väga eraldatud piirkondades või kaugemates keskustes saab vajadusel kujundada erilahendused. Üleminekuajal võib kaaluda ka näiteks piirkondliku arengu eest vastutava abivallavanema ametisse nimetamist.

Ühinemisejärgse struktuuri kujundamisel tuginetakse ennekõike piirkondades teenuseid pakkuvatele KOV hallatavatele asutustele, nende tegevuskohtadele või filiaalidele (nt koolid, lasteaiad, noortekeskused, kultuurimajad, raamatukogud, hooldekodud).

Kohalikest oludest (valla territoriaalne ulatus, keskuste arv, elanike arv jm) lähtudes on soovitatav kaaluda piirkondlike teeninduskeskuste moodustamist, mis vastutaksid kohtadel piirkonna elukorralduse teatud aspektide eest. Samuti võib piirkondlikes teeninduskeskustes töötada teenistujaid, kelle tööülesanded on teistest ametnikest suhteliselt sõltumatud ning kes seetõttu saavad teha kaugtööd. See aitab suure territooriumiga omavalitsustes leevendada vallakeskuse kadumisega seotud hirme ning töökohtade vähenemist. Samuti saaks piirkondlike teeninduskeskuste ruume kasutada nt kogukonnakogud.

Arvestada tuleb, et kui osavallas moodustatakse osavalla valitsus või osavalla vanema ametikoht, on tegu teeninduskeskuse eriliigiga.

<sup>2</sup> s.t teeninduskeskused võivad olla nii iseseisva osakonna staatuses kui ilma iseseisva otsustuspädevuseta osakonnale alluvad, selle koosseisus olevad ametnikud, kes töötavad piirkonnas.

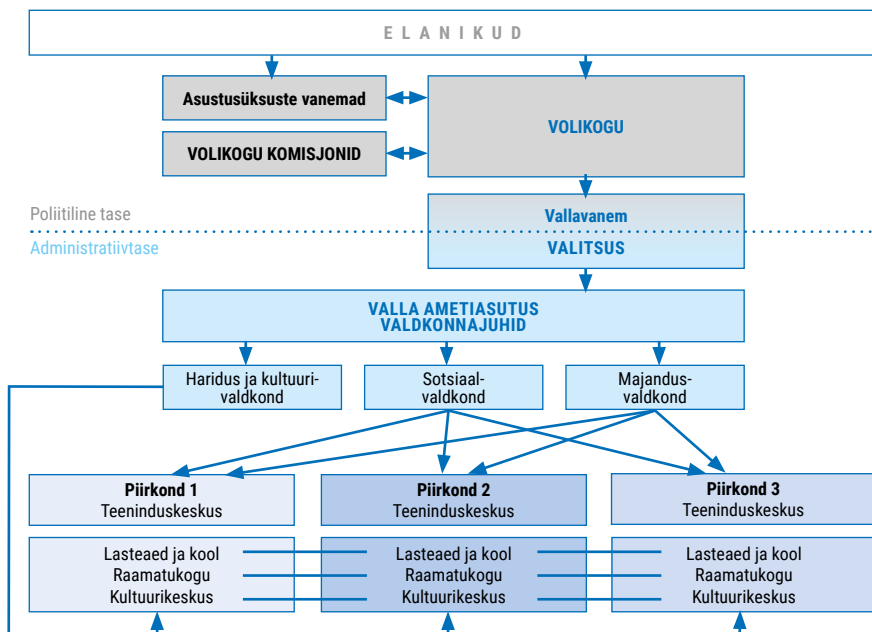
# Näidislahendused piirkondliku juhtimise kujundamiseks

Eelpool kirjeldatud lahendusi kombineerides on alljärgnevalt kirjeldatud neli n-ö tüüpumodelit. Tegelikult on võimalik rakendada lahendusi, milles on kombineeritud erinevate mudelite osasid. Näiteks võib ühinenud vallas moodustada ühe ühineva linna või valla territooriumil osavalla koos osavalla koguga, ent teistes ühinenud piirkondades kasutada teeninduskeskusi moodustades kas igasse teeninduspiirkonda või ainult osadesse neist kogukonnakogud.

