

## **Ekspertarvamus**

# **ÜHINENUD KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE VALITSEMISKORRALDUSE MUDELITE JA TERRITORIAALSE JUHTIMISSTRUKTUURI KUJUNDAMINE LÄÄNE-NIGULA JA VILJANDI VALLA NÄITEL**

Kersten Kattai  
Tallinna Ülikooli  
avaliku halduse lektor

Georg Sootla  
Tallinna Ülikooli  
avaliku poliitika professor

Mikk Lõhmus  
Tallinna Tehnikaülikooli  
regionaalpoliitika lektor

Tallinn, 2014

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Ühinenud omavalitsuste struktuurikorralduse mudelid .....	5
1.2 Valla sisekorralduse baasmudelid .....	7
1.2.1 Funktsionaalselt tsentraliseeritud korraldus.....	9
1.2.2 Teenuspiirkonna mudel.....	10
1.2.3 Multifunktsionaalsete piirkondlike keskuste (sh osavalla) moodustamine .....	12
1.2.4 Kaasava korralduse strateegia.....	16
1.2.5 Delegeerimise strateegia.....	17
1.3 KOV administratsiooni korraldus enne ja pärast ühinemisi .....	18
2. VIJANDI VALD.....	21
2.1 Territoriaalne profiil .....	21
2.2 Administratsiooni struktuur .....	22
2.3 Ametnike koosseis ja spetsialiseerumine .....	26
2.4 Hallatavate asutuste struktuur.....	31
2.5 Piirkondlik tasakaalustatus, demokraatia ja kaasamine .....	37
2.6 Kokkuvõtte valitsemiskorralduse mudeli alternatiivide kasutamisest .....	39
3. LÄÄNE-NIGULA VALD.....	42
3.1 Territoriaalne profiil .....	42
3.2 Administratsiooni struktuur .....	44
3.3 Ametnike koosseis ja spetsialiseerumine .....	48
3.4 Hallatavate asutuste struktuur.....	52
3.5 Piirkondlik tasakaalustatus, demokraatia ja kaasamine .....	56
3.6 Kokkuvõtte valitsemiskorralduse mudeli alternatiivide kasutamisest .....	57
4. Poliitikasoovitused .....	58
5. Kasutatud allikad .....	59
6. Lisad.....	61

## Sissejuhatus

Eestis on alates 1996. aastast toimunud 29 vabatahtlikku kohaliku omavalitsuse ühinemist. Viimastel aastatel on taas aktuaalseks muutunud omavalitsusreform, mille fookus oleks suunatud suuremate ja piirkonnapõhiste omavalitsuse moodustamisele. Vabatahtlike ühinemiste teema on endiselt aktuaalne, 2013. a toimus seitse ühinemist ning 2014. a lõpus peavad ühel või teisel viisil ühinemiskõnelusi ligi 50 omavalitsust üle Eesti. Kõikide ühinemiste üheks keskseks aruteluobjektis nii ühinemisläbirääkimiste käigus, aga eriti uue kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse käivitamisel on ühendamavalitsuse valitsemiskorralduse ülesehitus. Kohaliku omavalitsuse ühinemise skeptikud toovad ühe ühinemise vastuargumendina aspekti, et ühinemine halvendab nii kohaliku demokraatiat kui viib teenuste tagamise ja osutamise elanikust kaugele.

Oluline viga oleks väikevalla korralduse ja juhtimise loogika üks ühele ülekandmine ühendvalla praktikasse, mis võib nullida võimalikud ühinemiste efektid. Suures vallas on omavalitsuse ruumi optimaalsel korraldusel oluline roll, sellest sõltub omavalitsuse terviklikkus ja võimekus vältida ääremaastumise süvenemist, valitsuse võimekus kasutada asjatundjate ja kodanike aktiivsust ja potentsiaali omavalitsuse arendamisel ja juhtimisel, juhtida omavalitsuse protsesse strateegiliselt. Sihipärase struktuurilahenduse rakendamisega võib kiiresti saavutada pärast ühinemisi uue omavalitsuse terviklikkuse.

