



## RAHANDUSMINISTEERIUM

# Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses

*Autorid*

*PhD Mikk Lõhmus, PhD Georg Sootla, Kersten Kattai, Rivo Noorkõiv*



TALLINN  
TAEBLA  
2016

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	4
<b>1. Reformi väljakutsed ja nende mõju juhtimiskorralduse mudeli valikutele</b> .....	6
<b>2. Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelite institutsionaalsed ja õiguslikud võimalused ning piirid</b> .....	8
<b>2.1 Õiguslik korraldus</b> .....	8
<b>2.2 Institutsionaalne korraldus</b> .....	10
<b>2.2.1 Volikogu komisjon</b> .....	11
<b>2.2.2 Osavald ja osavallakogu</b> .....	11
<b>2.2.3 Kogukonnakogud</b> .....	13
<b>2.2.4 Asustusüksuse vanem ja linnapea</b> .....	14
<b>2.2.5 Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja hallatava asutuse piirkondlikud struktuurid</b> .....	15
<b>3. Kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise võimalused</b> .....	17
<b>3.1 Kogukonna esinduskogu moodustamine</b> .....	17
<b>3.2 Kogukonna esinduskogu võimalikud õigused, kohustused ja vastutus</b> .....	20
<b>3.2.1 Õigus initsiatiivile</b> .....	20
<b>3.2.2 Kogukonna esinduskogu õigus olla ära kuulatud, konsulteeriv pädevus</b> .....	21
<b>3.2.2.1 Osalemine kohaliku omavalitsuse ja osavalla institutsionaalset ülesehitust puudutavate otsuste tegemisel</b> .....	22
<b>3.2.2.2 Osalemine valla arengukava, eelarvestrateegia ning valla valdkondlike ja piirkondlike (sh osavalla) arengukava menetlemisel</b> .....	22
<b>3.2.2.3 Osalemine valla eelarve menetlemise ja täitmise protsessis</b> .....	23
<b>3.2.2.4 Osalemine hallatavate asutuste arengu kavandamise, asutamise, juhtimise ja likvideerimise protsessis</b> .....	23
<b>3.2.2.5 Munitsipaalvara valitsemine</b> .....	25
<b>3.2.2.6 Ruumiline planeerimine ja olulise avaliku huviga ehitusprojektid</b> .....	25
<b>3.2.2.7 Osalemine ühinemislepingu täitmist puudutavate otsustuste tegemisel</b> .....	26
<b>3.2.2.8 Muud kohaliku kogukonna seisukohast olulised otsustused</b> .....	27
<b>3.2.3 Kooskõlastav pädevus</b> .....	27
<b>3.2.4 Lõpliku otsustamise õigus</b> .....	28
<b>4. Detsentraliseeritud haldusstruktuuri kujundamise aluspõhimõtted</b> .....	29
<b>4.1 Kaasaegse kohaliku omavalitsuse üksuse struktuurikujundus</b> .....	29
<b>4.2 Teeninduskeskuse disainimine</b> .....	30
<b>4.3 Hallatavad asutused ja detsentraliseeritud juhtimismudel</b> .....	32
<b>5. Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse näidislahendused</b> .....	34

<b>5.1 Näidislahenduste kirjeldus .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1.1 Tsentraliseeritud omavalitsus .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1.2 Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud omavalitsus .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1.3 Kogukonnakogude ja teeninduskeskustega detsentraliseeritud omavalitsus .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1.4 Osavallakoguga detsentraliseeritud omavalitsus.....</b>	<b>36</b>
<b>5.1.5 Osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud omavalitsus .....</b>	<b>37</b>
<b>5.2 Kohaliku omavalitsuse õigusaktide vastu võtmise ja muutmise vajadus.....</b>	<b>37</b>
<b>LISA 1 Osavalla regulatsioon 1. juulini 2016.a kehtinud KOKSis ja haldusreformi seadusega tehtud muudatused .....</b>	<b>40</b>
<b>LISA 2 Näidislahenduste võrdlev ülevaade .....</b>	<b>44</b>
<b>LISA 3 Näidisjoonis- osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud omavalitsus .....</b>	<b>46</b>

## SISSEJUHATUS

Käesolevate praktiliste juhiste eesmärgiks on anda terviklik ülevaade võimalustest, kuidas kujundada ühinenud kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) üksuse sisemist ülesehitust, arvestades seejuures paindlikult KOV üksuse arengueeldusi ja eripära (asustuse ülesehitus, demograafia, kodanikuaktiivsus jms).

Iga riigi halduskorraldus ja reform on unikaalne ja sellest tulenevalt on sisemise valitsemis- ja juhtimiskorralduse kujundamine KOV üksuse puhul rätsepatöö. Sobiv piirkondlik juhtimiskorraldus saab tekkida KOV ja hallatavate asutuste asjatundlike ja motiveeritud töötajate, elanike/kodanikuühenduste ning teiste huvitatute koostöö ja sünergiana.

Riigikohus on tõdenud, et KOV ülesannete täitmiseks organisatsioonilise struktuuri loomine on kohalikest kogukonnast võrsuv küsimus, mis puudutab vahetult selle kogukonna liikmeid ning millele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala- see tähendab, et seadustes sätestatud lahendused peavad olema maksimaalsed paindlikud ja kohandatavad erinevate kogukondade vajadustele.<sup>1</sup>

Avalikus ruumis on valla detsentraliseerimisest räägitud peaaesjalikult osavalla kontekstis, kuid äärmiselt oluline on rõhutada, et see on vaid üks mitmest eri suuruse ja asustussüsteemiga KOV üksustele sobivast lahendusest:

1. Volikogu (territoriaal)komisjonid;
2. Kogukonnakogud;
3. Valla ametiasutuse struktuuriüksused ja ametnikud

Käeolevate juhistega avatakse seega pigem erinevad halduskorralduse võimalused, mille sisustamine jääb ühinevate KOV üksuse enda teha. Oleks väga lühinägelik otsida lõplikke ja universaalseid lahendusi, sest:

- (a) erinevate kogukondade ning üksikute juhtide/meeskondade võimekus detsentraliseeritud ülesandeid täita on erinev;
- (b) puudub piisav praktika detsentraliseeritud halduskorralduse toimimisest nii linna kui maapiirkondades, et teada, mis konkreetses kohas töötab ja mis ei tööta, vaja on valida selline halduskorralduse stsenaarium, mis võtaks maha erinevad hirmud suurte valdade tekkimisel ja võimaldaks praktikas valida parima lahenduse erinevatest lähenemistest;
- (c) objektiivseks teguriks on muutustega kaasnevad hirmud ja müüdid, mille eiramine võib takistada tulevase valla juhtimise terviklikkust; ühinemistel on hind ja kui eelarvamused ühinemist takistavad, siis on vaja neid arvesse võtta. Ei saa „peale minna“ nn. „teaduslikult põhjendatud“ ja „kabinetis“ välja mõeldud mudeliga, ehkki ka selline teadmine peab olema alati töövahendite hulgas.

Reformi käigus ei ole otstarbekas otsida lõplikke ja detailseid lahendusi haldusreformi läbiviimiseks. Reformi on vaja käsitleda kui algtõuget ja suunaseadmist muutusteks, üldiste raamide kehtestamist, mille kõige optimaalsemad lahendused ja detailid keskpikas perspektiivis paneb paika aeg ja praktiline kogemus. On oluline, et rakendatakse nn õppiva organisatsiooni lähenemist, õpitakse vigadest, teiste kogemustest ja parima ressursikasutuse võimalustest. Mitmed lahendused ongi kasutatavad nn üleminekuperioodil.

<sup>1</sup> Vt [3-4-1-12-09](#), Õiguskantsleri taotlus tunnistada 1. juulil 2009 jõustuvad Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009. aasta määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" §-d 1 ja 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks“.

### ***Terminoloogiast***

Juhise koostajad tõdevad, et termin „osavald“ ei ole õnnestunud - pahatihti eeldatakse, et tegemist on minivallaga suure valla sees: selles on poliitiline juhtkond, kollegiaalne valitsus, volikogu väga laiade pädevustega, iseseisev tulubaas ja eelarve jne<sup>2</sup>. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) käsitleb aga osavald peamiselt kodanike kaasamist toetava instrumendina, pelgalt osavallakogu (kogukonna esinduskogu) tähenduses, ilma täitevorgani moodustamise kohustuseta. Kuna osavalla termin on seadustega kinnistatud, siis käesolevas juhises segaduse vältimiseks teisi nimetusi ei kasutata.

Mõned käesolevates juhises käsitletud terminid:

- Kogukond - piirkonnas elavad inimesed, keda ühendavad sotsiaalsed sidemed, kodukoha identiteet ja ajalugu.<sup>3</sup>
- Kogukonna esinduskogu – territoriaalse kogukonna elanike hulgast moodustatud ja seda esindav kollegiaalne kogu- näiteks osavallakogu või kogukonnakogu.
- Kogukonnakogu (ka piirkonnakogu) – piirkondlike arvamusi liidreid koondav territoriaalse kogukonna esinduskogu.
- Osavald on valla maa-alal ja koosseisus volikogu kinnitatud osavalla põhimääruse alusel tegutsev üksus, mille eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning piirkondlike huvide esindamine valla ülesannete täitmisel.
- Osavallakogu – KOKS sätestatud osavalla elanike esinduskogu.
- Demokraatlik detsentraliseerimine- otsustusprotsessi kaasatakse ametnikkonnast väljaspool olevad isikud, kogukonna esindajad. (nt kogukonnakogu, osavallakogu)
- Administratiivne detsentraliseerimine- õigused, kohustused ja vastutus delegeeritakse haldusorganisatsiooni (ametiasutuse) siseselt, näiteks ametiasutuse struktuuriüksusele või ametnikule. (sh osavalla vanemale)

Töös käsitletakse läbivalt valla ja osavalla mõistet, kuid kõik kirjapandu on laiendatav ka linnale kui KOV üksusele ja linnaosale.

---

<sup>2</sup> Noorkõiv, R., M. Lõhmus (2016). Osavald pole võluvits. Postimees. 18.02.2016

<http://arvamus.postimees.ee/3587661/rivo-noorkoiv-ja-mikk-lohmus-osavald-pole-voluvits>.

<sup>3</sup> Sellisele suhteliselt mehaanilisele geograafilisele ühenduse määratlemisele on kaasaegses ühiskonnas üha enam lisatud arutelu kogukondade ja identiteetide paljususest. Kogukonnad on mitmekesisunud ja lisandunud on virtuaalsed, olukorra- ja huvipõhised kogukonnad, mis on määratluses vähendanud nende algset kohapõhisuse tähtsust.

## 1. Reformi väljakutsed ja nende mõju juhtimiskorralduse mudeli valikutele

*Missugused väljakutsed esitab omavalitsusreform kohalikele omavalitsusele ja tema struktuurimudeli disainile? Kas ja mida detsentraliseerida või tsentraliseerida?*

Haldusreformi eesmärgiks on vastamine sootuks teistele globaliseerumise väljakutsetele võrreldes varasemaga. Nendeks on elanikkonna vananemine, ränne linnapiirkondadesse ja välismaale ning ettevõtluskeskkonna üleilmastumine ja ärikeskkonna mitmekihilise mehhanismi (eri tasandi kasvumootorite vajaduse) tekkimine. Majanduse struktuuri muutumise tulemusena on kujunemas uus asustusmuster, elanike igapäevased liikumistrajektorid jne. Nende väljakutsete mõjud on väga pika ajalise perspektiiviga ja nende lahendamine eeldab varasemast teist tüüpi võimekusi. Tänapäevane reform on pigem kohaliku valitsemise ja juhtimise reform, mis võimaldab keskpikas perspektiivis paremini lahendada nii teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse kui kohaliku demokraatia probleeme.

Vajadus suurendada KOV mastaapi (eriti Eestis levinud hajaasustuse piirkondades) ja keskenduda territoriaalse juhtimise ja teenuste korraldamise/osutamise funktsioonidele tingib omakorda vajaduse sihipäraselt kujundada sellised uued juhtimis- ja valitsemismudelid, mis oleks tugevateks tagatisteks strateegilise juhtimise tähtsuse kasvule ja ääremaastumise süvenemise pidurdamisele.

Kui seni on räägitud subsidiaarsusest KOV ja riigi suhetes, siis need oleksid subsidiaarsuse rakendamise mehhanismid vallasisesel tasandil, millel omakorda on kaks mõõdet:

### 1. Kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise võimalused suures vallas

Ekspertide hinnangul ei taga tõhusat kogukonna huvide esindamist üksikute esindajate osalemine otsuste tegemisel volikogudes: volinikud peaksid pigem seisma hea valla kui terviku poliitika kujundamise eest ja seda ka pikas perspektiivis. Vajalik on kogukonna ja piirkonna terviku huvide väljaselgitamise mehhanism ja praktikas arvestamine KOV poliitika kujundamises. Selleks on vaja tagada tõhus info nii volikogust kui vallavalitsusest kogukonnale ning samuti vastupidi: tagasiside kohalikest probleemidest ja ideedest valla administratiivsete ja poliitiliste juhtideni.

Selleks on vaja kogukonna üksikute liikmete (individuaalsed) huvid ja arusaamad enne kujundada terviklikuks kogukonda kõnetavateks üldisteks hoiakuteks, s.t. kohapeal välja sõeluda olulised kogukonna teemad enne kui need erinevate indiviidide kaudu jõuavad valla volikokku ja valitsusse ning neid töös üle koormama hakkavad.

### 2. Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamise vajadus suures vallas

Lisaks hallatavate asutuste kaudu osutatavatele teenustele tuleb kaaluda ka selliste kohaliku elu ja jooksvate (kiireloomuliste) küsimuste lahendamise jätmist võimalikult kodanikulähedasele tasandile, mida:

- a) ei ole otstarbekas keskusest vahetult korraldada (eeldavad kogukonna liikmete tundmist ja paindlikku sekkumist) ja
- b) mida kohalikud tegijad ise suudavad (on võimelised) omavastutusega tagada, sealhulgas lihtsad ja väikeses mastaabis külade tasandil osutatavad teenused/tegevused, mida saab kodanikuühendustele (MTÜdele) või kogukonnakogudele delegeerida (kultuur, heakord, raamatulaenus, noortekeskus jne.).

Uute teenuste delegeerimine kogukondadele ja MTÜ-dele vajab eraldi arendusprogrammi ja eeldab ka vastavat võimekust. Osades KOV üksustes võib ülesanded delegeerida kogukonnale juba täna,

teistes võib selle võimekuse välja arendada teatud aja jooksul<sup>4</sup>. Kolmandates kohtades aga sellist võimekust ilmselt ei tulegi (ja ei saagi alati eeldada et tuleb). Seega tuleb avalikult tunnustada kogukonna ääremaastumise ohtu ja selle leevendamiseks tagada nii juhtimise tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud teenuste osutamist, kuigi mõnigi lahendus võib olla kulukam ja vähem efektiivsem.

Lisaks hallatavatele asutustele tuleb ka teatud ametnikud siduda kogukonnaga koos võimalusega tagada vahetu vastutus. See on vajalik eeskätt KOV strateegilise tasandi koormuse vähendamiseks suures vallas, kus kohapeal lahendamata jäänud „väikeste asjade“ surve võib halvata valla strateegilise juhtimise (tippametnikud) ja valitsemise (volikogu, komisjonid).

### **Millal on vajalik tsentraliseerimine?**

**Esiteks**, on eesmärgiks KOV valitsemise ja juhtimise sellise võimekuse/ ametnike professionaalsuse suurendamine, mis võimaldaks KOV juhtidel keskenduda poliitilise/ strateegilise juhtimise funktsioonidele ja samas võimaldada põhiteenuste osutamist distantstilt nende osutamise võimalikult põhjaliku delegeerimise teel, arendades rohujuuretasandi teenuse osutajate võimekust.

**Teiseks**, KOV üksuste elanikele ja huvigruppidele (s.h. ka suuremates keskustes) ei ole kättesaadavad paljud tänapäevased teenused, ennekõike isikliku tööturuvõimekuse pidev täiendamine (on seotud ennekõike hariduse ja sotsiaalsfääri teenustega), ettevõtluse võimestamise meetmed jms. Selleks tuleb lisaks tugevale põhiteenuste tasandile (seni põhiliselt väikevaldade baasil) kujundada spetsialiseeritud ja kõrge professionaalsusega teenuste korraldamine suuremate KOV üksuste keskuses.

**Kolmandaks**, regionaalpoliitika tõhususe suurendamiseks peaksid KOV üksused olema võimelised paljud täna riigi pädevuses olevad ülesanded enda pädevusse tagasi võtma (gümnaasiumiharidus, esmatasandi tervishoid), samuti olema võimelised ka uusi võimekusi välja arendama (ennekõike ettevõtluse ja kodanike tööturuvõimekuse edendamine).

**Neljandaks**, Eesti KOV üksuste vahel prevaleerib konkurents, samal ajal kui Põhjamaade ja Mandri-Euroopa linnad ja vallad teevad ühisprojektide ning siseriiklike ja rahvusvaheliste võrgustike raames koostööd. Selle koostöö kasvõi oskusteave ülekande efekt on väga suur KOV võimekusele.

Seetõttu ongi tänase reformi keskseks missiooniks ühetasandilisele KOVile kohaliku elu strateegilise *juhtimise võimekuste* kasvatamine, mida ei saa teha teise *valitsemistasandi* kujundamisega. Selle institutsioonireformi *eelduseks ja lähtepunktiks* on KOV võimekuse kriitilise massi suurendamine, milleta neid ülesandeid ei ole võimalik lahendada.