## 1. Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud mudel

Selles mudelis on volikogu, komisjonid, kompaktne valla administratsioon (so vallavalitsus ametiasutusena jt ametiasutused) ja piirkondlikud teeninduskeskused ilma kogukonna esinduskogudeta. Teeninduskeskused võib moodustada igas endises vallakeskuses või ka mitme keskuse peale ühised.

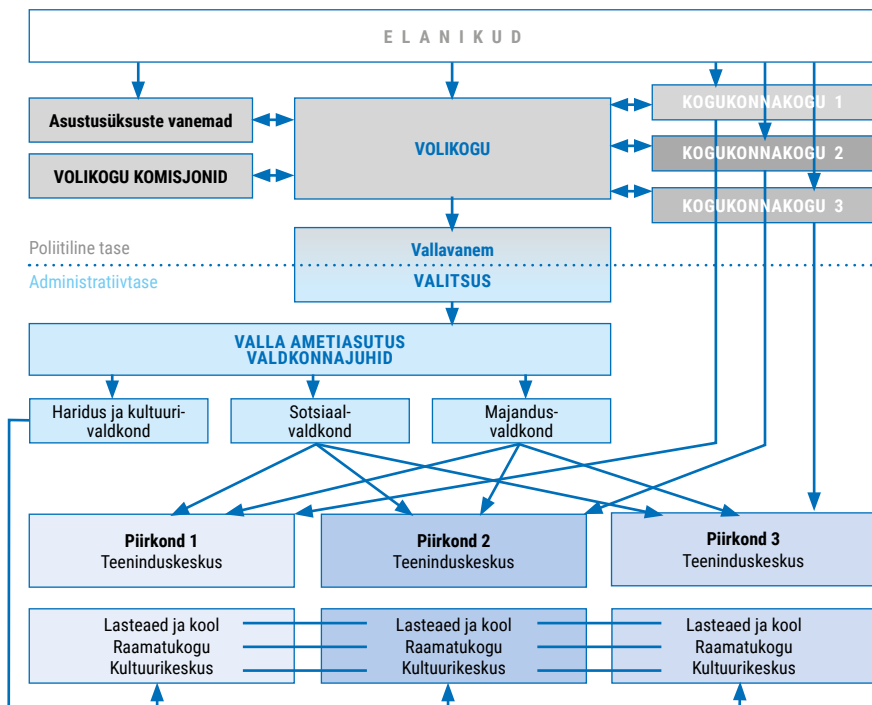
Sobib kasutamiseks kui ühinevad võrdväärse keskusega vallad, eraldi paiknevad ja omavahel nõrgalt seotud vallad või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vallad. Samuti võib kasutada kõigil teistel puhkudel, kui pole soovi kasutada muid näidislahendusi.



## 2. Teeninduskeskuste ja kogukonnakogude põhine mudel

Selles mudelis on lisaks esimeses mudelis kirjeldatud moodustatud kogukondade kaasamiseks piirkondlikud kogukonnakogud, kuid ei moodustata osavaldasid.

Sobib kasutamiseks kui ühinevad võrdväärsete keskusega vallad, eraldi paiknevad ja omavahel nõrgalt seotud vallad või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vallad.



Teeninduskeskused võib moodustada igas endises vallakeskuses või ka mitme ühineva valla peale ühised.