Eesti kohaliku omavalitsuse ühinemise põhjal võib juhtimismudeli ülesehituse keerukuse aspektist eristada mitut erinevat liiki ühendamavalitsusi:

Liik 1, kus ühinevad tugev domineeriv keskus ja teda ümbritsev rõngasvald (Põlva linna ja valla näide)

Liik 2, kus ühinenud omavalitsusüksuses puudub domineeriv keskus, pigem on tegemist multitsentrilise omavalitsusega (Lääne-Nigula näide)

Liik 3, kus omavalitsuses on küll üks domineeriv keskus, kuid selles asub ka nn II astme keskusi. (Viljandi valla näide).

Kõik need erineva territoriaalse profiiliga omavalitused eeldavad oma spetsiifilist lähenemist selle valitsemiskorralduse ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamisel. Käesoleva analüüsi eesmärk olekski juhtumuringute raames analüüsida teist (Lääne-Nigula vald) ja kolmandat (Viljandi vald) tüüpi omavalitsuse juhtimismudelit ning pakkuda välja kontseptuaalsed ja konkreetsete juhtumite baasil rakenduslikud raamid ja ettepanekud, kuidas valitsemiskorraldust ja teenuste osutamise struktuuri seda tüüpi valdades arendada. Need on meie hinnangul Eestis enam levinud omavalitsuste profiilid ja keerukamaid juhtumid. Linna ja rõngasvalla ühinemised on nende juba niigi tiheda integreerituse tõttu ka juhtimiskorralduslikult märksa lihtsamad ning linnaregioone (neljas tüüp ühendamavalitsusi) on Eestis üks või heal juhul paar. Keskendume neljale peamisele aspektile: administratsiooni struktuur, ametnike profiilid ja koosseis, hallatavate asutuse struktuur (teenuste korraldus piirkondades) ja piirkondlik tasakaalustatus ning demokraatia.

Meie algne eeldus oli, et me saame suhteliselt suure üldistatusega välja pakkuda universaalsed korraldusmudelid erinevat tüüpi territoriaalse profiiliga valdadele. Juhtumanalüüsid jõudsimme aga

suhteliselt kiiresti äratundmisele, et tegelikult on iga piirkonna spetsiifika niivõrd eripärane, et universaalne lähenemine ei ole võimalik. Seepärast on käesoleva analüüsi kontseptuaalses osas ära näidatud seda tüüpi valdade baaskorraldusmodelite ja neid täiendavate juhtimisstrateegiate stsenaariumid. Kuid nende rakendamise spetsiifika ja kombineerimine sõltub iga valla ja piirkonna eripärast. Praktilised juhtumanalüüsid ja tehtud ettepanekud Viljandi valla ja Lääne-Nigula valla baasil peaksid aga andma ideed ja tööriistad kontseptuaalsete juhtimiskorraldusmodelite rakendamiseks.

Meie teine eeldus oli, et välja pakutavad struktuurikorralduse mudelid eeldavad märkimisväärset õigusliku tegevusraamistiku analüüsi ja/ või muutmist. Tegelikult aga on Eesti omavalitsuskorralduse õigusruum piisav, et kõiki neid mudeleid ja neid toetavaid strateegiad vähemalt baastasandil rakendada. Üksikutele õiguslikele piirangutele, mis taksitavad mudeleid maksimaalselt rakendada oleme läbivaldt tähelepanu juhtinud.

Edasise analüüsi teema võiks olla siin käsitletust enam detailidesse minna ning valdkonnaspetsiifiliselt (haridus, sotsiaal, vaba aeg, kommunaalmajandus jne) nende alternatiivide rakendamist uurida. Samuti jääb sellest käsitlusest välja ülisuute (maakonna suuruste) omavalitsuse sisekorralduse analüüs, mis eeldab kindlasti juba mitmetasandilist juhtimiskorraldust.