---

<sup>4</sup> vt. Rivo Noorkõiv (2016). Külavanemate roll kohaliku kogukonna arengus ja selle dünaamika. Rahandusministeerium, Riigikantselei, Külaliikumine Eesti Kodukant. <http://www.kklm.ee/3270>

## 2. Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelite institutsionaalsed ja õiguslikud võimalused ning piirid

### 2.1 Õiguslik korraldus

*Missugused võimalused annab ja piirid seab valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelite disainimisele riigi- ning munitsipaalõigus?*

KOV on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985. aastal allkirjastatud ja 28. septembril 1994. aastal Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.<sup>5</sup> KOV sisese juhtimismudeli kujundamise põhimõtteid käsitleb harta artikkel 6 lõige 1, mille kohaselt:

*“Ilma, et see piiraks üldisemaid seadussätteid, võivad kohaliku omavalitsuse üksused oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus.”*

Nagu sissejuhatuses tõdeti, siis vaid KOV üksusel on võimalik kohalikele olusid arvestades hinnata, milline organisatsiooniline struktuur on kogukonna liikmetele teenuste osutamiseks kõige sobilikum. Organisatsioonilise struktuuri loomine on Riigikohtu hinnangul kohalikest kogukonnast võrsuv küsimus, mis puudutab vahetult selle kogukonna liikmeid ning millele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala<sup>6</sup>.

Riigikohus rõhutab, et harta artikli 6 lõige 1 näeb seega ühest küljest ette ulatusliku autonoomia KOV üksuse sisemist ülesehitust puudutavate küsimuste otsustamisel, kuid teisest küljest võimaldab riigil teatud organisatsioonilisi lahendusi (nt kindlate ametiasutuste või ametikohtade nõudmine) KOV üksustele ka ette kirjutada. Need lahendused ei tohi aga olla paindumatud ega saada takistuseks kohalikest oludest lähtuvate lahenduste juurutamisel.<sup>7</sup>

Siinkohal sõnastavad eksperdid kaasamise ja volitamise õiguslikud võimalused ja piirid ehk mis ülesanded on võimalik kogukonna esinduskogule või teeninduskeskuste ametnikele (sh osavalla vanemale) volitada ja missugused mitte.

**Esiteks**, munitsipaalõiguse üldpõhimõtete kohaselt on KOV tuumülesannete täitmine volikogu ainupädevuses<sup>8</sup>. Volikogu ainupädevuse sätestab KOKS § 22 lg 1, samuti võib vastavaid sätteid leida teistest seadustest.

Muuhulgas on volikogu ainupädevuses järgmised küsimused:

- *valla- või linnaelarve vastuvõtmine ja muutmine (§ 22 lg 1 p 1)*
- *toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine; (§ 22 lg 1 p 5)*
- *valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine; (§ 22 lg 1 p 6)*

<sup>5</sup> RT II 1994, 95. <https://www.riigiteataja.ee/akt/208032011003>.

<sup>6</sup> <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=185289664>.

<sup>7</sup> vt selle kohta harta selgitavat raportit, kättesaadav: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/HTML/122.htm>

<sup>8</sup> KOV tuumülesandeks on õigus lõplikult otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Tuumülesannete lahendamiseks annab KOV volikogu üldakte (määruseid), samuti kvalifitseeruvad tuumülesandeks teatud liiki haldusaktid, millega otsustatakse kohaliku elu seisukohalt olulisi küsimusi (arengu kavandamise, ruumilise planeerimise, teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse, finantsmajanduse valdkonnas) Teatud üldaktide andmise kohustus tuleneb valdkonnaseadusest, kohaliku elu küsimustes antud üldaktid võivad olla ka ilma sellekohase volitusnormita (kuid ka sel juhul peavad isikute põhiõiguste võimalikud piirangud tulenema ikkagi põhiseadusest või seadusest). [http://www.fin.ee/public/KOV/KOV\\_korraldus/i\\_kov\\_koostoo\\_korralduslik\\_raamistik\\_ja\\_voimalikud\\_mudelid\\_ttu.p\\_df](http://www.fin.ee/public/KOV/KOV_korraldus/i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.p_df).



- valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine; (§ 22 lg1 p 7)
- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine; (§ 22 lg1 p 31)
- üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise; (§ 22 lg1 p 32)
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 130 lõikes 2<sup>9</sup> nimetatud detailplaneeringu kehtestamine; (§ 22 lg1 p 33)
- valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine; (§ 22 lg1 p 34)
- valla või linna ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine; (§ 22 lg1 p 36)

KOKS § 22 lõige 2 täpsustab volikogu ainupädevusse mitte kuuluvate küsimuste volitamise aluseid KOV siseselt (sisepädevuse) ja sõnastab selle alljärgnevalt:

*„Õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.“*

Siinjuures tuleb arvestada, et nimetatud volituse alusel ei saa volikogu volitada õigustloova ehk üldakti (volikogu ja valitsuse määrus) andmise õigust osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.

**Teiseks:** Volikogu ainupädevus ei tähenda seda, et õigusakti menetlusprotsessis ei saaks KOV põhimäärusega anda kogukonna esinduskogule kaasarääkimise õiguse. Kogukonna arvamuse arvestamine taandub lõppkokkuvõttes halduskultuurile ja hea avaliku halduse tava järgimisele.

**Kolmandaks,** tuleb eristada kas volitatakse nn avaliku halduse ülesandeid või mitte.

Avaliku halduse ülesannetel on järgmised tunnused:

- Üksikaktiga või haldustoiminguga reguleeritakse avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ja kohustusi;
- KOV-i ei vabastata tal lasuvatest kohustustest;
- Täidetakse täidesaatva võimuga või riikliku sunniga seotud ülesandeid.

Täidesaatva võimu volitusi eeldavate haldusülesannetena peetakse silmas seda, kui avalik võim saab isiku suhtes teha tema õigusi ja vabadusi otseselt mõjutavaid siduvaid otsustusi (avalikes huvides anda või võtta õigusi ja vabadusi, keelata ja käskida)<sup>10</sup>. Seejuures tuleb eristada sooritusaldust (nt sotsiaaltoetuste ja teenuste määramine või määramata jätmine, soodustuste tegemine nt vabastamine korraldatud jäätmeveo kohustustest, lasteaia kohatasu või toiduraha tasumisest, haridusstipendiumi määramine jne) ning riivehaldust (nt ettekirjutuste tegemine ehitusjärelevalve menetluse käigus, järelevalvemeetmete rakendamine nt heakorra kontroll, vahetu sunni kasutamine- väärtemenetlus tänavat reostanud koera omaniku suhtes) Avaliku halduse ülesande täitmisel ei langetata üldjuhul poliitilisi otsuseid, tegemist on konkreetse kaasuse iseloomust lähtuva ning üldaktile tugineva täitevkorraldava iseloomuga tegevustega ja sellega seotud haldusaktide vastuvõtmine pole nii suure

<sup>9</sup> Need on detailplaneeringud, kus:

- 1) planeeringuala kohta ei ole kehtestatud üldplaneeringut;
- 2) planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut;
- 3) planeeringuga kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi;
- 4) planeering koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks.

<sup>10</sup> Õiguskantsleri arvamus korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) kohta. 2007 nr 18-1/071458/00706780.

avaliku huviga või seotud poliitiliste valikutega, et neid peaks otsustama (kogukonna) esinduskogu.<sup>11</sup>

Kõik sellised küsimused võib kaalutletult volitada konkreetsele ametnikule sh ka ametiasutuse struktuuriüksuseks oleva piirkondliku teeninduskeskuse ametnikule või osavalla vanemale.

**Neljandaks:** oluline ei ole mitte üksnes lõpliku otsustuse tegemine, vaid erinevate institutsioonide roll õigusaktide menetlusprotsessis. Õigusakti menetlusnormid sätestavad, kuidas toimub õigusakti (nt volikogu määruse) menetlus, erinevate institutsioonide (näiteks kogukonna esinduskogu) kaasamine ja ära kuulamine ning missugused on erinevate institutsioonide õigused menetlusprotsessis (nt kohustus küsida teatud volikogu määruse eelnõu kohta kogukonna esinduskogu arvamust). Menetlusnormid sätestatakse üldreeglina valla põhimääruses. (vt KOKS § 8 lg 1 p 6)

**Viiendaks:** paljude kohaliku iseloomuga teenuste osutamine ja ülesannete täitmine (nt kultuuriteenus, kohaliku identiteedi hoidmine ja arendamine, vaba aja veetmise korraldamine jne) ei eelda haldusülesande täitmise volitamist ning seetõttu puuduvad õiguslikud takistused nimetatud teenuste osutamise üle andmiseks kohalikele kogukonnale koos vajaliku eelarve eraldisega.

## 2.2 Institutsionaalne korraldus

***Missuguseid institutsionaalseid lahendusi saab kasutada kogukonna huvide paremaks kaasamiseks ja esindamiseks ning teenuste kättesaadavuse tagamiseks ja tõhusaks kohapealseks haldamiseks?***

KOKS annab piirkondlike valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelite disainimisel järgmised võimalused:

### **Kogukonna huvide kaasamine ja esindamine**

- volikogu alaline või ajutine territoriaalne komisjon, komisjonide õiguste, kohustuse ja vastutuse sätestamine. (KOKS § 8 lg 1 p 1, § 47)<sup>12</sup>;
- osavallakogu (KOKS 8. peatükk);
- kogukonnakogud (KOKS § 3 p 4, § 6 lg 3 p 2);
- linna kui asustusüksuse<sup>13</sup> linnapead, aleviku, alevi- ja külavanemad (KOKS § 58 lg 3);

<sup>11</sup> Siinkohal näiteks Jäätmeseadusest toodud näide. Kõik järgnevas paragrahvis toodud ülesanded on selgelt täitevkorraldava iseloomuga, ei eelda poliitilist otsust ning nende lahendamine on mõistlik volitada konkreetsele ametnikule või vallavalitsusele: § 69. *Korraldatud jäätmeveoga liitumine (1<sup>1</sup>) Kohaliku omavalitsuse üksus informeerib kirjalikult jäätmevaldajat päevast, mil ta on liitunud korraldatud jäätmeveoga.. (4) Kui kohaliku omavalitsuse üksus on veendunud, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata, võib ta jäätmevaldaja erandkorras vabastada tema taotluse alusel teatud tähtajaks korraldatud jäätmeveoga liitumisest. (4<sup>2</sup>) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud tähtaja määramiseks peab kohaliku omavalitsuse üksus eelnevalt kohapeal kontrollima, et jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise asjaolud on tõesed ja vabastamist võimaldavad.*

<sup>12</sup> § 8. Valla ja linna põhimäärus (1) Valla või linna põhimääruses sätestatakse: 1) volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord; /.../

<sup>13</sup> ETHS-i § 6 lõikest 2 jäetakse alates 2017. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamist välja asustusüksuse liik „vallasisene linn“. See asendatakse terminiga „linn“. Nimelt võib haldusreformi seaduse § 14 alusel haldusüksus linn säilitada või taastada ühinemisel haldusüksusena linna liigi, kui selles on ühinemislepingu- või kokkuleppega nii kokku lepitud (sisuliselt muutuks senine haldusüksus linn sealjuures moodustunud KOV üksuse ehk linna linnasiseseks linnaks. Kui tervikuna ei soovita valla ja linna ühinemisel linna kui haldusüksuse liiki säilitada, siis muutub ühinenud

## Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamine

- KOV ametiasutuse piirkondlikud struktuuriüksused (teeninduskeskused, ametnikud, osavalla vanem, osavalla valitsus); hallatavad asutused ja nende tegevuskohad (filiaalid);

### 2.2.1 Volikogu komisjon

Nii volikogu alatiste kui ajutiste komisjonide osas jätab KOKS KOV üksusele suure kaalutusvabaduse, sätestades üksnes komisjoni moodustamise ja juhtimise põhialused ning volikogu liikme õiguse kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni. (KOKS § 47 lg 1).

Vastavalt seadusele tuleb komisjoni esimees ja aseesimees valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed ei pea olema volikogu liikmed ja võivad olla asjatundjad või nn kogukonna esindajad. Ühinemislepinguga (või KOV põhimäärusega) võib kokku leppida, et komisjoni liikmed peavad esindama mingit KOV üksuse piirkonda. Samuti võib kokku leppida isikute ringi, kellel on õigus komisjoni istungist osa võtta (nt kogukonnakogu esindajad jm). Osavallakogu esindajal on õigus osaleda enda algatuste arutelus volikogu või valitsuse vastavas komisjonis või volikogus või valitsuses sõnaõigusega. (KOKS § 57 lg 11).

Komisjonide töövaldkonnad võivad olla kujundatud nii valdkondlikul (nt haridus, sotsiaalhoolekanne, jne) kui territoriaalsel põhimõttel (nt mingi valla piirkond). Territoriaalsed komisjonid ei ole siiani väga suurt kasutust leidnud. Eraldi komisjoni liigiks võib nimetada valdkondade ülese külaelu koordineeriva ja kaasamist korraldava komisjoni<sup>14</sup>.

Komisjonide õigused ja kohustused reguleeritakse üksikasjalikumalt valla või linna põhimääruses (KOKS § 8 lg 1 p 1<sup>15</sup>, § 47).

### 2.2.2 Osavald ja osavallakogu

KOKSis kuni 2016. aasta 1. juulini sätestatud osavalla regulatsioonid põhinesid administratiivsel detsentraliseerimisel.<sup>16</sup> Haldusreformi seadusega tehtud KOKS 8. peatüki muudatuste tulemusena peaks osavalla seaduslik garantii tugevnema ennekõike demokraatliku detsentraliseerimise osas.

Osavalla õiguslikud alused on sätestatud KOKS 8. peatükis, kuid alljärgnevalt toovad eksperdid välja kõige olulisema:

1. Osavald ei tähenda kahetasandilist omavalitsust või minivalla mudelit KOV üksuse koosseisus. Osavald on KOV struktuuriüksus, mis on moodustatud selleks, et hoida ja arendada piirkondlikku identiteeti ja kaasata kogukond kohaliku elukorralduse seisukohalt oluliste otsustuste langetamise. Osavalla sisustab KOV üksus, garanteeritud iseseisva

---

linn vallasiseseks linnaks). Kehtiva ETHS järgi ei saaks linna ja valla ühinemisel tekkida haldusüksusena linna. Vallasisese linna ja linnasisese linna termineid siiski seadus edaspidi ei kasuta ning lihtsustamise huvides kasutatakse nende kohta koondterminit „linn kui asustusüksus“.

<sup>14</sup> Näitena olgu toodud Lääne-Nigula Vallavolikogu külaelukomisjoni ülesanded: *Külade ja alevike temaatikaga tegelemine; külaelanike huvide ja vajaduste kaitse; valla külade arengu kavandamine ja piirkonna probleemide lahendamiseks seisukohtade andmine; külade ümarlaua regulaarne rakendamine vallas ja läbi selle vallavalitsuse/volikogu ja külade vahelise infovahetuse korraldamine; külaturism ja turvalisus; komisjoni tegevusvaldkonnaga haakuvate volikogu menettluses olevate eelnõude kohta arvamuse andmine; valdkonna eelnõude esitamine*. Lääne-Nigula Vallavolikogu 22.01.2014 otsus nr 37.

<sup>15</sup> KOKS § 8. Valla ja linna põhimäärus (1) Valla või linna põhimääruses sätestatakse: 1) volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord; /.../

<sup>16</sup> Ekspertanalüüs „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“ Mikk Lõhmus 2013. [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_osavald\\_lohmus.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_osavald_lohmus.pdf)

otsustamise õigus ning eelarve osavallal puudub. Osavald ei ole eraldi juriidiline isik, kes saaks näiteks iseseisvalt kohtusse pöörduda.

2. Demokraatlik detsentraliseerimine. Kuni 2016. aasta 1. juulini kehtinud osavalla toimemudel oli selgelt avaliku halduse keskne, uus osavalla mudel on selgelt kogukonna kaasamise ja subsidiaarsuse keskne. Osavallas on kohustuslik üksnes osavallakogu, vastavalt kokkulepetele ja kaalutlusele võib moodustada ka kohalikud haldusstruktuurid nimetada osavalla vanema või moodustada valla ametiasutuse struktuuriüksusena osavalla valitsuse. Osavallakogu saab tema volitatud küsimustes anda üksikaktina otsuseid.
3. Osavallas asuvad ametnikud kuuluvad valla ametiasutuse ühtsesse struktuuri, osavallakogul puuduvad eraldi täitevorganid ja ametnikud.
4. Osavalla vanem on vallavalitsuse ühtses struktuuris olev ametnik, kelle nimetab ametisse vallavalitsus, osavalla vanema ametisse nimetamiseks on vajalik osavallakogu arvamuse eelnev ära kuulamine. Kui valla ametiasutuse piirkondliku struktuuriüksusena moodustatakse osavalla valitsus, siis juhib seda osavalla vanem. Osavalla vanemal peab olema vallavanema usaldus.<sup>17</sup>
5. Osavalla valitsus on valla ametiasutuse piirkondlik struktuuriüksus, mitte kollegiaalne organ analoogina vallavalitsusele. (vt ka ATS § 6 lg 3 p 4, Korruptsioonivastane seadus § 13 p 2) Teoreetiliselt võib osavalla valitsuse moodustada ka eraldi ametiasutusena, kuid arvestades vallas moodustatava osavalla valitsuse eeldatavat koosseisu suurust (nt võrreldes Tallinna linnaosade valitsustega), ei ole mõne ametnikuga ametiasutuse moodustamine mõistlik ja ei anna ka mingisugust lisaväärtust. Kõik selle võib reguleerida osavalla põhimäärusega.
6. Iga KOV üksus saab lähtudes õigusruumiga seatud piiridest kujundada kohapealsete oludega sobiva osavalla ülesanded, seadus sätestab üksnes väärtuspõhise osavalla ülesannete paketi- osavalla pädevus on piiritletud vastava osavalla territooriumiga ja peab seostuma KOV toimimise või kohaliku elukorraldusega. Seadusega on antud osavallakogule avaldada teatud küsimustes arvamust (vt KOKS § 37<sup>2</sup> lg 4<sup>1</sup>, § 56 lg 4, KOKS § 22 lg 2<sup>1</sup>), esineda initsiatiiviõigusega (KOKS § 57 lg 9) või saab kogu esindaja osaleda sõnaõigusega volikogu või valitsuse vastavas komisjonis ja volikogus või valitsuses. (KOKS § 57 lg 11) Kõik ülejäänud ülesanded sõltuvad sellest, kuidas need on kokku lepitud ühinemislepingus, valla või osavalla põhimääruses või volitatud eraldi volikogu poolt.  
Arvestada tuleb juhiste peatükis 2.1 nimetatud õiguslikke piiranguid.
7. Osavallakogu (mitte osavalla vanema või osavalla valitsuse garantii!) moodustamine on võimalik ühinemise käigus ühepoolselt volikogu otsusega (haldusreformi seaduse § 15), kuid see oleks ekspertide arvates halb ning konflikti programmeeriv praktika- igati on eelistatud lahenduste osas kõiki pooli rahuldavale kompromissile ja konsensusele tuginev lahendus.