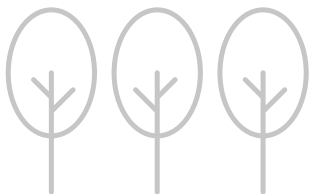
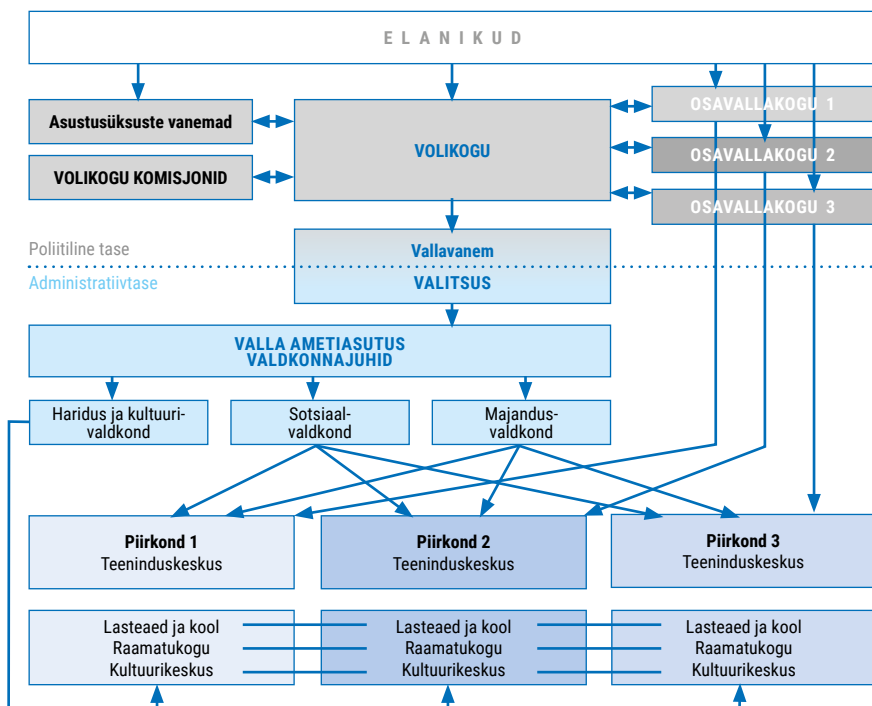




### 3. Osavallakogude põhine detsentraliseeritud mudel

Selles mudelis moodustatakse eelnevale lisaks ka osavald või osavallad koos osavallakogu(de)ga, aga ilma neile alluvate osakondade ja ametniketa. Valla administratsioonil (so vallavalitsusel ametiasutusena) on piirkondlikud teeninduskeskused, mille teeninduspiirkond võib, kuid ei pea kattuma endiste valdade piiridega.

Mudel sobib kasutamiseks suure territooriumiga valdades, kus on ühinenud kas maakonnakeskus ja mitmed väga tugeva identiteediga keskused või mitu üksteisega vähe seotud võrdväärset keskust. Samas on läbirääkimiste käigus kogukonna kaasamise kompromissina otsustatud moodustada osavallakogud. Osavallakogu võib moodustada ka vallasiseses linnas (või alevis), et rõhutada linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.