## 1. Ühinenud omavalitsuste struktuurikorralduse mudelid

**1. Omavalitsuse ühinemise võimalused ja efektid** Omavalitsuste ühinemisi on siiani käsitletud kui poliitikainstrumenti (või reformistrateegiat), mis iseenesest, so mastaabi suurenemisega, kutsub esile terve rea positiivseid tagajärgi. Siiski näitab teaduskirjandus ja ühinemiskogemused, et mastaabi suurenemisel on nii positiivsed järelmeid (Keating 1998, Larsen 2002, Rose 2002, Christoffersen, Larsen 2007, Byrnes, Dollery 2002), kuid võib olla sama tugevaid negatiivseid mõjusid: ennekõike ääremaastumise suurenemine, elanike ränne keskusesse ja demokraatia vähenemine (Dahl, Tufte 1973, Newton 1982, Dollery, Crase 2004). Euroopas toimunud väikevaldade ühinemise (1970ndate laine) negatiivsed mõjud polnud suured, sest mastaabi suurenemine polnud reeglina väga oluline. Teise ühinemiste laine tulemusena 1990ndate lõpus ja 2000ndate alguses aga hakkasid kujunema suhteliselt suured omavalitsused, millega kvalitatiivselt muutusid halduskorralduse tingimused. Suurde valda väikese valla korraldusmudeli ja juhtimiskultuuri ülekandmisega kaasnevad palju destruktiivsemad negatiivsed tagajärjed. Sama probleem on ka Eesti puhul, kus maapiirkondades on hajaasustus ning ühinemisel suurtes piirkondades tekkivad suurel maa-alal vallad, kus on väike keskus või siis mitu väikest keskust, mistõttu neid suuri alasid (isegi 700-800 km<sup>2</sup>) ei saa juhtida samal viisil kui tüüpilist keskuse ja tagamaaga piirkonda.

Meie näeme, et väikesel ja suurvallal on olulised erisused, mis tingivad vajaduse rakendada valla suurenemisel uudseid ja mitmekesisemaid valitsemis- ja halduskorralduse mustreid, mis võiksid suurendada ühinemiste positiivseid efekte. Meie arvates on suurte valdadel teise omavalitsustasandi puudumisel olulised eelised ja neid tuleks sihipäraselt võimendada tõhusate valitsemisstruktuuri lahendustega. Samu lahendusi saab samuti paremini ära kasutada hajaasustatud ja suuri keskusi mitte omavate ühinemata valdade puhul.

Traditsioonilise lähenemise puhul ühinemistele nähakse reformi pelgalt kui territooriumide ehk omavalitsusüksuste liitmist. Peamist efekti oodatakse mastaabi suurenemisest (mastaabi ja mahuökoonomia), mis tähendab, et ühinemiste järelmina nähakse tsentraliseerimist. Kuna ka reformiretoorika ei rõhutata valla sisestruktuuride ja juhtimise muutusi kui prioriteeti (või siis struktuuri all käsitletakse väga kitsalt ametnike tööjaotust administratsioonis), siis elanike hirmud keskendumadki mastaabi suurenemise põhiriskile, so vahemaade suurenemisele ja võimu keskendumisele keskusesse ning keskuse domineerimisele tulevase suurema valla poliitikas. Seetõttu ongi elanikel tekkinud õigustatud kartus, et (eriti hajaasustusega valdades) ääremaastumine muutub intensiivsemaks. Ääremaastumine toimub mingil moel kõikides valdades seoses maamajanduse ja üldse sotsiaal-majandusliku elu struktuuri kvalitatiivse muutumisega

Seda trendi ja kartust kasutab ära üks osa kohalikust poliitilisest eliidist, kes püüab vastu seista territoriaalsete administratiivüksuste kujundamisele ning kaitseb kogukonnapõhist omavalitsuskorraldust. Viimane on iseloomulik kogu Mandri-Euroopas, kus suures osas pole seni loobunud asumipõhistest omavalitsustest ja kus omavalitsuse pühiväärtuseks on traditsioonilise kogukonnaidüllil kaitsmine globaliseerumise mõjude eest.