Osavald ja osavallakogu on kaugelt enam reglementeeritud kui kogukonnakogu, mille moodustamise aluseid seadusandja ei ole reguleerinud ja mille moodustamine toimuks vajadusel statuudipõhiselt, ilma seadusest tuleneva otsese volitusnormita. Samuti eeldab osavald selgelt piiritletud territooriumit (kogukonnakogu on selles osas paindlikum). Ühinemisejärgselt võib osavalla moodustamine soodustada „Teie-Meie“ mentaliteeti ja tekitada põhjendamatu ootusi osavalla rolli suhtes. Osavallad ei peaks harjumuspäraseid kogukondlikke piire killustama, kuna kogud on vaja mehitada ning nende territoriaalne haare peaks olema piisavalt suur, et neil tekiks

---

<sup>17</sup> § 57<sup>1</sup> (2) Osavalla või linnaosa vanema vabastab teenistusest valla- või linnavalitsus, kui vallavanema või linnapea hinnangul vallavanema või linnapea ja osavalla või linnaosa vanema koostöö ei laabu, võttes arvesse osavalla- või linnaosakogu arvamuse.

püsiv päevakord. Seega soovitus on kogud moodustada ennekõike tänaste valdade piires (või siis nende gruppidenas). Samas ei pea osavaldade moodustamisel neid moodustama kõigis ühinenud KOVIDes, see tähendab, et tuleks kaaluda, kas osavaldal on otstarbekas moodustada vaid tugeva kohaliku identiteediga ühinevas KOV üksuses või muudel põhjendatud erandjuhtudel.

## 2.2.3 Kogukonnakogud

Peatükkides 2.2.1-2.2.2 vaadeldud nn „ülalt alla“ võimalusi ja peatükkides 2.2.3 ja 2.2.4 on esitatud „alt üles“ võimalused.

Kogukonnakogude ideoloogia alustalaks on KOV harta preambulis demokraatia ja kaasamise põhimõte<sup>18</sup>, harta artikli 6 lõikest 1 tulenev KOV õigus kujundada endale sobiv juhtimisstruktuur ning KOKS § 3 punktides 2 ja 4 väärtuspõhisena sätestatud vallaelanike õigus osaleda KOV teostamisel ning § 6 lõike 3 punktis 2 sätestatud KOV üksuse õiguse korraldada neid seaduses sätestamata kohaliku elu ülesandeid, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Kodanike kaasamiseks sobilike võimaluste kujundamine on juba varem nimetatud (ptk 2.1) Riigikohtu lahendi valguses ilmselgelt kohaliku elu küsimus.

### Mis on osavallakogu ja kogukonnakogu vahe?

Kui osavald on territoriaalselt piiritletud, üldreeglina senise ühinenud valla piirides, seadusega reglementeeritud ja nn ülevalt-alla võimalus, siis kogukonnakogu on pigem alt-üles ja enam kindla identiteediga kogukonnal põhinev kogu (analoogia külavanemaga!), mille võib moodustada ja ülesanded sätestada dunaamiliselt vastavalt kohalikule vajadusele ning põhiliseks argumendiks on piirkonna elanike tõsine soov kohalike asjade ajamise kaasa rääkida. Kogukonnakogud võivad olla:

- küla, aleviku, alevikogud (ühe või mitme asula kohta moodustatud kogud);
- kogukonnakogud (laiema piirkonna kohta moodustatud kaasavad ja nõuandvad kogud).

Ükski seadus ülaltoodud kogukondliku kaasamise vormide moodustamist ja töökorraldust otsesõnu ei reguleeri ja seetõttu on volikogul ulatuslik otsustusõigus selliste institutsioonide moodustamiseks ja töökorralduse sätestamiseks. Selleks kehtestatakse volikogu poolt kogukonnakogude statuut, milles tuleb reguleerida vähemalt:

1. Kogukonnakogu algatamine;
2. Kogukonnakogu legitimatsioon st mis alustel kogukonnakogu liikmeskond kujuneb (vt peatükk 3.1);
3. Kogukonnakogu õigused ja kohustused.

Kogukonnakogu põhirolliks on olla piirkonna arvamusiidritest ja sihtrühmade esindajatest moodustatud kohalikuks aruteluareeniks, mille põhiliseks eesmärgiks on kogukonna seisukohalt oluliste teemade läbi arutamine ja vastava sisendi andmine valitsuse ja volikogu tasandile. Kogukonnakogule ei saa volitada õigusakti andmist eeldavaid ülesandeid.

Kogukonnakogu peaks kogunema eeskätt vastavalt vajadusele ja arutelu vajavale küsimuste pakatile, aga üldjuhul vähemalt korra kvartalis.

---

<sup>18</sup> Harta preambulis sisaldab järgmisi olulisi kohalike omavalitsuste kujundamise põhimõtteid: 1) kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid, 2) kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlike põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid, 3) just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada, 4) tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada nende efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega /.../.

Ekspertide hinnangul on kogukondlike kaasamise võimaluste täpne reguleerimine seadustes sensitiivne ning võib kogukondlikku kaasamist hoopis pärssida ning ei soodusta alt–üles kaasamist ning võtab KOV üksuselt võimaluse leppida kokku piirkondade eripärasid arvestav parim kaasamise mudel.

Kogukonnakogu moodustamise initsiatiiv peaks tulema kogukonna enda poolt ning moodustamise alused, ülesanded ja töökorraldus peaksid olema KOVi ja kogukonna kokkuleppe küsimus – vajadusel võib kogukonnakogude statuudi põhimõtted kokku leppida ühinemislepingus.

Kogukonnakogu moodustamine põhineb KOV üksuse ja kogukonna vastastikusel usaldusel, halduskultuuril ja hea avaliku halduse tava järgimisel.

## 2.2.4 Asustusüksuse vanem ja linnapea

KOKS sätestab asustusüksuste vanemate (külavanem, alevikuvanem, alevivanem, linna kui asustusüksuse linnapea) õiguslikud alused ja sedagi väga üldistatud tasemel, jättes nende õigusliku sisustamise (eeskätt õigused ja kohustused) KOV üksuse pädevusse.

Vastavalt KOKS § 58 lõigetele 2 ja 3 võib volikogu võtta vastu linna kui asustusüksuse linnapea, aleviku-, alevi- ja külavanema statuudi, milles määratakse linna kui asustusüksuse linnapea, aleviku-, alevi- ja külavanema valimise kord, kandidaadile esitatavad nõuded, õigused ja kohustused ning volituste kestuse periood. Linna kui asustusüksuse linnapea, aleviku-, alevi- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega. Linna kui asustusüksuse linnapea, alevi-, aleviku- või külavanem võib osaleda valla- või linnavolikogu istungil sõnaõigusega.

Eeltoodud ja alla joonitud õigus lisati KOKSi haldusreformi seadusega ning nõuab kõikidelt valdadelt asustusüksuse vanema (hõlmab juhistes ka asustusüksusena linna linnapead) rolli ja kaasamise läbi mõtestamist- näiteks Saaremaal on 2016. aasta seisuga 248 külavanemat.<sup>19</sup> Praktikas on mõistlik, kui kujunevad välja vanemaid esindavad kogud, kes koondavad ühise arvamuse ja viivad selle valitsuse ja volikogu tasandile, kas siis volikogu külaelukomisjoni vormis (vt näide ptk 2.2.1), kogukonnakogu kaudu (ptk 2.2.3) või moodustatakse mitteformaalsem külavanemate ümarlaud.

Kuna asustusüksuse vanema puhul on tegemist vabatahtliku iseorganiseerumisega, siis volikogu, vallavalitsuse ja kogukonna koostöös on võimalik koostada iga asula ja valla spetsiifilisi vajadusi ning võimalusi arvestav statuut.<sup>20</sup> Tuleb tõdeda, et praktikas tõlgendatakse külavanema mõistet erinevalt, näiteks:

- vanus: isik alates kas alates a) 18 eluaastast; b) 21 eluaastast, hääleõiguslik kodanik; c) vanuspiir määratlemata;
- kohaseotus: kas on vastavas külas või alevikus rahvastikuregistri andmeil alaline elukoht, omand või elamiseks kasutatav kinnisvara;
- valimine: valimistest võivad osa võtta a) Eesti rahvastikuregistri andmetel vastavas külas, külade rühmas või alevikus elavad täisealised isikud; b) et on 18-aastane valla elanik ja elab antud külas või külades;
- legitiimsus: külavanema valib üldkoosolek, mis on otsustusvõime aluseks;
- välistatavus: piiranguid ei seata; külavanem ei tohi olla oma vallavalitsuse ametnik/vallavalitsuse töötaja;

<sup>19</sup> vt. Rivo Noorkõiv (2016). Külavanemate roll kohaliku kogukonna arengus ja selle dünaamika. Rahandusministeerium, Riigikantselei, Külaliikumine Eesti Kodukant. <http://www.kklm.ee/3270>.

<sup>20</sup> Järgnev tsiteeritud: Rivo Noorkõiv (2016). Külavanemate roll kohaliku kogukonna arengus ja selle dünaamika. Rahandusministeerium, Riigikantselei, Külaliikumine Eesti Kodukant. <http://www.kklm.ee/3270>.

- volituste ajamäär, selle ajaline pikkus või tähtajatu.

Erinevalt on lahti mõtestatud ka asustusüksuse vanema õigused ja kohustused. Need peaksid olema kogukondliku kokkuleppe koht, statuut võiks eeskätt reguleerida vanema õigused ja kohustuse osas jätma võimaluse need pigem kogukonnal ise sätestada.<sup>21</sup>

Kogukondi toetaval ja kaasaval kohalikul võimul koos vanemaga on seega oluline roll kogukondade aktiivsuse kujundamises. Üldiselt on leitud, et sidusus ametnike ja elanike (ka nende esindajate) vahel ning jagatud ühised väärtused soodustavad kohaliku elu edenemist. Sidusas kogukonnas on olemas sotsiaalne suutlikkus töötada ühiste huvide ja eesmärkide saavutamiseks. Väljakujunenud asustusüksuste vanemate liikumine on vajalik eeldus tõhusate kogukonna esinduskogude moodustamisele ja toimimisele.

## 2.2.5 Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja hallatava asutuse piirkondlikud struktuurid

Kui alapeatükkides 2.2.1-2.2.4 käsitleti kogukonna kaasamise institutsioone, siis käesolev alapeatükk puudutab KOV ametiasutuse piirkondlike struktuuride moodustamise võimalusi.

Ametiasutus on riigi või KOV üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu ja juhtimise teostamine ning kes viib läbi igapäevast haldustegevust. Reeglina on vallas või linnas üks ametiasutus – valla- või linnavalitsus asutusena. Seadus võimaldab moodustada osavalla valitsuse KOV ametiasutusena, (kasutusel vaid Tallinnas) kuid osavalla valitsus võiks üldreeglina olla ametiasutuse struktuuriüksus.

Piirkondlikud teeninduskeskused (üksikud ametnikud, talitused, osakonnad, osavalla valitsused jne) on KOV ametiasutuse (ametiasutuste) struktuuriüksused. Iga KOV kujundab ametiasutuse

<sup>21</sup> Vt Lääne-Nigula valla aleviku ja külavanema statuut: § 4. Vanema õigused

Vanemal on õigus:

- 1) esindada elanikke ja asulat Lääne-Nigula Vallavolikogus ja Vallavalitsuses, riigiasutustes ja muudes institutsioonides;
- 2) kutsuda kokku elanike koosolekuid ja algatada lahendamiseks asulaelu küsimusi;
- 3) nõuda elanike huve puudutavate küsimuste arutamist Lääne-Nigula Vallavolikogus, tema komisjonides, Vallavalitsuses ning jt institutsioonides ja esitama asulat puudutavaid ettepanekuid;
- 4) teha asula nimel ettepanekuid vallaelarvest rahaliste vahendite eraldamiseks, lähtudes koosoleku otsustest;
- 5) algatada ja juhtida asula arengukava koostamist;
- 6) teha elanikele märkusi ja juhtida tähelepanu probleemidele, mis puudutavad heakorda, avalikku käitumist jne;
- 7) arendada asula elanike ühistegevust, korraldada ühistaalguid, koostööd ettevõtjatega ning algatada ja ellu viia ühiseid projekte;
- 8) korraldada asula ajaloo talletamist ning kroonika pidamist;
- 9) astuda ametikohalt tagasi.

§ 5. Vanema kohustused

(1) Vanem on kohustatud:

- 1) korraldama vähemalt kord aastas asula elanike üldkoosoleku ja esitama koosolekul tööaruande ning teavitama elanikke regulaarselt oma tegevusest;
- 2) edastama elanike soovid ja ettepanekud ning üldkoosoleku otsused Lääne-Nigula Vallavolikogule või Vallavalitsusele ning muudele institutsioonidele ja teavitama elanikke sobival viisil asula üldkoosoleku otsustest ning vallavolikogu ja vallavalitsuse vastustest või otsustest;
- 3) teavitama Lääne-Nigula Vallavalitsust temale teatavaks saanud sotsiaalsetest probleemidest ja hädaolukordadest;
- 4) täitma ülesandeid, mis on vanema kandidaadile üldkoosoleku otsusega pandud.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/403042014005>.

struktuuri ning seega ka teeninduskeskuse õigused, kohustused ja vastutuse vastavalt oma äranägemisele (lähtudes seejuures ptk 2.1 näidatud piiridest).

KOKS avab ametiasutuse õigusliku tausta lakooniliselt:

- ametiasutuse moodustamine, ümberkorraldamine, tegevuse lõpetamine, struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine on volikogu ainupädevuses. (KOKS § 22 lg 1 p 34 ja 36)
- ametiasutuse moodustamise kord sätestatakse valla või linna põhimääruses. (KOKS § 8 lg 1 p 4);
- osavalla valitsuse kui ametiasutuse või ametiasutuse struktuuriüksuse kohta on sätted KOKS 8. peatükis.

Lisaks eeltoodule võivad piirkondades tegutseda konkreetseid teenuseid pakkuvad KOV hallatavad asutused või nende asutuste tegevuskohad (filiaalid). Hallatavad asutused ei teosta avalikku võimu, kuid tagavad piirkonnas olulised avalikud teenused (nt üldharidus, lasteaiateenus, kultuuriteenused, raamatukoguteenus jne). Analoogiliselt ametiasutustega on ka hallatavate asutuste õiguslik taust avatud lakooniliselt ja jätab KOV üksusele suure otsustusvabaduse:

- hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine, tegevuse lõpetamine on volikogu ainupädevuses. (KOKS § 22 lg 1 p 34)
- hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu poolt kehtestatud korras. (KOKS § 35 lg 2)

Tähelepanu tuleb pöörata, et mõnda liiki hallatava asutuse moodustamist ja töökorraldust reguleerivad eraldi seadused (nt koolieelse lasteasutuse seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, rahvaraamatukogu seadus jt).



### 3. Kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise võimalused

#### 3.1 Kogukonna esinduskogu moodustamine

***Kuidas moodustada kogukonna esinduskogu- kogukonnakogu või osavallakogu? Kas seda saab teha ainult koos kohalike valimistega või on võimalikud ka muud lahendused?***

Kogukonna esinduskogu moodustamiseks on väga mitmeid erinevaid alternatiivseid võimalusi.

- Seadus ei sätesta ei kogukonnakogu ega osavallakogu moodustamise viisi, kogukonna esinduskogu moodustamine nähakse ette kogukonnakogu statuudis, osavallakogu moodustamise viis osavalla põhimääruses (KOKS § 57 lg 1<sup>1</sup>) ;
- Osavallakogu tuleb moodustada demokraatlikkuse põhimõttel osavalla põhimääruses sätestatud korras. (KOKS § 56 lg 2).

Demokraatlikkuse põhimõtte on suunatud selle saavutamisele, et esinduskogu oleks piisavalt representatiivne. Kõigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist.<sup>22</sup> Haldusreformi seaduse seletuskirja<sup>23</sup> kohaselt tähendab see, 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 sätestatakse osavalla põhimääruses.

Valimistega seotud demokraatlikkuse põhimõtte puudus on eeskätt see, et ta eeldab aktiivsust ja kandideerimist kohalikel valimistel ja jätab kõrvale kohalikud arvamusi liidrid, kes valimistel mingil põhjusel osaleda ei saa või ei soovi.