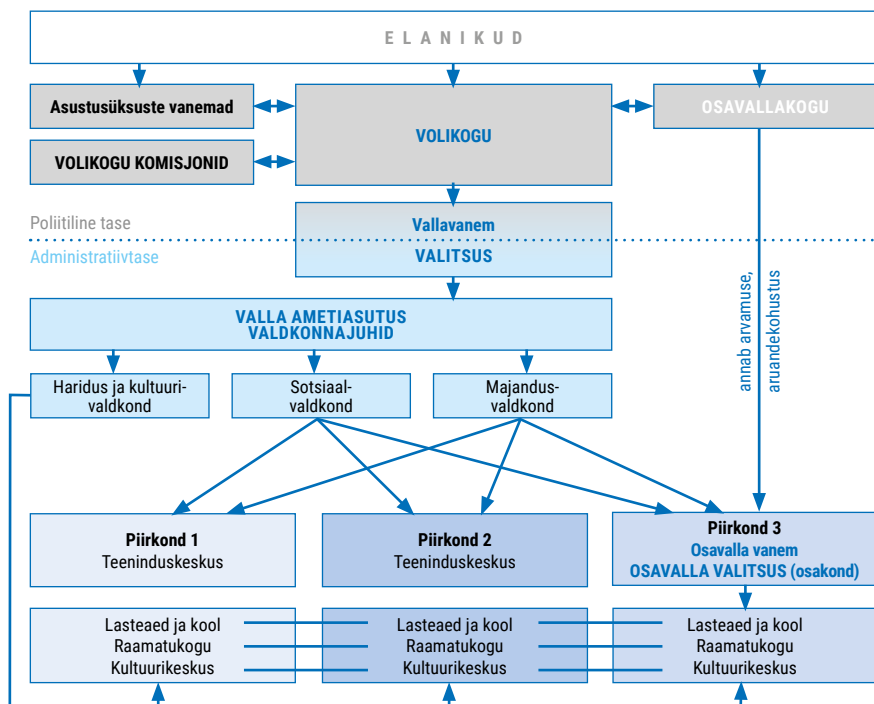


## 4. Osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud mudel

Selles mudelis moodustatakse lisaks eelmise mudeli osavallakogule ka osavalla vanema ametikoht ja osavalla valitsus. Valla administratsiooni struktuuriüksusena moodustatakse osavalla valitsus(ed) ja nimetatakse pärast osavallakogu arvamuse ära kuulamist osavalla vanem(ad). Kui osavaldasid ei moodustata kõigi ühinevate omavalitsuste baasil, siis piirkondades, kus osavald ei moodustata, võib moodustada piirkondlikud teeninduskeskused kas koos või ilma kogukonnakogudeta (sellisel juhul oleks tegemist 2 ja 4 lahenduse segamudeliga).

Kui osavaldasid ei moodustata kõigi ühinevate omavalitsuste baasil, siis piirkondades, kus osavald ei moodustata, võib moodustada piirkondlikud teeninduskeskused.

Sobib kasutamiseks näiteks maakonnasuurus KOV üksuses, kus asuvad nii maakonnakeskus kui ka tugeva identiteediga piirkondlikud keskused. Sobib ühinemisläbirääkimistes kaalutletud kompromissina ka mujal, nt vallasiseses linnas (või alevis), et rõhutada linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.



## MUDEL

## INSTITUSIOONID

## SOBIB RAKENDAMISEKS

### Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud kohalik omavalitsus

- Volikogu koos komisjonidega
- Valitsus
- Valla administratsioon (valla ametiasutus) koos piirkondlike teeninduskeskustega.

Mitme võrdväärse keskusega vallas või mitme eraldipaikneva omavahel nõrgalt seotud endise vallakeskusega vallas või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vallas.

Võib kasutada kõigil teistel puhkudel, kui pole soovi kasutada muid lahendusi.

### Teeninduskeskuste ja kogukonnakogude põhine detsentraliseeritud kohalik omavalitsus

- Volikogu koos komisjonidega
- Kogukondade kaasamiseks moodustatakse piirkondlikud kogukonnakogud.
- Valitsus
- Valla administratsioon (valla ametiasutus) koos piirkondlike teeninduskeskustega.

Mitme võrdväärse keskusega vallas või mitme omavahel nõrgalt seotud keskusega vallas või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vallas.

Erineb eelmisest mudelist sellega, et kogukondade kaasamiseks kasutatakse kogukonnakogusid.

### Osavallakoguga detsentraliseeritud kohalik omavalitsus

- Volikogu koos komisjonidega
- Kogukondade kaasamiseks moodustatakse osavallakogu(d)
- Valitsus
- Valla administratsioon (valla ametiasutus) koos piirkondlike teeninduskeskustega. (teeninduskeskuste piirkond võib, kuid ei pea kattuma endiste valdade piiridega)

Suure territooriumiga vallas, kus on

- maakonnakeskus ja mitu väga tugeva identiteediga keskust.
- mitu üksteisega vähe seotud võrdväärset keskust ning läbirääkimiste käigus on kogukonna kaasamise kompromissina otsustatud moodustada osavallakogud.

Osavallakogu võib moodustada ka vallasiseses linnas (või alevis), et rõhutada linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.

### Osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud kohalik omavalitsus

- Volikogu koos komisjonidega
- Kogukondade kaasamiseks moodustatakse osavallakogu(d)
- Valitsus
- Valla administratsioon (valla ametiasutus)
- Valla administratsiooni struktuuriüksusena moodustatakse osavallas osavalla valitsus ja pärast osavallakogu arvamuse ära kuulamist nimetatakse osavalla vanem.
- Piirkondades, kus osavald ei moodustata, võib moodustada piirkondlikud teeninduskeskused.

Nt maakonnasuurus KOV üksuses, kus asuvad nii maakonnakeskus kui ka tugeva identiteediga piirkondlikud keskused.

Ühinemisläbirääkimiste kompromissina kaalutletult sobib ka mujal, nt vallasisesene linn (või alev), et rõhutada linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.





RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

Juhendi leiab Rahandusministeeriumi kodulehelt.

---

## Lisainfo haldusreformi kohta

veebilehekülg: [www.haldusreform.ee](http://www.haldusreform.ee)

e-post: [haldusreform@fin.ee](mailto:haldusreform@fin.ee)

---

Koostanud Rahandusministeerium 2016.