Uue visiooni kujundamisega omavalitsuste struktuuri ja juhtimisreformile tuleks reformiretoorikas loobuda mõistest haldusterritoriaalne reform ja omavalitsusüksuste ühendamine või liitmine (viimane neist tähendab ka õiguslikus mõttes pigem anneksiooni). Kõne all on täisväärtuslik valitsemis- ja organisatsioonireform, mis peab muutma omavalitsuste korralduse vastavaks globaliseerumise ja infoajastu väljakutsetele. Teine aspekt, Eesti omavalitsusreformide sihiks peaks olema võimutasakaalude taastamine kesk- ja kohaliku tasandi suhetes, mis on paigast nihkunud arvestades 1993. aastal kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega sätestatud omavalitsuskorralduse kontseptsiooni.

Millised on need muutused, mis kujundavad ühelt poolt vajaduse ja teisalt loovad võimalused uudseks lähenemiseks valla sisekorraldusele pärast ühinemist?

- (a) Kõige lihtsamini mõisteta on see, et omavalitsuste ühinemisel suureneb toimijate arv nii administratsioonis kui hallatavate asutuste osas, mis hakkab mitmekordselt ületama klassikalise juhtumisolukorra piire (traditsiooniliselt peetakse juhtumisolukorra maksimumiks 7 alluvat).
- (b) Suureneb valla territoorium ja vahemaad, omavalitsused hakkavad omandama praeguste maakondadega võrreldavat mastaapi. Sellist organismi ei saa juhtida lihtsa (isikupõhise) või traditsioonilise bürokraatia struktuurimustri (Mintzberg 1993) loogikast lähtudes, vaid KOV siseorganisatsioonis kujunevad tasandid, mis eeldavad paindlikumaid subordinatsiooni ja kontrollimehhanisme. Lihtsa (isikupõhise) ja bürokraatliku mustri rakendamine suurenenud toimijate hulga ja vahemaade korral tähendab seda, et reaalne juhtimine, kas ei küündi kaugemale teatud vahemaa keskusest (logistiline probleem, tekivad nn abikauged piirkonnad) või suur hulk väga erinevaid toimijaid on allutatud järgalt formaalsetele reeglitele ja neid püütakse ohjata ühest keskusest. Sellega hakkavad toimijad (asutused, kodanikud) kaotama iseorganiseerumise võimekust. Sellega ühelt poolt keskus koormab ennast kogukonlike küsimuste korralduslike detailidega ning teisalt suureneb kogukondade (inimeste, asutuste) passiivsus liiga suure tsentraliseerimise tõttu.
- (c) Juba linna ja rõngasvalla ühinemisel (mida organisatsioonilises mõttes peetakse lihtsaimaks ühinemiseks) suureneb kolossaalselt KOV sisemine mitmekesisus, mistõttu ka selle juhtimine muutub keerukamaks. Kuid mitmekesisusel on ka teine funktsioon: tekib võimalus kujundada erinevate keskuste, ennekõike valla keskuse ja vallasiseste keskuste võimutasakaalu, mis on ääremaastumise oluline vastumeede ja mis võimaldab aktiveerida kodanikuühiskonda.
- (d) Nii ametnikkonna kui hallatavate ja sidusasutuste suurenemisega tekib võimalus ja vajadus spetsialiseeruda (millega suureneb hüppeliselt ka mitmekesisus ja tõhusa koordineerimise vajadus), kuid hakkavad eristuma ka juhtimisrollid. Kui väikevalla vallavanem on sisuliselt nii diplomaat kui tuletõrjuja ja sotsiaaltöötaja, siis suures vallas saab vallavanem keskenduda ennekõike poliitilise liidri ja diplomaadi rollile. Eristuvad paremini poliitika ja haldamise, strateegilise eestvedamise ja korraldamise, teenuste osutamise ja juhtimise rollid. See suundumus tingib olulisi nihkeid ka volikogu, valitsuse ja administratsiooni rollides, mida oleme põhjalikumalt käsitlenud „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatus<sup>1</sup>“.
- (e) Tavaliselt käsitletakse tsentraliseerimist ja detsentraliseerimist vastandina, tegelikult on need ühe asja (paindlik korraldus) kaks vastastikuselt seotud tahku, mis peaksid ideaalis