**Tabel 1**

#### Kogukonna esinduskogu moodustamise alternatiivsed võimalused

	Kogukonna esinduskogu liikmete valimise põhimõtted	Selgitus ja kooskõla KOV aluspõhimõtete ja haldusreformi seaduse ja KOKS mõttega (osavallakogu osas)
1.	<b>Liikmed valitakse eraldi valimistel</b> (mis võib toimuda ka kohalike valimistega samal ajal)	Antud variandi kohaselt korraldab KOV üksus kogukonna esinduskogu valimised eraldi KOV volikogude valimistest. (aga sarnaste põhimõtete alusel)  Variant vastab kõige enam demokraatlikkuse põhimõttele, kuid kõige suuremaks probleemiks on see, et nii moodustatud esinduskogu mandaat ei ole absoluutselt proportsionaalne esinduskogu pädevusega ja seetõttu ei ole see alternatiiv kogukonna esinduskogu moodustamiseks mõistlik.  Eraldi valimine tähendab selleks vajaliku õigusruumi sätestamist, eraldi kulu valimiste korraldusele jne.  Praktika puudub ja eksperdid seda varianti ei soovita.
2.	<b>Liikmed valitakse koos KOV volikogude valimistega</b> <b>(2 alternatiivset varianti)</b>	Antud variandi korral valitakse kogukonna esinduskogud samaaegselt KOV volikogude valimistega, kogukonna esinduskogu moodustatakse KOV volikogu valmistulemuse põhjal antud territooriumil:  a) Valimistel enim hääli saanud kandidaatidest isikliku sooviavalduse alusel. Kandidaadid ei pea olema volikogu liikmed;

<sup>22</sup> RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 20.

<sup>23</sup> <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus/>.

		<p>b) Valimistel valimisnimekirjadele proportsionaalselt antud häältele isikliku sooviavalduse alusel. Kandidaadid ei pea olema volikogu liikmed.</p> <p>Mõlemal juhul kuuluksid osavallakogusse või kogukonnakogusse automaatselt piirkonnas elavad volikogu liikmed.</p> <p>Eeldab, et valimistulemusi on võimalik piirkondade kaupa kindlaks teha. See ei eelda tingimata eraldi valimisringkonda, vaid seda, et piirkond koosneks ühest või mitmest terviklikust valimisjaoskonnast. Kandidaatide elukoht piirkonnas tuvastatakse rahvastikuregistri andmete alusel.</p> <p>Variant (b) võib tuua kaasa valimissüsteemist tulenevaid probleeme st üksik populaarne kandidaat võib tuua osavallakogusse või kogukonnakogusse väga väikse isikliku häälte arvuga liikmeid ning samas piirkonnas arvestava hulga hääli saanud kandidaadid jäävad välja. Samuti muudab see ilmselt osavallakogu/kogukonnakogu poliitiliseks organiks ning tekib teise alternatiiviga võrreldes suurem oht kogu ja volikogu vastandumisele poliitilistel põhjustel.</p> <p>Eesmärgiks peaks olema see, et osavallakogu või kogukonnakogu liikmed esindaksid võimalikult suurt hulka osavalla elanikke ja selles osas on variant „a“ eelistatum.</p> <p>Variant on kooskõlas seaduse mõttega ja vastab demokraatlikkuse põhimõttele. Eksperdid soovivad osavallakogu moodustamisel valida nende kahe variandi vahel.</p> <p>Praktilise näite poolelt kasutab varianti „b“ Tallinna linn halduskogude moodustamisel.<sup>24</sup></p>
3.	<b>Nimetatakse KOV volikogude valimise tulemuse põhjal</b>	<p>Antud variandi korral nimetatakse osavallakogu või kogukonnakogu piirkonna elanike hulgast, kuid valla kui terviku (kui vald moodustab ühe valimisringkonna) või valimisringkondade valimistulemuste põhjal arvestades nimekirjade poolt proportsionaalselt saadud hääli.</p> <p>Antud variant ei peegelda ei osavallakogu ega kogukonna loomise mõtet-piirkonna usalduse teeninud isikute võimalust rääkida kaasa piirkonna küsimustes. Eksperdid seda ei soovita.</p> <p>Praktika Eestis puudub, kuid antud süsteemi kasutatakse Põhjamaade linnaosade volikogude moodustamisel nt Stockholmis, Oslos jm. (kui ei kasutata otsevalimise põhimõtet) – kuid nendes riikides on kogu rollid ja poliitilise juhtimise põhimõtted erinevad .</p>
4.	<b>Liikmed valitakse rahvakoosolekul (kogukonna üldkoosolek)</b>	<p>Antud variandi korral valitakse kogukonna esinduskogu liikmed elanike üldkoosolekul. Variant on mõeldav väikse elanike arvuga osavallas/piirkonnas (nt väikesaared, eraldatud piirkonnad) ning kus on mõeldav, et koosolekul osaleb oluline osa piirkonna hääleõiguslikest elanikest (nt vähemalt 30% vms). Koosolek ise sarnaneb näiteks külavanema valimisteks mõeldud rahvakoosolekuga, seejuures peab täpselt sätestama koosoleku kokkukutsumise ja legitiimsuse tingimused.<sup>25</sup></p>

<sup>24</sup> Tallinna Põhimäärus § 60 lg 2 <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=36125>

(2) Linnaosa halduskogu liikmeks võib olla isik, kelle püsiv elukoht linnavolikokku kandideerimisel on rahvastikuregistri järgi Tallinnas selles linnaosas ja kes on kandideerimisel avaldanud soovi halduskogu töös osaleda. Sooviavalduse vormi kinnitab linnasekretär.

1) halduskogusse kuuluvad linnavolikogusse valitud isikud;

2) ülejäänud kohad halduskogus jaotatakse samas valimisringkonna nimekirjas või üksikkandidaadina kandideerinud isikute vahel valimisringkonna asendusliikmete järjekorras././

<sup>25</sup> Vt näiteks Lääne-Nigula küla- ja alevikuvanema statuut <https://www.riigiteataja.ee/akt/403042014005>.

§ 2. Üldkoosolek (1) Üldkoosoleku toimumise aeg, koht ja päevakord peab olema avalikult vähemalt 2 nädalat ette teatatud. Koosolek korraldatakse õhtusel ajal või puhkepäeval. Teavitus avaldatakse valla veebilehel, aleviku või küla teadetetahvliitel või valla infolehes. Võimalusel võib teate avaldada ka teiste kanalite vahendusel (aleviku või küla

		<p>Variant on koosõlas seaduse mõttega, vastab demokraatlikkuse põhimõttele kui järgitakse eeltoodud tingimusi, kuid selle realiseerimine ei ole suuremates osavaldades või piirkondades mõeldav. Eeskätt on see rakendatav väiksema piirkonna kogukonnakogude moodustamisel.</p> <p>Praktilise näite võib tuua kehtivast püasustusega väikesaarte seadusest, kus on sätestatud püsielanike üldkogu mõiste ning üldkogu valib näiteks saarevanema<sup>26</sup>. Samuti valitakse analoogiliselt ka asustusüksuse vanemaid.</p>
5.	<p><b>Kogukonna esinduskogu moodustub kaudselt valituna asustusüksuse vanematest või teistest arvamusiidritest (sh sihtrühmade esindajatest)</b></p>	<p>Antud variandi kohaselt moodustavad kogu kohalikud arvamusiidrid või erinevate sihtrühmade esindajad. Kõige lihtsam näide on nt asustusüksuse vanemad (kas siis kõik või nende esindajad), kes on valitud vastavalt kehtivale statuudile ja esindavad sellest tulenevalt kogukondi. Lisaks võib kohalike arvamusiidrite hulka lugeda nt ettevõtjate, kohalike arenguseltside, noortevolikogude, eakate kogude, asutuste hoolekogude vms esindajaid.</p> <p>Alternatiiv võimaldab kaasata võimalikult laia ringi kohalikke arvamusiidreid ja samas ei ole otseselt seotud kohalike valimiste ja seega ka poliitikaga. Paljud kohalikud arvamusiidrid ka ei soovi (või mingil põhjusel ei saa) kohalikel valimistel kandideerida ning jääksid valimistel põhineva mudeli korral kohalikust elust kõrvale.</p> <p>KOKS § 56 lõike 2 mõttega on koosõlas ka lahendus, kus osade osavallakogu liikmete mandaadi aluseks on volikogu valmistulemused, kuid teine osa liikmeid kaasatakse osavallakogusse muul alusel, nt asustusüksuse vanematest ja kohalikest arvamusiidritest. (vt p. 7 „segavariandid“)</p>
6.	<p><b>Liikmed nimetatakse KOV organi poolt kogukonna hulgast</b></p>	<p>Nimetatud variandi korral nimetab kogu vallavolikogu või vallavalitsus aktiivsete kodanike hulgast oma äranägemisel.</p> <p>Antud variant ei vasta demokraatlikkuse põhimõttele ja alt-üles põhimõttele kogukonnakogu puhul- eksperdid selle variandi välistavad.</p> <p>Praktilise poole pealt sarnaneb selle variandiga täna Väike-Maarja Simuna osavalla valitsuse moodustamine.<sup>27</sup></p>
7.	<p><b>Segavariandid</b></p>	<p>Segavariantide korral kasutatakse kombinatsiooni mitmest eelpoolnimetatud alternatiivist.</p> <p>Vastavus demokraatlikkuse mõtte ja alt-üles põhimõttele sõltub valitud alternatiivist. (vt nt p 5 allmärkus)</p> <p>Praktilise näite pealt sarnaneb selle variandiga Vinni valla osavaldade valitsuste (esinduskogu) moodustamine<sup>28</sup></p>

veebileht, Facebook jne). (2) Üldkoosolek on otsustusvõimeline kui koosoleku koht, aeg ja päevakord on lõikes 1 sätestatud viisil teatavaks tehtud ning koosolekul osaleb vähemalt 10% asula alates 16-aastastest elanikest kuid mitte vähem kui 10 elanikku. (3) Kui üldkoosolekul osaleb vähem kui 10% elanikest, siis korraldatakse uus üldkoosolek kahe nädala pärast, olenemata osalejate arvust. Korduskoosoleku kokku kutsumine toimub samadel alustel (lg 1).

<sup>26</sup> Püasustusega väikesaarte seadus „§ 5. Üldkogu (1) Üldkogu pädevuses on koosõlastuse andmine väikesaare arengukavale, üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale, samuti teistele saarvalla või saarelise osaga valla põhimääruses sätestatud küsimustele. /.../ (6) Saarvallaks mitteoleva väikesaare üldkogu valib saarevanema. Saarevanem osaleb volikogu istungitel sõnaõigusega.“ Samas on praktikas osutunud üldkogu puhul probleemiks püasustusega väikesaarte seaduse § 5 lõike 5 rakendamine, mis sätestab, et üldkogu on otsustusvõimeline, kui sellest võtavad osa vähemalt pooled väikesaare hääleõiguslikud ehk rahvastikuregistrijärgsed vähemalt 15-aastased püsielanikud. Eeskätt just suuremate saarte puhul ei ole võimalik üldkogu kvoorumit saavutada. Praktikas viljeletakse muid paindlikumaid kaasamisvorme.

<sup>27</sup> Väike –Maarja Simuna osavalla põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/404042014037>.

§ 3. Osavalla valitsus: Osavalla valitsus on osavaldade puudutavates küsimustes nõuandev organ osavalla vanemale. Osavalla valitsus moodustatakse volikogu volituste ajaks. § 4. Osavalla valitsuse moodustamise kord. Osavalla valitsuse koosseisu kinnitab osavalla vanema ettepanekul vallavalitsus.

Märkus: ilmselgelt on siin terminoloogiline segadus ja osavalla valitsus täidab kogukonna esinduskogu rolli.

<sup>28</sup> Vinni osavallad. Näitena nt Tudu osavalla põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/411122013037>.

Ekspertid soovivad kogukonna esinduskogu valimistel kasutada järgmiseid variante:

1. Osavallakogu moodustamisel alternatiiv 2 (liikmed valitakse samaaegselt KOV volikogude valimistega) või 7 (segavariandid).
2. Kogukonnakogu valimistel varianti 2 (pigem erandina), 4 (liikmed valitakse rahvakoosolekul), 5 (kogukonna esinduskogu moodustub arvamusiidritest ja sihtrühmade esindajatest) ja 7 (segavariandid).

## 3.2 Kogukonna esinduskogu võimalikud õigused, kohustused ja vastutus

***Missugused on kogukonna esinduskogu (kogukonnakogu, osavallakogu) potentsiaalsed õigused, kohustused ja vastutus? Mida realselt kogukonna esinduskogu võiks otsustada?***

Antud peatükis arutlevad autorid, mis võiksid olla kogukonna esinduskogu võimalikud ülesanded. Esinduskogu õigused on jagatud tinglikult neljaks:

*Õigus initsiatiivile*- kogukonna esinduskogu saab teha ettepanekud oma tegevuspiirkonda elukorraldust ja juhtimist puudutavates küsimustes.

*Õigus olla ära kuulatud, konsulteeriv pädevus*- küsimused, mille osas tuleb riigi või KOV õigusaktide kohaselt küsida kogukonna esinduskogu arvamust, kuid negatiivne arvamus ei too iseenesest kaasa siduvat õiguslikku tagajärge. Nendes küsimustes on kogukonnakogu või osavallakogu kohalikuks arutelu- ja kaasamisareeniks. Otsustusprotsessides tuleb arvestada kogukonna esinduskogu kokkukutsumise ja seisukoha saamiseks vajaliku ajaga.

*Kooskõlastamine* – kooskõlastav õigus tähendab seda, et kuigi kogukonna- või osavallakogu otsus ei ole lõplik, on sellel õiguslik tagajärg- see on tarvilik eeldus mingi volikogu või valitsuse õigusakti andmiseks. Neid küsimusi puuduvates otsustusprotsessides ja menetlustes tuleb arvestada kogukonna esinduskogu kokkukutsumise ja kooskõlastuse/ seiskoha saamise vajadusega.

*Otsustamine* – küsimused, milles kogukonna esinduskogul on lõpliku otsustuse õigus.

### 3.2.1 Õigus initsiatiivile

Õigus initsiatiivile tähendab kogukonna esinduskogu õigust esitada ettepanekud oma tegevuspiirkonda elukorraldust ja juhtimist puudutavates küsimustes. Täna on selline õigus reserveeritud vähemalt 1% valla või linnaelanikest (KOKS § 32). Iseenesest ei tähenda see KOV organi kohustust tõstatatud küsimus algataja jaoks positiivselt lahendada või õigusakt vastu võtta, vaid kohustust küsimus sisulisele arutlemisele võtta. Hea avaliku halduse tava kohaselt nõuab ka algatusega mittendustumine sisulist põhjendamist.

---

11. Osavalla valitsuse (edaspidi valitsus) moodustamise kord:

11.1. Valitsus moodustatakse volikogu volituste tähtjaks seitsmeliikmeline.

11.2. Valitsus moodustatakse alljärgnevatest isikutest:

11.2.1. ametikoha järgi osavalla vanem, 11.2.2. kõik osavalla territooriumilt valitud volikogu liikmed, 11.2.3. aleviku- ja külvavanemate esindaja(d), 11.2.4. asutuste ja ettevõtete juhtide esindaja(d).

11.3. Vallavalitsus kinnitab osavalla valitsuse osavalla vanema ettepanekul.

Initsiatiiviõigus on seaduse tasemel ja osavallakogu osas reguleeritud KOKS § 57 lõigetes 9-13.<sup>29</sup> Sarnast lahendust kasutatakse ka kehtivas praktikas, nt Tallinna põhimääruse § 39 lõike 1 punkti 6 kohaselt on linnaosa halduskogul õigus algatada volikogu eelnõusid.

Osavallakogu või kogukonnakogu poolt algatatud õigusaktide menetlemise täpsem kord sätestatakse valla põhimääruses.

### 3.2.2 Kogukonna esinduskogu õigus olla ära kuulatud, konsulteeriv pädevus

Kogukonna esinduskogu konsulteeriv pädevus on kogu õigus olla avaliku huvi seisukohast olulistes küsimustes ära kuulatud. See suurendab lähimusprintsipi rakendamise ulatust kohalikus valitsemises ning demokraatlikke kaasaráákimisvõimalusi piirkonna seisukohalt olulistes kohaliku elukorraldust puudutavates küsimustes. Konsulteeriv pädevus on asjakohane näiteks KOV tuumülesannete täitmisel. Kogukonnaga seotud otsustuste valdkonnad, kus konsulteeriv pädevus võib olla asjakohane:

- Osalemine osavalla institutsionaalset ülesehitust puudutavate otsuste tegemisel;
- Osalemine valla arengukava, eelarvestrateegia ning valla valdkondlike ja piirkondlike (sh osavalla) arengukava menetlemise ja vastuvõtmise protsessis;
- Osalemine eelarve menetlemise protsessis;
- Osalemine piirkonda teenindavate hallatavate asutuste arengu kavandamise, asutamise, juhtimise ja likvideerimise protsessis;
- Osalemine piirkonnas asuva vallavara valitsemist puudutavate otsuste tegemisel;
- Osalemine planeeringute ja avalikku huvi kandvate ehitusprojektide menetlemisel;
- Osalemine ühinemislepingu täitmist puudutavate otsustuste tegemisel;
- Osalemine muude piirkonna või kohaliku kogukonna seisukohalt oluliste otsustuste tegemisel.<sup>30</sup>

Rõhutada tuleb juba varem mainitud halduskultuuri ja hea avaliku halduse tava järgimise põhimõtet-konsulteerimine ei tohi muutuda pelgalt formaalsuse täitmiseks, vaid tähendama sisulist dialoogi kogukonna esinduskogu ja volikogu vahel.

Alljärgnevalt on esitatud valik kogukonna esinduskogu võimalikke pädevusi konsulteerimise kontekstis.

<sup>29</sup> KOKS § 57 lõiked 9–13:

“(9) Osavalla- või linnaosakogul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogule või valla- või linnavalitsusele küsimuste aruteluks ja õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele kahe kuu jooksul algatuse esitamisest arvates.”

(10) Osavalla- või linnaosakogu algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele eelnõuna või küsimuste korral kirjaliku järelepärimisena, mille allkirjastab osavalla- või linnaosakogu esimees. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga.

(11) Osavalla- või linnaosakogu esindajal on õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses.

<sup>30</sup> Vastavalt KOKS § 56 lõikele 4: Osavalla- või linnaosakogu pädevuses on seisukoha võtmine ja ettepanekute tegemine kõigis osavalla või linnaosa territooriumil omavalitsuse toimimist või kohaliku elukorraldust puudutavates küsimustes.

### 3.2.2.1 Osalemine kohaliku omavalitsuse ja osavalla institutsionaalset ülesehitust puudutavate otsuste tegemisel

Kogukonna esinduskogu institutsionaalset korraldust puudutavad õigusaktid on esmajoonel:

- Valla põhimäärus. Põhimäärus peab muuhulgas sisaldama nt valla või linna sümboleid ja nende kasutamise korda, valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldiseid põhimõtteid ja valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsemat korda, ametiasutuse moodustamist ja töökorraldust, st regulatsioone, mis puudutavad ka vahetult nii ametiasutuse piirkondlikku korraldust (teeninduskeskused) kui osavalla organisatsioonilist korraldust ja pädevust.
- Osavalla põhimäärus. Osavalla põhimääruse kohustuslik sisu on sätestatud KOKSs (§ 57 lg 2).
- Kogukonnakogu tegevust reguleerivad õigusaktid (kogukonnakogu statuut).

Nii linna kui valla põhimääruse kui ka osavalla põhimääruse kehtestamine ja muutmine on volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 9 ja 11).

### 3.2.2.2 Osalemine valla arengukava, eelarvestrateegia ning valla valdkondlike ja piirkondlike (sh osavalla) arengukava menetlemisel

Arengukava võib lugeda üheks kõige olulisemaks kogukonnaelu kujundavaks dokumendiks. Paljud teised olulised otsustused (nt hallatavate asutuste võrgustik, teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse kriteeriumid, investeeringute rahastamine) tehakse tuginedes arengukavas välja toodud põhimõtetele.

Haldusreformi seadusega tehtud KOKSi muudatused näevad ühena vähestest osavallakogu garanteeritud pädevustest ette osalemise arengukava ja eelarvestrateegia menetlusprotsessis<sup>31</sup>. Osavallakogu roll reguleeritakse täpsemalt KOKSi ja kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) alusel kehtestatavas eraldi korras<sup>32</sup> ning KOV põhimääruses. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et lisaks valla arengukavale võib KOVil olla ka teisi valdkonnapõhiseid ja piirkondlikke arengudokumente. Üldiselt on kõikidel KOV üksustel vähemalt 2 valdkondlikku arengukava:

- Jäätmekava;
- Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava.

Piirkondlik arengudokument võib olla ka osavalla või piirkonna arengukava. Valdcondlikud ja piirkondlikud arengukavad peavad olema kooskõlas valla arengukavaga. Planeeringute kohta vt ptk 3.2.2.6.

<sup>31</sup> KOKS § 37<sup>2</sup> lõige (4<sup>1</sup>): Kui vallas või linnas on moodustatud osavald või linnaosa, esitatakse arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu seisukoha kujundamiseks ja ettepanekute esitamiseks osavalla või linnaosa esinduskogule, kelle ettepanekute arutelu toimub käesoleva paragrahvi lõigete 1 ja 2 alusel sätestatud korras ja tähtaegadel.“;

<sup>32</sup> KOKS § 37<sup>2</sup>. Arengukava ja eelarvestrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ning avalikustamine

(1) Valla- või linnavolikogu kehtestab määrusega arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse mõistes kohaliku omavalitsuse üksusest sõltuvatele üksustele korra ja tähtajad eelarvestrateegia koostamiseks vajaliku informatsiooni esitamiseks. (2) Volikogu võib volitada valla- või linnavalitsust kehtestama määrusega arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra.

### 3.2.2.3 Osalemine valla eelarve menetlemise ja täitmise protsessis

Eelarve on teine dokument, mis näeb ette osavallakogu pädevuse avaldada eelnevalt arvamust volikogule esitatava eelarve projekti kohta ja kohustuse seda arvamust küsida<sup>33</sup>. Sama õiguse võib volikogu anda ka kogukonnakogule. Valla või linnavolikogu poolt vastu võetav eelarve menetlemise kord<sup>34</sup> võib osavallakogu/kogukonnakogu rolli veelgi täpsustada, nt kohustuse konsulteerida koguga ka eelarvemenetluse hilisemas etapis või küsida oluliste muudatusettepanekute kohta kogu arvamust. Samuti on suuremas KOV üksustes võimalik teatud osa investeeringute eelarve kavandamisel kasutada kaasava eelarve põhimõtteid ja mudeleid, kus näiteks mingi osa avaliku ruumi investeeringutest linna või valla eelarvest määratakse erinevatele piirkondadele ja kogukondadele otsustamiseks.<sup>35</sup>

### 3.2.2.4 Osalemine hallatavate asutuste arengu kavandamise, asutamise, juhtimise ja likvideerimise protsessis

Hallatav asutus moodustatakse teatud avalike teenuste osutamiseks – tavaliselt hariduse, sotsiaalhoolekande, vaba aja, noorsootöö, spordi või kultuuri valdkonnas. Hallatav asutus ei teosta avaliku võimu, vaid üksnes osutab teatud valdkonnas avalikke teenuseid. Vastavalt KOKSile asutab ja likvideerib hallatava asutuse volikogu, teised otsustused tehakse volikogu poolt sätestatud korras<sup>36</sup>. Hallatavate asutuste hulka kuuluvad kohaliku elu seisukohalt olulised asutused- lasteaiad, koolid, raamatukogud, noortekeskused, kultuurikeskused, päevakeskused, hooldekodud, spordikeskused jms- mistõttu nendega seonduvad otsustused omavad ka piirkonna arengu seisukohalt suurt tähtsust. Otsused, mille osas võib kaaluda osavallakogule või kogukonnakogule konsultatiivse pädevuse andmist, on järgmised:

- Asutuse moodustamine, ümberkujundamine ja likvideerimine, sh tegevus filiaalide korral;
- Asutuse põhimääruse kinnitamine ja muutmine;
- Asutuse direktori (juhataja) ametisse nimetamine ja ametist vabastamine;
- Asutuste arengukava kehtestamine ja muutmine (kui asutusel on arengukava).

Vastavad küsimused lahendab volikogu eraldi määrusega, kus tuleb kogukonna esinduskogu roll, õigused, kohustused ja vastutus määratleda. Lisaks sellele reguleerivad teatud tüüpi hallatavate asutuste tegevust eriseadused.

<sup>33</sup> „KOKS § 22 lõige (2<sup>1</sup>) Kui vallas või linnas on moodustatud osavald või linnaosa, esitatakse eelarve eelnõu koos seletuskirjaga arvamuse avaldamiseks osavalla- või linnaosakogule. Osavalla- või linnaosakogu arvamus lisatakse volikogule esitatavale eelarve eelnõu seletuskirjale.

<sup>34</sup> KOKS § 21. Eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise alused

(1) Valla- või linnavolikogu kehtestab määrusega tingimused ja korra:

1) eelarve liigendamiseks; 2) eelarve või lisaelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks; 3) majandusaasta aruande volikogus menetlemiseks ja kinnitamiseks; 4) vastuvõtmata eelarve korral väljaminekute tegemiseks; 5) eelarve täitmiseks.

<sup>35</sup> Vt lisa nt Kaasava eelarve juhendmaterjal, kättesaadav: [https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve\\_juhendmaterjal](https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve_juhendmaterjal)

<sup>36</sup> § 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud. /.../ (2) Valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine toimub volikogu poolt kehtestatud korras.

Vt näiteks Lääne-Nigula vallavolikogu määrust hallatavate asutustega seotud protseduurireeglite sätestamise kohta. <https://www.riigiteataja.ee/akt/403042014007>.

Arvestada tuleb ka seda, et osadel asutustel näeb seadus ette hoolekogu moodustamise kohustuse ning hoolekogu ja kogukonna esinduskogu rollid peaksid üksteist täiendama, mitte omavahel konkureerima.

- **Koolieelne lasteasutus**

Koolieelse lasteasutuse seaduse (KLS) kohaselt võib koolieelseks lasteasutuseks olla lastesõim, lasteaed või erilasteaed. KLSist<sup>37</sup> leiab järgmised üldisemat avalikku huvi pälvivad otsustused:

- Lasteaia asutamine. Vastavalt KLS § 11 asutab koolieelse lasteasutuse valla või linnavolikogu, milleks võib eelnevalt piirkonna, kelle territooriumile lasteasutus moodustatakse, esinduskogu arvamust küsida;
- Lasteaia põhimääruse kinnitamine ja muutmine. Vastavalt KLS § 9 lõikele 3 kinnitatakse ja muudetakse lasteaia põhimäärust valla või linnavolikogu poolt kehtestatud korras. Vastavas korras võib ette näha, et kogukonna esinduskogu peab esitama oma arvamuse lasteaia põhimääruse projekti kohta.
- Lasteaia arengukava kinnitamine ja muutmine. Täpselt nii nagu lasteasutuse põhimäärusegi korral toimub see volikogu poolt kehtestatud korras ja kord võib ette näha kogukonna esinduskogu õiguse esitada arengukava projekti kohta oma arvamuse.<sup>38</sup>
- Lasteaia direktori ametisse nimetamine avaliku konkursi korras. Vastavalt KLS § 21 lõikele 5 korraldatakse konkurss valla või linnavalitsuse poolt kehtestatud korras. Vastavad protseduurireeglid võivad ette näha kogukonna esinduskogu kaasamise.
- Lasteaia ümber kujundamine (KLS § 33) või tegevuse lõpetamine (KLS § 34) toimub volikogu otsuse alusel ning sellele otsusele võib eelneda kogukonna esinduskogu arvamuse.

- **Üldharidusasutus**

Üldharidusasutuseks vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele<sup>39</sup> (PGS) on põhikool ning gümnaasium. PGS-is leiab järgmised üldisemat avalikku huvi pälvivad otsustused:

- Kooli asutamine. Vastavalt PGS § 61 asutab kooli valla või linnavolikogu, kuid sellele võib eelneda siis ka kogukonna esinduskogu arvamuse ära kuulamine.
- Kooli põhimääruse kinnitamine ja muutmine. Vastavalt PGS § 66 lõikele 2 kehtestatakse ja muudetakse munitsipaalkooli põhimäärust pidaja kehtestatud korras. Vastavas korras võib ette näha, et kogukonna esinduskogu peab esitama oma arvamuse kooli põhimääruse ja selle muudatuste projekti kohta.
- Kooli arengukava kinnitamine ja muutmine. Täpselt nii nagu põhimäärusegi korral toimub see PGS § 67 kohaselt volikogu poolt kehtestatud korras ja kord võib ette näha kogukonna esinduskogu õiguse esitada arengukava projekti kohta oma arvamuse. (arvamuse peab esitama ka kooli hoolekogu, õpilasesindus ja õppenõukogu).
- Kooli direktori ametisse nimetamine avaliku konkursi korras. Vastavalt PGS § 71 lõikele 6 korraldatakse konkurss valla või linnavalitsuse poolt kehtestatud korras. Vastavad

<sup>37</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006?leiaKehtiv>.

<sup>38</sup> KLS § 9<sup>1</sup>. Arengukava (1) Lasteasutuse järjepideva arengu tagamiseks koostab lasteasutus koostöös hoolekogu ja pedagoogilise nõukoguga lasteasutuse arengukava. (3) Arengukava kinnitamine toimub lasteasutuse pidaja sätestatud korras.

<sup>39</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410?leiaKehtiv>.



protseduurireeglid võivad ette näha kogukonna esinduskogu kaasamise. Seadus nõuab konkursi korra kohta arvamuse saamist vähemalt hoolekogult.

- e) Koolitöötajate koosseisu kinnitab direktor kooli pidaja poolt kehtestatud korras. (PGS § 74 lõige 2) ning see on samuti otsus, millel võib eelneda kogukonna esinduskogu arvamus.
- f) Kooli ümberkorraldamine või tegevuse lõpetamine (PGS § 80) toimub volikogu otsuse alusel ning sellele otsusele võib eelneda kogukonna esinduskogu arvamus. Seadus nõuab kindlasti hoolekogu ja õpilasesinduse arvamuse ära kuulamist.
- g) Koolipidaja esindaja nimetamine hoolekogu koosseisu. (PGS § 73 lg 2)

- **Huvikool**

Huvikooli tegevust reguleerib huvikooliseadus.<sup>40</sup> ning see sisaldab analoogilisi avaliku huvi seisukohalt olulisi otsustusi, mis KLSis või PGSis.

- **Rahvaraamatukogud**

Raamatukogude tegevust reguleerib rahvaraamatukogude seadus (RaRS)<sup>41</sup>:

- a) Vastavalt RaRS § 4 lõikele 1 asutab rahvaraamatukogu valla- või linnavolikogu.
- b) Rahvaraamatukogu põhimääruse kinnitamine ja muutmine. Vastavalt RaRS § 6 lõikele 1 sätestatakse rahvaraamatukogu ülesanded, juhtimise korraldus, juhi õigused ja kohustused, raamatukogu struktuur ning muud tegevuse korraldamise olulised küsimused põhimääruses, mille kinnitab KOV volikogu. Vald võib ette näha, et kogukonna esinduskogu peab esitama oma arvamuse rahvaraamatukogu põhimääruse projekti kohta.
- c) Rahvaraamatukogu direktori ametisse nimetamine avaliku konkursi korras. Vastavalt RaRS § 7 lõikele 2 korraldatakse konkurss valla- või linnavalitsuse poolt kehtestatud korras. Vastavad protseduurireeglid võivad ette näha kogukonna esinduskogu kaasamise.
- d) Raamatukogu ümberkorraldamine või tegevuse lõpetamine (RaRS § 12) toimub volikogu otsuse alusel ning sellele otsusele võib eelneda kogu arvamus.

### 3.2.2.5 Munitsipaalvara valitsemine

Munitsipaalvara valitsemise osas võivad kogukonna jaoks olulised teemad olla osavallas asuva (ja teinekord kogukonna jaoks sümboolset väärtust omava) kinnisvara ostmise, üürile andmise, koormamise ning võõrandamise küsimused. Kui seda peetakse vajalikuks, siis tuleb kogukonna esinduskogu arvamuse küsimine sätestada volikogu poolt kehtestatud vallavara valitsemise korras.

### 3.2.2.6 Ruumiline planeerimine ja olulise avaliku huviga ehitusprojektid

Ruumiline planeerimine ja sellega kohaliku elu- ja ettevõtluskeskkonna kujundamine on kõikjal olulise avaliku huviga seotud tegevus. Ruumilist planeerimist reguleerib planeerimisseadus (PlanS)

- Üldplaneering, KOV üksuse osa kohta koostatud planeering, üldplaneeringu teemaplaneering;
- Detailplaneering.

<sup>40</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13339594?leiaKehtiv>.

<sup>41</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/12798044?leiaKehtiv>.

Kogukonna esinduskogu võib arvamust avaldada järgmistes menetlusetappides:

1. Üldplaneeringu ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine ja lähtetingimused (PlanS § 77, § 81);
2. Üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus (PlanS § 80, § 81);
3. Üldplaneeringu ja strateegilise hindamise aruande vastuvõtmine (PlanS § 86);
4. Osalemine erinevate avaliku väljapaneku etappides ettepanekutega;
5. Üldplaneeringu kehtestamine (PlanS § 91);
6. Üldplaneeringu ülevaatamine 5 aasta tagant (PlanS § 92).

Kogukonna esinduskogu arvamuse küsimine on võimalik ka detailplaneeringute koostamise erinevates etappides, kuid arvestada tuleb seejuures PlanSis sätestatud menetlusnormide piiridega.

Linnaosa institutsioonide õiguse rääkida kaasa ruumilise planeerimise erinevates menetlusetappides sätestab näiteks Tallinna ehitusmäärus.<sup>42</sup>

Lisaks eelnevalt nimetatule on oluline kaasata kogukonna esinduskogu olulise avaliku huviga ehitusprojektide menetlusse. Sellisteks olulise avaliku huviga projektideks on näiteks piirkonnale või KOV üksusele tervikuna olulised avalikud ehitised (nt lasteaed, koolimaja, muud avalikkusele suunatud funktsiooniga hooned vms), riigi ja kohalike teede projektid, maastikukujunduse projektid jms. Ehituslubade väljastajaks on KOV üksus (üldreeglina valla- või linnavalitsus, pädev ametnik).

### 3.2.2.7 Osalemine ühinemislepingu täitmist puudutavate otsustuste tegemisel

Osavallakogule või kogukonnakogule võib anda õiguse avaldada arvamust ühinemislepingu täitmist või muutmist puudutavate otsustuste tegemisel. Haldusreformi seaduse § 15 lõige 3 näeb ette, et *ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud osavalla või linnaosa õiguste ja täidetavate ülesannete muutmisel esimese ühinemisyärgse valimisperioodi jooksul on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus.*

On iseendast mõistetav, et piirkonda puudutava otsuse langetamisel kuulatakse ära ka kogukonna esinduskogu arvamus.

<sup>42</sup> Tallinna Linna ehitusmäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/410022016025?leiaKehtiv>

§ 4. Üldplaneeringu koostamise algatamine (5) Amet koostab üldplaneeringu lähteülesande koostöös teiste ametite, linnaosavalitsuste, halduskogude ja linnavolikogu linnamajanduskomisjoniga ning kooskõlastab selle õigusaktides kindlaks määratud juhul asjaomaste riigiasutustega.

**§ 5. Algatatud üldplaneeringust informeerimine ja koostöö planeeringu koostamisel**

(4) Amet korraldab üldplaneeringu koostamist koostöös linna asutuste, linnaosavalitsuste, Harju maavalitsuse, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala elanike ja teiste huvitatud isikutega ning planeeritava maa-ala elanikke esindavate mittetulundusühingute ja sihtasutustega.

§ 6. Üldplaneeringu kooskõlastamine ja arvamuste küsimine (3) Amet edastab üldplaneeringu koos lisadega arvamuse avaldamiseks TPR-i kaudu elektrooniliselt vastava linnaosa valitsusele ja linna asutustele, kellega on üldplaneeringu koostamise käigus koostööd tehtud ning põhjendatud vajaduse korral teistele asutustele või isikutele.