---

<sup>1</sup> [https://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_uhinemiste\\_kasiraamat.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_kasiraamat.pdf)

toimima nagu ühendatud anumate süsteem. Suurem mastaap ja ruum võimaldab võimu- ja võimekuse ressursi efektiivset tsentraliseerimist juhul kui see tugineb efektiivsel detsentraliseerimisel. Efektiivne detsentraliseerimine loob alltasanditel võimaluse ise genereerida võimekust (tõhusamalt toimida), mis suurendab ühtlasi ka kogu omavalitsuse võimekust. Valla kesktasand ei pea tegelema kogukonnaspetsiifiliste probleemide ja detailsete küsimustega ning saab keskenduda strateegilisematele teemadele. Seda on hästi näidatud linnarežiimide (sisekorralduse ja võimusuhte) uuringutes (nt Bäck jt 2005, Dowding 2001, Clark 2001). Seega, ühinemised võimaldavad tõepoolest tõhusalt tsentraliseerida, kuid see peab tõhususe saavutamiseks tuginema märkimisväärsel detsentraliseerimisel.

- (f) Sama loogika toimib ka teenuste delegeerimisel era ja kolmandale sektorile. Suures vallas kujuneb nii konkurentsikeskkond kui võimalus kasutada võimekaid valitsusväliseid toimijaid (MTÜsid, asjatundjaid), mida väikevallas napib. Ühtlasi suudetakse tasakaalustada paremini suurte ja/või monopoolsete pakujate domineerivat positsiooni (nt prügifirmad, elektriturg, pangad). Seega võimaldab suurem ruum nii tõhusalt välja delegeerida kui luua tõhusaid suuri asutusi.
- (g) Suured omavalitsused kujutavad endast tõsist võimukeskust ja partnerit nii riigile, teistele valdadele kui välispartneritele. Tänapäevases maailmas on partnerlus üks olulisi uusi ressurside hankimise ja genereerimise mehhanisme.

Niisiis, tänapäeval arenguetapil Eestis tuleb ühinemisi käsitleda kui omavalitsuste uut tüüpi sisekorralduse kujundamise reformi, mis peab tuginema mitmetasandilise ja -tahulise valitsemise loogikal (Baldersheim, Rose 2010, Baldresheim 2002). Lähtuda tuleb reaalsusest, et suur osa suuremaid omavalitsusi ei ole pelgalt keskuse ja tagamaa loogikast kantud, vaid on palju keerukamad mustrid nii territoriaalselt kui organisatsiooniliselt. Ilmselt kõige keerukam ongi kujundada selliste omavalitsuste sisekorraldust, kus on mitu väikest keskust ja puudub üks tugev keskus, samuti selliseid, kus niisugune mitme keskusega organism asub suure ja tugeva tõmbekeskuse kõrval.

## 1.2 Valla sisekorralduse baasmudelid

Varasem metoodiline lähtepositsioon antud küsimuses on esitatud „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiste käsiraamatus“<sup>2</sup>. Selles osas arendame me mainitud juhendis esitatut märkimisväärselt edasi tänu olulisele empiirilisele toele, mis on saadud juhtumuringute ning ühinemiskonsultatsioonide käigus, ja kontseptuaalsele analüüsile.