§ 12. Detailplaneeringu koostamise algatamine (1) Amet edastab detailplaneeringu koostamise algatamisettepaneku koos lisadega arvamuse avaldamiseks TPR-i kaudu elektrooniliselt: 1) vastava linnaosa vanemale;

§ 15. Detailplaneeringu kooskõlastamine ja arvamuste küsimine (3) Amet edastab detailplaneeringu koos lisadega arvamuse avaldamiseks TPR-i kaudu elektrooniliselt: 1) vastava linnaosa vanemale, kes võtab arvesse halduskogu otsuse;

### 3.2.2.8 Muud kohaliku kogukonna seisukohast olulised otsustused

Nii nagu kohaliku elu küsimuste täpset ringi pole võimalik ammendavalt määratleda ei ole sisuliselt võimalik määrata ka kõiki kohaliku elu küsimusi, mis võivad olla kogukonna seisukohast olulised. Üks võimalik lahendus oleks valla põhimääruses sätestatud volikogu üldine kohustus küsida osavaldade puudutavate küsimustes osavallakogu arvamust. Taolist lahendust on kasutatud Tallinna põhimääruses.<sup>43</sup> (vt ka KOKS § 56 lg 4<sup>44</sup>).

### 3.2.3 Kooskõlastav pädevus

Kooskõlastavat õigust eristab arvamuse andmisest (konsulteerimisest) see, et kogukonna esinduskogu eitav otsus toob kaasa õigusliku tagajärje ning valla organ ei saa otsustust pelgalt kogukonna esinduskogu otsustuse mitte arvestamise põhjendamise vastu võtta.

Kooskõlastav pädevus võib tähendada järgmiseid õiguslikke tagajärgi:

- Õigusakti kooskõlastamata jätmisel lõpetatakse õigusakti osas menetlus, st tegemist on sisuliselt vetoõigusega.

See alternatiiv kujutab endast kõige intensiivsemat riivet KOV sisekorralduses ning see on võimalik üksnes nendes olukordades, kus KOV üksusel puudub seadusest tulenev kohustus mingeid otsuseid tähtaegselt langetada või toiminguid läbi viia<sup>45</sup>. Samuti tuleb arvestada haldusmenetluse seadusest tuleneva põhjendamiskohustusega- KOV peab tegema terve rea otsustusi, kus keelduvat otsustust ei saa sisuliselt motiveerimata vastu võtta. (HTM § 56) Eitav põhjendamine ei saa üldjuhul olla pelgalt poliitiline, st ilma sisuliste argumentideta.

Samas võivad mõned üldaktid olla selgelt piirkonnapõhised- näiteks soovitakse kehtestada piirkondlikud heakorra eeskirja erisused, kohaviitade kujundused, piirkonna visuaalne sümboolika, Kauni Kodu konkursi statuut, projektide rahastamise tingimused jms. Sellisel juhul oleks võimalik selline õigusakt vastu võtta kui menetlusprotsessis on kogukonna esinduskogu andnud sellele oma heakskiidu. Sellise õigusakti mitte vastu võtmine ei piira KOV kohustuslike avalike teenuste kvaliteeti ega kättesaadavust, vaid vabatahtlikke kohaliku elu ülesandeid.

- Otsuse rakendamine lükatakse edasi - piirid kattuvad eelmises alalõigus esitatutega.
- Ametisse nimetamise korral peab kandidaadi mitte kooskõlastamisel esitama uue kandidaadi. Selle variandi korral tuleb sätestada, mitu korda saab esitatud kandidaate tagasi lükata.

Mõned kooskõlastava õiguse kasutamise võimalused:

1. Piirkonnas asuvate hallatavate asutuste või nende filiaalide juhtide ametisse nimetamine, osavalla vanema ametisse nimetamine, teeninduskeskuste ametnike ametisse nimetamine (kui ametnik täidab eeskätt kohaliku elu korraldaja funktsiooni, vt ptk 4.2);
2. Teatud vallavara valitsemise toimingud nt piirkonnas asuva vallavara (hoonete) müük, üürile andmine jms;

<sup>43</sup> Tallinna Põhimäärus, § 95 Halduskogu töökorralduse põhimõtted (4) Linnaosa puudutava küsimuse arutamisel kuulab linnavolikogu üldjuhul ära selle linnaosa halduskogu seisukoha;

<sup>44</sup> Osavalla- või linnaosakogu pädevuses on seisukoha võtmine ja ettepanekute tegemine kõigis osavalla või linnaosa territooriumil omavalitsuse toimimist või kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes.

<sup>45</sup> Tähtajad on seatud näiteks arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmiseks ja muutmiseks, eelarve vastu võtmiseks, ruumilise planeerimise menetluses, avalduste menetlemisel jne.

3. Küsimused, kus osavallakogu või kogukonnakogu ei saa ise õiguslike piirangute otsustust teha (õigusakti anda), kuid mis on selgelt piirkondliku tähtsusega küsimused;
4. Ühinemislepingu muutmise menetlus või ühinemislepingus sätestatud osavalla õiguste ja ülesannete muutmine.

### 3.2.4 Lõpliku otsustamise õigus

Kogukonna esinduskogu saab lõpliku otsustamise õigus olla eeskätt selgelt piirkondlike ja kogukonnaga seotud küsimuste korral. Seejuures tuleb arvestada peatükis 2.1 sätestatud õiguslikke piiranguid.

Mõned küsimused, kus kogukonna esinduskogul võib olla lõplik otsustusõigus:

1. Piirkonna sümboolika ja kujunduselementide valimine (lipp, vapp, logod, piiritähised, asulate sildid, viitade kujundus jms);
2. Piirkonnas erinevate heakorrastamis-, kultuuri- ja identiteediprojektide korraldamine (nt Kauni Kodu konkurss, piirkondlikud kultuuri-, spordi-, noorsooüritused jms);
3. Volikogu poolt eraldatud eelarve piires kogukonnateenuste tagamine- eeskätt kultuuri, spordi, vaba aja, kohaliku identiteedi, heakorra jms valdkonnas;
4. Esindaja nimetamine piirkonnas tegutsevate hallatavate asutuste hoolekogudesse (kool, lasteaed) ja nõukogudesse (raamatukogu, kultuurikeskused jms).

## 4. Detsentraliseeritud haldusstruktuuri kujundamise aluspõhimõtted

### 4.1 Kaasaegse kohaliku omavalitsuse üksuse struktuurikujundus

#### *Kuidas tagada teenuste kättesaadavus ja tõhus kohapealne haldus suures vallas?*

Autorid näitasid peatükis 2.2.5, et ametiasutuste ja hallatavate asutuste sisestruktuuri kujundamisel on KOV volikogul suur kaalutusõigus.

Uue suurema valla valitsemise ja juhtimise mehhanismide kujundamisel tuleb kasutada palju mitmekesisemaid struktuuridisaini instrumente, mille keskmes oleks tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise tasakaalustatud ja vastastikku võimestav rakendamine.

1. **Valla kui terviku strateegiline juhtimine.** Poliitilise valitsemise ja haldamise selge organisatsiooniline piiritlemine on võimalik piisavalt suurte KOV üksuste puhul kui toimub valdkondliku poliitikakujundamise pädevuste ja otsuste piiratud horisontaalne detsentraliseerimine abivallavanematele. See tagaks ka kollegiaalse poliitilise juhtimise (vallavalitsuse tasandil), poliitilise juhi keskendumine poliitike kujundamisele ja strateegiatele ning vähese sekkumise puhtalt korralduslikesse küsimustesse, mis jääks osakondade juhtidele. Väiksemates KOV üksustes ilmselt kujunevad abivallavanemad, kes täidavad ka *de facto* osakonnajuhatajate/ juhtimise funktsioone, samuti on võimalikud segasüsteemid.

Üleminekuajal võib kaaluda piirkondliku arengu eest vastutava abivallavanema rakendamist.

2. **Kesktasandi juhid, kellele jääb otsustusautonoomia ja vastutus nõ. taktikalistes küsimustes.** Kesktasandi juhtimine (osakondade juhatajad, valdkonnajuhid- finantsjuht, E-teenuste juht, haridusjuht jms) peaks üldreeglina asuma valla keskses. Vajadusel teevad nad koostööd teeninduskeskuste ametnikega ja saavad vajaliku sisendi kogukonna esinduskogult.
3. **Tugiteenuste korraldamine.** Tugifunktsioonid (*raamatupidamine, kinnisvarahaldus, juriidika, personali arendus*) peaksid olema tsentraliseeritud. Praktikas ja lähtudes kohapealsetest vajadustest võivad teatud tugiteenuste ametnikud töötada ka kohapeal piirkondades (*haldurid, registritoimingud, õiguskonsultatsioonid jne.*)
4. **Tuumik-teenuste korraldamine ja osutamine.** Kõrget pädevust omavad erialaspetsialistid, kes teenindavad valda kui haldusüksust tervikuna (*arhitektid, planeerijad, ehitusspetsialistid, teedespetsialistid, keskkonna- ja jäätmespetsialistid, ehitusjärelvalve, väärtemenetlejad, spetsiifiliste haridus- ja sotsiaalteenuste osutajad jne*) peaksid üldreeglina asuma keskses. Vajadusel korraldatakse nende ametnike vastuvõtt teeninduskeskustes.

Suure territoriaalse ulatusega KOV üksustes võib kaaluda sihtgrupiga tihedamalt lävivate ametnike paigutamist piirkonna teeninduskeskustesse (*eeskätt ehitusspetsialistid, sotsiaal- ja haridusvaldkonna nõustamine, lastekaitsepspetsialistid*), kuid seda tuleb teha kaalutletult ja kohapealsetest oludest lähtudes.

5. **Ametikohad, kellel on tihe seos kodanikega ja/või teenindatava piirkonnaga, peaksid jääma kohapeale** ning olema tugevalt seotud kohaliku kogukonnaga.. Seetõttu peaks neil

olema ka teatud iseseisev vastutus. Laias laastus eristab funktsionaalset ja territoriaalset vastutust see, et:

- (a) kui esimese puhul on esiplaanil kvaliteetse teenuse osutamine, siis teisel puhul on oluline ka *ametniku pidev valmidus* reageerida ja otsustada spetsiifilises olukorras;
- (b) territoriaalse vastutusega ametnik *korraldab piirkonda kui tervikut* ja seetõttu peab olema aruandekohustuslik ka piirkonna sihtgruppide ees, seadma esiplaanile piirkonna huvid. Nende tööülesanded eeldavad terviklikku vastutust piirkonnas (reeglina endistes vallapiirkondades).

## 4.2 Teeninduskeskuse disainimine

***Mida peaks silmas pidama kohaliku teeninduskeskuse disainimisel? Missugused ametnikud võiksid jääda kohapeale ja missugused on nende õigused, kohustused ja vastutus?***

Juhiste koostajad soovivad kohalikest oludest (valla territoriaalne ulatus, keskuste arv, piirkonna elanike arv jm) lähtudes moodustada piirkondlikud teeninduskeskused. Loomulikult ei ole see soovitus absoluutne, on ühinenud valdasid (eeskätt rõngasvallad), kus teeninduskeskuste moodustamine ei ole tingimata vajalik. Lähtuda tuleb kohalikest oludest ja ühinemislepingu koostamisel läbi räägitust ja kokku lepitust- üleminekuperioodil on võimalik hinnata kas valitud lahendus töötab ning pärast üleminekuperioodi lõppu „loksub mudel paika“.

Antud soovitused kehtivad ka siis kui moodustatakse osavald ja valla ametiasutuse piirkondliku teeninduskeskuse osavalla valitsus.

Teeninduskeskused, kus on vaid seal käiva teenistuja ametilaud või puudub kohapealsel ametnikul igasugune otsustusõigus, ei ole enamasti Eesti ühinenud valdades säilinud: elanik tajub, et seal puudub kohalik vastutus, mistõttu pöörduakse pigem keskusesse. Seega tuleb kaalutletult läbi mõelda, missugustes küsimustes on kohapealsele ametnikule võimalik ja mõistlik ülesandeid volitada.

Nii nagu kogu ühinenud valla struktuurikujundus ja kaasamispoliitika on rätsepatöö, on selleks ka teeninduskeskuse kujundamine. Kindlaid reegleid ei ole, kuid sõltuvalt kohapealsetest oludest võib kaaluda ühe või mitme allpool nimetatud territoriaalse pädevuse välja arendamist:

1. **Sotsiaalhoolekanne.** Sotsiaalametnik on siinkirjutajate hinnangul ametnik, kes teeninduskeskuses kindlasti asuma peaks. Kohapealne sotsiaalametnik peaks täitma nn varase märkamise rolli ning tegema esmase sekkumise ja toimingud, kaasates seejärel vajadusel vallakeskuses töötava erialaspetsialisti või andma teatud juhtudel juhtumi üle. Vajadusel võib eeskätt väiksemates valdades piirkondlike sotsiaalametnike vahel rakendada ka erialast spetsialiseerumist ühendades territoriaalsed ja funktsionaalsed rollid.

Kohalikul ametnikul võiks olla õigus otsustada teatud toetuste ja teenuste ja/või soodustuste määramine, eeskätt selliste osas, kus tuleb kontrollida vastavust teenuse saamise või soodustuse andmise tingimustele.<sup>46</sup>

Piirkonnas hoolekande teenuseid osutavad teenistujad (*koduhooldajad, koduõed, sotsiaaltransporditöötajad, tugiisikud jne*) võivad isegi olla koondatud tsentraliseeritud

<sup>46</sup> Nt sünnitoetuse, koolimineku toetuse, matusetootuse määramine; toimetulekuteotuse, peretoetuse arvestamine ja määramine, korraldatud jäätmeveost vabastamine jms.

talitusse, kuid osalist järelevalvet nende töö kvaliteedi üle ja nende väljavalikut kohapeal korraldab kohalik sotsiaaltöö ametnik.

Ametikoht peaks olema üldreeglina igas teeninduskeskuses.

2. **Klienditeenindaja, registripidaja** kelle ülesandeks on näiteks sündide ja surmade registreerimine, rahvasikuregistri toimingud, maksete vastuvõtmine (nt sotsiaalkorterite kommunaalmaksud jms), nõustamine avalduste täitmisel ja vajadusel vastavate ametnike juurde suunamine jms. Kuna nimetatud ülesande täitmine ei anna üldreeglina täit koormust, siis võib vastav ametnik omada ka funktsionaalset lisaspetsialiseerumist- näiteks Lääne-Nigula vallas täidab Risti teeninduskeskuse abivallasekretär ka vallasekretäri abistavat funktsioone, tegeleb volikogu õigusaktidega, volikogu istungite protokollimisega, ADS-iga jms. Samuti võib kaaluda selle funktsiooni ühildamist nt kohaliku raamatukogutöötaja funktsiooniga (kui siia lisada ka näiteks postipunkti teenus, siis kujuneks kohalik multifunktsionaalne klienditeenindus).

Ametikoht peaks üldreeglina olema enamikes teeninduskeskustes kuid töökoormuse tagamiseks on vajalik selle funktsiooni kombineerimine teiste lisaülesannetega.

3. **Piirkonna arenduse ja kohaliku elu korraldaja-koordinaator**, kelle ülesandeks on *esiteks*, lahendada kohalike kodanike ja teiste sihtgruppide (kodanikuühendused, ettevõtjad jms) üksikküsimusi ja vajadusel siduda eelnimetatud operatiivselt nende valla ametnikega, kes seda saavad teha; *teiseks* tagada piirkonnaspetsiifiliste eeliste ärakasutamine, kohaliku identiteedi hoidmine, piirkonnas oluliste projektide kirjutamine nii valla nimel kui kohalike kodanikuühenduste ja ettevõtjate nõustamine, ja *kolmandaks* siduda kokku kohalik elu ja koordineerida, et hallatavad asutused (koolid, lasteaiad, noortekeskus, vabaajakeskus, kultuurimaja, raamatukogu jne) toimiks ka kohaliku elu suunas, et vallavalitsuse kadumisega ei tekiks kohalikke „silotorne“, keskasutuste filiaale, kes ei tee omavahel koostööd. Ametnik saab osaliselt katta ka punktis 2 nimetatud klienditeenindaja funktsiooni.

Sellise ametikoha moodustamine on mõistlik eeskätt territoriaalselt suurtes mitme selge identiteedi keskusega või piirkonnaspetsiifilise eelisega KOV üksuses, kindlasti pole see vajalik ja mõistlik kõikides endiste vallakeskuste põhjal moodustatud teeninduskeskustes. Üleminekuperioodil võib selle ametikoha moodustamine olla kompromissiks kui ühinemisega kardetakse piirkonna arenguvõimekuse ja sidususe vähenemist.

Kui osavallas on moodustatud osavalla vanema ametikoht, siis täidab seda rolli osavalla vanem.

4. **Majandus- ja varahaldus (halduri pädevus)** – eespool rõhutati seda, et kinnisvara haldus peaks olema tsentraliseeritud teenus, kuid piirkondlikud haldurid võivad vajadusel paikneda kohapeal. Haldurite pädevuses võib olla eeskätt piirkonnas asuvate hallatavate asutuste majandus- ja haldusteenuse tagamine (asutuste varustamine, toitlustamisega kaasnev administratiivne tegevus jms nn majandusjuhataja ülesanded), väiksemate heakorratööde hankimine ja järelevalve sh ka järelevalve keskusest korraldatud hangete üle (nt teedehooldus). Antud funktsioon peaks toimima kooskõlas valla üldise kinnisvarahaldusega, sest eeldab mitmeid kõrgspetsialiseeritud tegevusi, mille osas kohapeal ei pruugi vajalikku kompetentsi olla (nt keerukate tehnosüsteemide hoolduse korraldamine, ehitusalane eripädevus jms).

Sellise pädevuse vajadus pole kindlasti kõikides teeninduskeskustes, oluline on valla kinnisvarahalduse korraldamismudel tervikuna ning vallale kuuluva kinnisvara (sh hallatavad asutused ja nende filiaalid) hulk piirkonnas. Määravaks on ka valla territoriaalne ulatus – suurtes, valdavalt osa maakonda hõlmavates KOV üksustes tuleb suure tõenäosusega piirkondlikud haldurid rakendada.

5. **Muud pädevused**- eelpool sai nimetatud, et sõltuvalt valikutest võib kohapealses teeninduskeskuses olla tagatud teatud lisapädevused. Nende vajadus võib sõltuda ülesande funktsionaalsest iseloomust ja teenuse mahust (näiteks ehitusspetsialist, lastekaitse spetsialist teatud laste arvu kohta) või territoriaalsetest iseärasustest - nt olukorras, kus ühinenud vallas on mitu suuremat keskust võib olla vajalikuks teatud teenuste tagamine mõlemas keskus, samuti vajadus tegeleda mõne keskuse spetsiifiliste küsimustega.

Lisapädevuste eelduseks on siiski konkreetsed kas KOV territoriaalsest ulatusest (peaaegu kogu maakonda hõlmavad vallad, mitme suurema ja arvestatava kliendibaasiga keskusega vallad) või sihtgruppide suurusest tulenevad põhjendused.

Lisaks võib teeninduskeskustes olla tagatud teatud ametnike vastuvõtt. (nt ehitusspetsialist)

Lõpetuseks soovivad autorid rõhutada seda, et üha rohkem hakkavad tähtsust omandama uued töötamise viisid ning teenusmodelite disainimisel ei tohi tähelepanuta jätta ITK ja kaugtöö võimalusi. KOV struktuuris on teenistujaid, kelle tööülesanded on teistest ametnikest suhteliselt sõltumatud, ei seostu igapäevase vahetu klienditeenindusega ning kelle puhul võib osutada mõistlikuks kaugtöö võimaluse pakkumine elukohale kõige lähemal teeninduskeskuses. (nt E-teenuste arendusjuht vms) Kaugtöö annab teeninduskeskustele veel täiendava funktsiooni paindliku töötamise võimaluste loojana.

### 4.3 Hallatavad asutused ja detsentraliseeritud juhtimismudel

*Kuidas suhestuvad hallatavad asutused (koolid, lasteaedad, noortekeskused, raamatukogud jne) detsentraliseeritud juhtimismudeliga ning kui suur saab olla asutuste iseseisvus?*

Ühinemise tulemusena ühendvalla hallatavate asutuste - koolide, lasteaedade, raamatukogude, kultuurikeskuste, noortekeskuste jms arv suureneb, seega võib tekkida juhtimise vaakum, s.t. autonoomseid hallatavate asutuste juhte nende väga suure arvu tõttu enam tõhusalt juhtida ja koordineerida ei saa. Sellega suureneb asutuste juhtide omavaheline konkurents seal, kus horisontaalne koostöö peaks tekitama sünergia.

Seega tekib suuremates valdades nn. teenuspiirkonna juhtimise küsimus ja vajadus kontsentreerida teatud strateegilisi funktsioone vähemalt koordinaatsiooni, kuid ka juhtimise tsentraliseerimise mõttes (nt asutuse kinnisvarahalduse ja teiste tugiteenuste tsentraliseerimine).

Hallatavate asutuste juhtimise tsentraliseerimise vajadused ja võimalused on sõltuvalt asutuse tüübist üldreeglina erinevad:

- **Standardiseeritud teenuseid** pakkuvaid asutusi (tüüp 1) saaks tugevalt tsentraliseerida (*hoolekandenasutused, mingil määral ka raamatukogud*) ja kujundada ühtne asutus filiaalidega.
- **Võrgustiku-tüüpi tsentraalse koordineerimise ja juhtimisega teenuseid pakkuvad allasutused** (tüüp 2), kusjuures filiaalidel on suhteliselt suured võimalused oma tegevuse iseseisvaks korraldamiseks (*noortekeskused, päevakeskused, aga mingil määral ka raamatukogud*).
- **Lasteaedade ja eeskätt koolide** juhtimises oleks vaja keskendada eeskätt strateegilisi funktsioone ja koordinaatsioone mehhanisme, tugiteenuseid ja kinnisvara haldust, asutuse juhtidel jääb asutuse põhitegevuse osas suhteliselt suur otsustuspädevus. (tüüp 3) Lasteaedade korral võib kõne alla tulla ka tüüp 2.
- **Kogukonnateenuse tüüpi teenuseid** pakkuvad asutused võiksid jääda täielikult autonoomseteks (tüüp 4) (*rahvamajad, päevakeskused, külakeskused*) ning need võib ka



operatiivselt siduda teenuskeskustega või osavalla valitsusega. Just nende asutuste juhtimist saaks vajadusel delegeerida kodanikuühendustele või kogukonnakogudele. Kinnisvarahaldus aga jääks ka nende puhul tsentraalselt korraldatuks.

Hallatavate asutuste tegevuse tagasiside toimub kas hoolekogu (koolid, lasteaiad) või piirkondliku esinduskogu (osavallakogu, kogukonnakogu) kaudu.

## 5. Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse näidislahendused

### 5.1 Näidislahenduste kirjeldus

*Missugused on võimalikud detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse näidislahendused, neid iseloomustavad märksõnad ja mis tüüpi KOV üksuses on mõistlik nende kasutamist kaalutleda?*

Näidislahendused kujutavad endast kombinatsiooni kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise võimalustest ning teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse korraldamisest. Valitsemis- ja juhtimiskorralduse disainimine on nagu lego, kus on palju klotse ja juhtimispehmoõtteid, mis kõik tuleb õigesti kokku panna vastavalt kohalikele vajadusele ja ootustele. Järgnevalt esitatakse mõned ettepanekud, kuid rõhutame, et need ei ole ainuvõimalikud.

#### 5.1.1 Tsentraliseeritud omavalitsus

Tsentraliseeritud omavalitsuse peamised tunnused on järgmised:

- Kogukonna esinduskogusid ei moodustata. Elanike kaasamine ja kogukonna aktiveerimine toimub teise KOKSis sätestatud võimaluste piires. (nt asustusüksuse vanema statuut vms)
- Piirkondlike teeninduskeskusi ei moodustata, erandjuhtudel tagatakse üksnes ametnike vastuvõtt endistes vallakeskustes.

Põhimõtteliselt mahub tsentraliseeritud mudeli raamidesse ka variant, kus mõnes valla piirkonnas moodustatakse kogukonna initsiatiivina ja nõuandva funktsiooniga kogukonnakogu.

Sellist mudelit on sobiv kasutada kompaktses ja väikese territooriumiga keskuse ning tagamaaga hästi integreeritud vallas, kus on tugevad kodanikuühendused tagamaa piirkondades. (nt keskuse ja rõngasvalla ühinemine)

Väga suure territoriaalse ulatusega ja mitme arvestatava keskusega (2. või 3. astme keskused, eraldatult paiknevad saarelised 1. astme keskused RAKE uuringu alusel<sup>47</sup>) või identiteediga ja arvestatava suurusega kogukondadega KOV üksustes pole tsentraliseeritud mudel vähemalt ühinemisperioodil soovitatav.

Tsentraliseeritud mudelite kohta vt 2014. aasta vastav analüüs.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määramiseks maakonnaplaneeringutes.

Kättesaadav: [http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf).

<sup>48</sup> Kattai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014) Ekspertarvamus „Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel“. Antud analüüsis vt funktsionaalselt detsentraliseeritud mudel ja teenuspiirkondade mudel.

Kättesaadav:

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/2014\\_uhinenu\\_kovide\\_valitsemiskorralduse\\_mudelite\\_ja\\_juhtimisstruktuuri\\_kujundamine.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/2014_uhinenu_kovide_valitsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf).

## 5.1.2 Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud omavalitsus

Teeninduskeskuste põhise detsentraliseeritud omavalitsuse põhijooned on järgmised:

- Elanike kaasamine ja kogukonna aktiveerimine toimub KOKSis sätestatud võimaluste piires (kogukondade tasakaalustatud kaasamine volikogu komisjonide kaudu vt ptk 2.2.1.; kehtestatakse asustusüksuse vanema statuut).
- Ühinemislepinguga sätestatud kohtadesse moodustatakse vähemalt üleminekuperioodiks piirkondlikud teeninduskeskused ning lepatakse kokku keskustes tagatavad pädevused.<sup>49</sup> Teeninduskeskused võivad, kuid ei pea asuma endistes vallakeskustes. Samuti on kokkuleppe küsimus, kas keskustel on ka iseseisev pädevus (nn kohaliku elu korraldaja funktsioon) või on nad pelgalt valla ametiasutuse laiali paigutatud ametnikud. (vt ptk 4.2).

Õiguslikult ja institutsiooniliselt on mudeli ülesehitus lihtne, ühinemislepingus nähakse ette teeninduskeskuste moodustamine ja vajadusel ka nendes tagatavad pädevused ja/või volitused, mis konkretiseeritakse hilisemas ühinenud KOV põhimääruses, valla ametiasutuse struktuuri- ja teenistujate koosseisu kehtestavas õigusaktis ning menetlus- ja volitusnorme andvate õigusaktidega.

Sellise mudeli kasutamine on sobiv olukorras, kus ühinemise tulemusel tekib mitme võrdväärse keskusega vald või ühinevad mitu eri paiknemisega omavahel nõrgalt seotud endist valda või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vald (2. astme keskused, eraldatult paiknevad 1. astme keskused RAKE uuringu alusel).

## 5.1.3 Kogukonnakogude ja teeninduskeskustega detsentraliseeritud omavalitsus

Antud variant kujutab endast peatükis 5.1.2 kirjeldatud mudelit, mida on rikastatud kogukonnakogude moodustamise võimalusega.

Seega võib selle variandi korral ühinemislepingus ette nähtud tingimustel ette näha kogukonnakogude moodustamise võimaluse.<sup>50</sup> Kogukonnakogu on eeskätt kogukonna kaasamisinstrument, kohalik aruteluareen ja kohaliku elu identiteedi ja initsiatiivi kandja. Kogukonnakogu statuudis sätestatakse kogukonnakogude algatamise tingimused, moodustamise kord ning õigused, kohustused ja vastutus. Kogukonnakogud on arvestatav alternatiiv osavallakogu moodustamisele ning annab nii kogukondadele kui KOV üksustele võimaluse kujundada kohaliku

<sup>49</sup> Näide võimalikust sõnastusest ühinemislepingus: „Valla juhtimine kujundatakse mitmetasandiliselt, kus strateegiline juhtimine ja teadmispõhised teenused on tagatud valla keskses ning kogukonnakesksed küsimused lahendatakse võimalikult elaniku, ettevõtja või kodanikuühenduse ligidal.

Senistes vallakeskustes valla piirkondlikud teeninduskeskused. Piirkondlikus teeninduskeskuses tagatakse vähemalt järgmised kompetentsid ja teenused: avalduste vastuvõtmine ja esmane nõustamine, maksete vastuvõtmine, esmatasandi sotsiaaltoetused, rahvastikuregistri toimingud.

Teeninduskeskuse ametnikele volitatakse seadusega lubatud ulatuses haldusaktide andmise õigus.“

<sup>50</sup> Näide võimalikust sõnastusest ühinemislepingus: „Ühinenud vald soodustab kohapealse algatusena tekkivate piirkondlike kogukonnakogude moodustamist. Kogukonnakogude kaudu korraldatakse elanike, kodanikuühenduste, ettevõtjate ja teiste huvigruppide kaasamine vallajuhtimisse ja piirkonna seisukohalt oluliste otsuste langetamisse. Valla arengu seisukohalt oluliste õigusaktide (arengukava, eelarvestrateegia, üldplaneering) vastuvõtmisel ning piirkonna seisukohalt oluliste otsuste (asutuste tegevus, projektide rahastamine, investeeringute kava) tegemisel küsitakse eelnevalt kogukonnakogu arvamust.“

oludesse sobiv paindlik juhtimismudel. Kogukonnakogu võib moodustada ka üksnes valla üksikutes piirkondades või keskustes.

#### 5.1.4 Osavallakoguga detsentraliseeritud omavalitsus

Osavallakogudega detsentraliseeritud omavalitsuse põhijooned on järgmised:

- Elanike kaasamine ja kogukonna aktiveerimine toimub KOKSis sätestatud võimaluste piires (kogukondade tasakaalustatud kaasamine volikogu komisjonide kaudu jms, vt ptk 2.2.1; kehtestatakse asustusüksuse vanema statuut).
- Ühinemislepinguga kokku lepitud piirkondade või keskuste põhiselt moodustatakse vähemalt ülemineku perioodiks osavald (osavallad) ning osavallakogu(d).
- Osavallakogu on eeskätt kogukonna kaasamis instrument, kohalik aruteluareen ja kohaliku elu identiteedi ning initsiatiivi kandja ja piiratud üksikküsimustes ning volikogu volitusnormi piires võib omada ka iseseisvat otsustusõigust.
- Osavallakogu põhimäärus kehtestatakse vastavalt KOKSis sätestatule. Osavallakogu ülesanded määratakse lähtudes ptk 3.2 sätestatust.
- Ühinemislepinguga sätestatud asukohtadesse moodustatakse vähemalt üleminekuperioodiks valla ametiasutuse piirkondliku struktuuriüksusena piirkondlikud teeninduskeskused ning lepatakse kokku teeninduskeskustes tagatavad pädevused.

Teeninduskeskused võivad, kuid ei pea asuma endistes vallakeskustes, samuti ei pea teeninduskeskuse tööpiirkond kattuma osavallakogu tööpiirkonnaga. Üldreeglina võiks selle mudeli korral teeninduskeskustel olla ka iseseisev pädevus (nn kohaliku elu korraldaja funktsioon) (vt ptk 4.2), mida realiseeritakse koostöös osavallakoguga.

Õiguslikult ja institutsiooniliselt tuleb osavallakogu moodustamine lahendada lähtudes KOKS 8. peatükis sätestatust. Ühinemislepingus nähakse ette osavallakogu moodustamise põhialused (soovitavalt osavallakogu moodustamise põhimõtted, osavallakogu õigused, kohustused ja vastutus), mis konkretiseeritakse KOV põhimääruses, osavalla põhimääruses ning struktuuri- ja teenistujate koosseisu sätestavas õigusaktis., samuti erinevates menetlus ja volitusnorme sätestavates õigusaktides (vt ptk 5.2).

Haldusreformi seadusega sätestatud uus osavalla redaktsioon käsitleb selle olemust sellisena nagu seda mõistetakse paljudes Põhja- ja Mandri-Euroopa riikides- pelgalt kohaliku esinduskoguna ja ilma garanteeritud täitevstruktuurita.

Kui osavald moodustatakse haldusreformi seaduse § 15 sätestatud korras<sup>51</sup> ehk teiste ühinevate KOV üksuste otsese kokkuleppeta, siis see toimib tõenäoliselt antud kujul.

Osavallakogude põhise mudeli kasutamine võib olla mõistlik suure territoriaalse ulatusega valdades, kus on kaasa haaratud nt maakonnakeskus ja mitmed väga tugeva identiteediga 3. või 2. tasandi

<sup>51</sup> § 15. Osavalla ja linnaosa moodustamine haldusterritoriaalse korralduse muutmisel

(1) Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsuse alusel moodustada ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal ja piires osavalla või linnaosa koos selle osavalla- või linnaosakoguga. Nimetatud juhul ei ole osavalla või linnaosa moodustamiseks teiste ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude nõusoleku saamine vajalik. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 57 lõike 2 kohase osavalla või linnaosa põhimääruse kinnitab käesoleva lõike ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 11 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, kes sätestab selles ka osavalla- või linnaosakogu ülesanded.

keskused (RAKE uuringu alusel) või mitu võrdväärset 3. või 2. tasandi keskust ning läbirääkimiste käigus on kogukonna kaasamise kompromissina otsustatud osavallakogud moodustada.

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

### 5.1.5 Osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud omavalitsus

Selle mudeli iseloomustavad jooned on järgmised:

- Elanike kaasamine ja kogukonna aktiveerimine toimub KOKSis sätestatud võimaluste piires (kogukondade tasakaalustatud kaasamine volikogu komisjonide kaudu jms, vt juhiste ptk 2.2.1; kehtestatakse asustusüksuse vanema statuut).
- Ühinemislepinguga kokku lepitud piirkondade või keskuste põhiselt moodustatakse vähemalt üleminekuperioodiks osavald ning osavallakogu, nimetatakse osavalla vanem ja/või moodustatakse valla ametiasutuse struktuuriüksusena osavalla valitsus. Osavallakogu põhimäärus kehtestatakse vastavalt KOKSis sätestatule. Osavallakogu ülesanded määratakse lähtudes käesoleva juhiste ptk 3.2 sätestatust.
- Piirkondliku teeninduskeskuse rolli täidavad valla ametiasutuse struktuuris olevad osavalla vanem ja osavalla valitsus.

Õiguslikult ja institutsiooniliselt tuleb osavallakogu moodustamine lahendada lähtudes KOKS 8. peatükis sätestatust. Ühinemislepingus nähakse ette osavallakogu moodustamise põhialused (osavallakogu moodustamise põhimõtted, osavallakogu õigused, kohustused ja vastutus), mis konkretiseeritakse KOV põhimääruses, osavalla põhimääruses ning struktuuri- ja teenistujate koosseisu sätestavas õigusaktis., samuti erinevates menetlus ja volitusnorme sätestavates õigusaktides (vt ptk 5.2).

Osavalla valitsus on sisuliselt valla ametiasutuse piirkondlik teeninduskeskus (osakond), mida juhivad osavalla vanem ning tema sisustamise osas võib lähtuda juhiste peatükis 4.2 kirjutatust. Osavalla vanem peaks lisaks tavapärasele subordinatsioonile vallavalitsusega olema aruandekohuslane ka osavallakogu ees.

Seda tüüpi valla mudelit võiks tõsiselt kaaluda ca maakonna suuruses KOV üksuses, kus asuvad nii maakonnakeskus kui ka tugeva identiteediga piirkondlikud keskused (3. tasandi ja 2. tasandi keskused RAKE uuringu alusel). Selline mudel võib leida soodsa vastuvõtu eeskätt seal, kus ühinemises nähakse ohtu kogukonna ja tema otsustusõiguse püsijäämisele ja osavallad moodustatakse kompromissina. Seejuures on osapooltel oluline teadvustada, missuguseid rolle saab osavald üldse täita, et mitte tekitada põhjendamatu ootusi.

Mudelit võib kasutada ka suures keskuseks mitteolevas vallasiseses linnas (või alevis), et rõhutada enam tema identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.

Seda tüüpi mudelit 2016. aastal valdades praktikas ei rakendata (va Tallinna linnaosad- kus aga on kande roll administratiivsel detsentraliseerimisel ja kogukonna esinduskogu roll on minimaalne).

## 5.2 Kohaliku omavalitsuse õigusaktide vastu võtmise ja muutmise vajadus

*Missugused kohaliku omavalitsuse õigusaktid tuleb seoses detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli disainimisega kas vastu võtta või muuta?*

Sõltuvalt valitud mudelist tuleb KOV üksusel üle vaadata ja vajadusel sätestada vajalikud muudatused järgmistes KOV õigusaktides:

- **Põhimäärus** (KOKS § 8).

Põhimääruses sätestatakse muuhulgas volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused, ametiasutuse moodustamise kord, valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted ning detsentraliseerimise seisukohalt võib olla kõige olulisemana valla õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord. Soovides kavandada kogukonnakogule või osavallakogule rolli õigusaktide algatamise või menetlusprotsessis siis on just põhimäärus see dokument, kus tuleb see üksikasjalikult sätestada.

- **Kogukonnakogu statuut** (KOKS § 3 p 4, § 6 lg 3 p 2).

Kogukonnakogu statuut on statuutmäärus ehk kohaliku elu küsimuses antud ilma seadusest tuleneva otsese volitusnormita üldakt. Peatükis 2.2.3 jõuti järeldusele, et statuudis tuleb eeskätt sätestada kogukonnakogu algatamise kord, moodustamise kord (vt peatükk 3.1) ning kogukonnakogu õigused, kohustused ja vastutus (vt peatükk 3.2).

- **Osavalla põhimäärus** (KOKS 8 ptk).

Osavalla põhimääruse sisu on ammendavalt reguleeritud KOKSis. Võrreldes kehtivate linnaosade või osavaldade põhimäärustega on oluline sätestada osavallakogu moodustamise kord ning õigused, kohustused ja vastutus. **Valla või linna esindamise kord** (KOKS § 22 lg 1 p 23).

Eesmärk võiks olla ühes õigusaktis üheselt reguleerida osavallakogu või kogukonnakogu esindamist puudutavad küsimused piirkonna esindamisel nõ väljapoole.

- **Ametiasutuse struktuuri ja teenistukohtade koosseis ning palgajuhend** (KOKS § 22 lg 1 p 36).

Antud õigusakt on määrav dokument teeninduskeskuse sisustamisel ning sätestab, mis on KOV struktuur ning mis ametikohad teeninduskeskustes asuvad.<sup>52</sup>

- **Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord** (KOKS § 37<sup>2</sup> lg 1 ja 2).

See kord täiendab põhimääruses sisalduvat ja peaks üksikasjalikumalt sätestama kogukonna, kogukonna esinduskogu, asustusüksuste vanemate võimalused arengukava menetlemise ja vastuvõtmise protsessis kaasa rääkida.

- **Hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamise ning muutmise kord** (KOKS § 35 lg 2).

Antud õigusaktis on võimalik kavandada kogukonna esinduskogu roll hallatava asutuste seisukohalt oluliste otsustuste tegemisel.

- **Valla või linna vara valitsemise kord** (KOKS § 34 lg 2).

Antud õigusaktis sätestatakse kogukonna esinduskogu õigused piirkonnas asuva vallavara haldamisel- nt piirkonnas asuva vallavara üürile andmine, võõrandamine jms küsimused.

- **Eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise ning finantsjuhtimise kord** (KOKS § 21 lg 1).

<sup>52</sup> Vt nt [http://delta.andmevara.ee/laane-nigula\\_vald/dokument/998829](http://delta.andmevara.ee/laane-nigula_vald/dokument/998829).

See kord täiendab põhimääruses sisalduvat ja peaks üksikasjalikumalt sätestama kogukonna, kogukonna esinduskogu, asustusüksuste vanemate võimalused eelarve menetlemise, vastuvõtmise ja ka täitmise protsessis kaasa rääkida.

- **Lasteasutuse põhimääruse kinnitamise ja selle muutmise ning arengukava kinnitamise kord** (KLS § 9 lg 2 ja 3 , § 9<sup>1</sup> lg 2 ja 3).

Kogukonna esinduskogu õigused lasteaia põhimääruse ning arengukava kinnitamisel. Lasteasutuse põhimäärus võib omakorda näha ette erinevaid kogukonnakogu rolle lasteasutuse juhtimises osalemisel. (nt võimalus määrata hoolekogu liige).

- **Munitsipaalkooli põhimääruse kinnitamise ja muutmise ning arengukava kinnitamise kord** (PGS § 66 lg 2, § 67).

Selleks võib ette näha ka kogukonna esinduskogu õigused lasteaia põhimääruse ning arengukava kinnitamisel. Lasteasutuse põhimäärus võib omakorda näha ette erinevaid kogukonnakogu rolle lasteasutuse juhtimises osalemisel. (nt võimalus määrata hoolekogu liige).

- **Muud õigusaktid**

„Muud õigusaktid“ on väga abstraktne määratlus, kuid kõiki võimalikke valdkondlikke kogukonna esinduskogule kaasaráärmimise õigusi andvaid õigusakte (menetlus- või volitusnorme) võib olla arvukalt (vt peatükk 3.1).

## LISA 1 Osavalla regulatsioon 1. juulini 2016.a kehtinud KOKSis ja haldusreformi seadusega tehtud muudatused

	<b>Kuni 2016. 1. juulini kehtinud KOKS regulatsioon</b>	<b>Osavalla regulatsioon alates 1. juulist 2016.a</b>
<b>Osavalla definitsioon</b>	KOKS § 56 (1) Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus.	KOKS § 56 (1) Osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus, <u>mille eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, kohaliku omavalitsuse üksuse elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning piirkondlike huvide esindamine valla või linna ülesannete täitmisel.</u>
<b>Osavalla esinduskogu</b>	Ei olnud seaduses sätestatud	KOKS § 56 lõiked 2–5  (2) <u>Osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna moodustatakse osavallas või linnaosas osavalla või linnaosa põhimäärusega osavalla- või linnaosakogu, kelle liikmed valitakse demokraatlikkuse põhimõttel nimetatud põhimääruses sätestatud korras.</u>  (3) Osavalla- või linnaosakogu valib osavalla- või linnaosakogu esimehe.  (4) Osavalla- või linnaosakogu pädevuses on seisukoha võtmine ja ettepanekute tegemine kõigis osavalla või linnaosa territooriumil omavalitsuse toimimist või kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes.  (5) Osavalla- või linnaosakogu pädevuses on omavalitsuse esindamine ning otsuste langetamine osavalla või linnaosa territooriumi puudutavates küsimustes talle seadusega, valla või linna põhimäärusega, osavalla või linnaosa põhimäärusega või volikogu otsusega antud valdkondades ning pädevuste piires.
<b>Osavalla moodustamine ühinemislepinguga</b>	Ei olnud seaduses sätestatud.  KOKS § 57:  (1) Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algatada:  1) üks neljandik volikogu liikmetest;  2) taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku;	Lisaks KOKS § 57 lõikest 1 tulenevatele alustele rakendub KOKS § 57 (1 <sup>1</sup> ) Osavalla või linnaosa võib moodustada KOV üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, kui see on ühinemislepinguga kokku lepitud. Ühinemislepinguga moodustatud osavald või linnaosa alustab tegevust KOV volikogu valimistulemuste jõustumise päevast.  Haldusreformi seaduse § 15:



	3) valla- või linnavalitsus.	§ 15. Osavalla ja linnaosa moodustamine haldusterritoriaalse korralduse muutmisel  (1) Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsuse alusel moodustada ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal ja piires osavalla või linnaosa koos selle osavalla- või linnaosakoguga. Nimetatud juhul ei ole osavalla või linnaosa moodustamiseks teiste ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude nõusoleku saamine vajalik.
<b>Osavalla esinduskogu moodustamine</b>	Ei olnud seaduses sätestatud	KOKS § 57: Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse 1 <sup>1)</sup> osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna osavalla- või linnaosakogu moodustamise kord ning osavalla- või linnaosakogu esimehe valimise kord;
<b>Osavalla vanem ja osavalla valitsus ja osavallakogu osavalla põhimääruses</b>	KOKS § 57 lg 2 punktid 2-5:  (2) Osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse:  2) osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord;  3) osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna volikogu volituste tähtaega;  4) osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud antud valla või linna eelarvelised vahendid;  5) osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.	KOKS § 57 lõike 2 punktid 2–5:  2) osavalla või linnaosa valitsuse moodustamise kord, kui moodustatakse osavalla või linnaosa valitsus;  3) osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise kord, kui osavallas või linnaosas moodustatakse osavalla või linnaosa vanema ametikoht, kusjuures vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla- või linnavalitsuse volituste tähtaega;  4) osavalla- või linnaosakogu, osavalla- või linnaosakogu esimehe, osavalla või linnaosa valitsuse ja osavalla või linnaosa vanema volitused ning nende teostamiseks vajalikud valla või linna eelarvelised vahendid;  5) osavalla- või linnaosakogu, osavalla- või linnaosakogu esimehe, osavalla või linnaosa vanema ja osavalla või linnaosa valitsuse tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.
<b>Osavalla organid ja õigust loovad aktid</b>	KOKS § 57 lg (4) Osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti andmise õigust.	KOKS § 57 lõige 4:  (4) Osavalla- või linnaosakogul ega selle esimehel ja osavalla või linnaosa valitsusel ega vanemal ei ole õigustloova akti andmise õigust.
<b>Osavallakogu õigus anda õigusakte</b>	Ei olnud seaduses sätestatud.  KOKS § 57 lg (5) Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse	KOKS § 57 lõige 4 <sup>1)</sup> :  (4 <sup>1)</sup> Osavalla- või linnaosakogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktina vastu võtta otsuseid. <sup>6)</sup> ;

	sisemise töö korraldamiseks käskkirju.	
<b>Osavallakogu algatusõigus</b>	Ei olnud seaduses sätestatud.	<p>KOKS § 57 lõiked 9–13:</p> <p>(9) Osavalla- või linnaosakogul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavalikogule või valla- või linnavalitsusele küsimuste aruteluks ja õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele kahe kuu jooksul algatuse esitamisest arvates.</p> <p>(10) Osavalla- või linnaosakogu algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele eelnõuna või küsimuste korral kirjaliku järelepärimisena, mille allkirjastab osavalla- või linnaosakogu esimees. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga.</p> <p>(11) Osavalla- või linnaosakogu esindajal on õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses.</p>
<b>Ühinemisega moodustatud osavalla likvideerimine</b>	<p>KOKS § 57 lg 2 p 5: (2) Osavalla põhimääruses sätestatakse:</p> <p>5) osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema tegevuse järelevalve ning osavalla või linnaosa likvideerimise alused ja kord.</p>	<p>KOKS § 57 (12) Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatud osavalda või linnaosa ei või likvideerida enne ühinemislepingu kehtivusaja lõppu, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu taotlusel.</p> <p>(13) Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatud osavalla või linnaosa õigused ja täidetavad ülesanded on kokku lepitud ühinemislepingus, siis tuleb nende muutmisel ühinemislepingu kehtivusaja jooksul lähtuda käesoleva seaduse § 45 lõikes 6 sätestatud volikogu liikmete häälteenamusest.</p>
<b>Osavalla vanema ametisse nimetamine</b>	<p>KOKS § 57<sup>1</sup> Osavalla ja linnaosa vanema ametisse nimetamine ja ametist vabastamine</p> <p>(1) Osavalla ja linnaosa vanema nimetab ametisse ja vabastab ametist valla- või linnavalitsus vallavanema või linnapea ettepanekul.</p>	<p>KOKS § 57<sup>1</sup> lõige 1:</p> <p>(1) Osavalla või linnaosa vanema nimetab ametikohale valla- või linnavalitsus osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatud korras, võttes arvesse osavalla- või linnaosakogu arvamuse.</p>
<b>Osavalla vanema ametist vabastamine</b>	<p>KOKS § 57<sup>1</sup> (2) Lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse osavalla ja linnaosa vanem teenistusest linnapea või vallavanema põhjendatud ettepanekul.</p>	<p>KOKS § 57<sup>1</sup> lõige 2-4:</p> <p>(2) Osavalla või linnaosa vanema vabastab teenistusest valla- või linnavalitsus, kui vallavanema või linnapea hinnangul vallavanema või linnapea ja osavalla või linnaosa vanema koostöö ei laabu, võttes arvesse osavalla- või linnaosakogu arvamuse</p> <p>(3) Osavalla või linnaosa vanemat ei tohi</p>

		<p>käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusel teenistusest vabastada enne kuue kuu möödumist vallavanema või linnapea ja osavalla või linnaosa vanema koos töötamise algusest.</p> <p>(4) Osavalla või linnaosa vanema teenistussuhte viimane päev käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusel ametist vabastamisel on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.</p>
--	--	--

## LISA 2 Näidislahenduste võrdlev ülevaade

Mudel	Institutsioonid	Soovitus kasutamiseks
<b>Tsentraliseeritud omavalitsus</b>  <b>(ptk 5.1.1)</b>	Volikogu koos komisjonidega  Valitsus  Kompaktne valla administratsioon (valla ametiasutus) ilma piirkondlike teeninduskeskusteta.	Kompaktse tugeva keskusega ning tagamaaga hästi integreeritud vald, kus on tugevad kodanikuühendused tagamaa piirkondades. (nt keskuse ja rõngasvalla ühinemine)  Väga suure territoriaalse ulatusega ja mitme arvestatava keskusega (2. või 3. astme keskused, eraldatult paiknevad saarelised 1. astme keskused RAKE uuringu alusel ) või identiteediga ja arvestatava suurusega kogukondadega KOV üksustes pole tsentraliseeritud mudel vähemalt ühinemisjärgsel üleminekuperioodil soovitatav.
<b>Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud omavalitsus</b>  <b>(ptk 5.1.2)</b>	Volikogu koos komisjonidega  Valitsus  Valla administratsioon (valla ametiasutus) koos piirkondlike teeninduskeskustega.	Mitme võrdväärse keskusega vald või mitu eri paiknemisega omavahel nõrgalt seotud endist valda või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vald (2. astme keskused, eraldatult paiknevad 1. astme keskused RAKE uuringu alusel).  Võib kasutada ka kõikide teiste tüüpide korral kui peatükkides 5.1.3 – 5.1.5 nimetatud variante kasutada ei soovita.
<b>Teeninduskeskuste ja kogukonnakogude põhine detsentraliseeritud omavalitsus</b>  <b>(ptk 5.1.3)</b>	Volikogu koos komisjonidega  Kogukondade kaasamiseks moodustatakse piirkondlikud kogukonnakogud.  Valitsus  Valla administratsioon (valla ametiasutus) koos piirkondlike teeninduskeskustega.	Mitme võrdväärse keskusega vald või mitu eri paiknemisega omavahel nõrgalt seotud endist valda või tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vald (2. astme keskused, eraldatult paiknevad 1. astme keskused RAKE uuringu alusel).  Erinebki eelmisest mudelist selle tõttu, et kogukondade kaasamiseks kasutatakse kogukonnakogusid.
<b>Osavallakoguga detsentraliseeritud omavalitsus</b>  <b>(ptk 5.1.4)</b>	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 territoriaalse ulatusega vallad, kus on <ul style="list-style-type: none"> <li>• maakonnakeskus ja mitmed väga tugeva identiteediga 3. või 2. tasandi keskused (RAKE uuringu alusel)</li> <li>• mitu üksteisega vähe seotud võrdväärset 3. või 2. tasandi keskust ning läbirääkimiste käigus on kogukonna kaasamise kompromissina otsustatud osavallakogud moodustada.</li> </ul> Osavallakogu võib moodustada ka vallasiseses linnas (või alevis), et rõhutada enam linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.
<b>Osavallakogu ja osavalla vanemaga</b>	Volikogu koos komisjonidega	ca maakonna suuruses KOV üksus, kus asuvad nii maakonnakeskus kui ka tugeva identiteediga

<p><b>detsentraliseeritud omavalitsus</b></p> <p><b>(ptk 5.1.5)</b></p>	<p>Kogukondade kaasamiseks moodustatakse osavallakogu(d)</p> <p>Valitsus</p> <p>Valla administratsioon (valla ametiasutus)</p> <p>Valla administratsiooni struktuuriüksusena moodustatakse osavallas osavalla valitsus ja nimetatakse pärast osavallakogu arvamuse ära kuulamist osavalla vanem.</p> <p>Piirkondades, kus osavalda ei moodustata, võib moodustada piirkondlikud teeninduskeskused.</p>	<p>piirkondlikud keskused (3. tasandi ja 2. tasandi keskused RAKE uuringu alusel).</p> <p>Ühinemisläbirääkimiste kompromissina kaalutletult ka mujal.</p> <p>Vallasisene linn (või alev), et rõhutada enam linna identiteeti ja selle spetsiifilisi probleeme.</p>
---	--	--

### LISA 3 Näidisjoonis- osavallakogu ja osavalla vanemaga detsentraliseeritud omavalitsus