Kohe alguses on vajalik anda selgitus, et tegemist pole nõ puhaste prototüüpidega, mida puhtal kujul tuleks ühes või teises vallas rakendada. **Esiteks**, need on pigem alus-põhimõtted, mida võib ja tuleb rööbiti rakendada ühe valla eri valdkondades, kusjuures eri valdades võivad lahendused olla erinevad tulenevalt nii valla suuruselt kui ka paljudest teistest detailidest, s.h. juhtimiskultuurist. S.t. neid mudeleid tuleb rakendada tulenevalt kontekstist ja pärast väga põhjalikku analüüsi. **Teiseks** need mudelid ei välista üksteist, vaid võivad rööbiti rakendamisel teineteist täiendada.

---

<sup>2</sup> [https://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_uhinemiste\\_kasiraamat.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_kasiraamat.pdf)

Nende edukas kombineerimine võimaldab suurendada eri mudelite tugevusi ja vähendada nende puudusi. Nt väga tugev kaasamise mudel võimaldab kasutada oluliselt tsentraliseeritumat juhtimismustrit. Suundumus delegeerimisele eeldab väga tugevat juhtimiskompetentside eristumist omavalitsuse administratsiooni struktuuris. **Kolmandaks**, ka mudelite sees on võimalik sama printsiipi või mehhanismi rakendada erineva intensiivsusega, ennekõike tsentraliseerimise–detsentraliseerimise aspektist ja varieerida valitud mudeleid ajas, s.t. alustada enam tsentraliseeritumast ja liikuda detsentraliseerimise suunda või siis vastupidi. **Neljandaks**, me käsitleme õigusruumi kui instrumenti, mis võimaldab realiseerida kogukonna arengu (mis on KOV missioon) teatud ja poliitiliselt valitud eesmärged. Kirjeldatud mudelid on ennekõike juhtimismustrid, instrumendid ja mehhanismid, mis võimaldavad formaalsetes õiguslikes raamides realiseerida mõneti erinevaid taktikaid, sh tulenevalt sisuliste asjaolude (nt kriis või majandustõus) muutumisest. Eeldusel, et KOV tegevus peab rangelt piirduma vaid seadussätete täitmisega, võib nende mudelite rakendamine ebaõnnestuda; KOV peab kavandama strateegiaid, mis ei ole vastuolus seadustega ja kasutama õiguslikku ruumi maksimaalselt avaralt. Nt kui ettevõtluse eelduste arendamine, noorsootöö või võlanõustamine pole otseselt seadusega ette nähtud kui KOV funktsioonid, ei tähenda see seda, et nende ülesannete kui kogukonna jätkusuutlikkusele oluliste faktoritega ei tuleks tegeleda. Või siis näiteks hoolekogule (kodanike/ kasutajate nõukogule) antud pädevusi võib poliitilisel kokkuleppel, kas suurendada või vähendada piirini, et see ei riivaks teiste toimijate seaduslikke pädevusi. Seega meie üldine lähte-eeldus ja järeldus on, et pakutud mudelid on kooskõlas meie haldus- ja õigusruumiga, kuid tihti nende rakendamise võimalikkust ei tajuta, sh tuginedes formaalõiguslikele piirangutele. (Nt valla- ja linnavalitsuse komisjonide moodustamise ja kasutamise viisid on KOKS-s määratletud väga üldiselt, kuid tegelikkuses on need reaalne valitsemisinstrument, mida kasutatakse väga erinevates vormides ja eesmärkidel ehk siis selle näite puhul ei tunnetata õiguskeskonda mitte niivõrd piirangu kui just võimalusena).

Antud mudelite (mis on meie KOV praktikas suhteliselt uudne teema) tõhus rakendamine võib eeldada KOV õigusliku konteksti teatud muutusi, seda enam, et omavalitsuskorralduse põhimõtted, mida peeti silmas 1992. aastal on 2014. aastaks oluliselt muutunud. Üheks oluliseks suundumuseks oleks õiguslikud muutused, mis võimaldaks suure omavalitsuse sisekorraldust detsentraliseerida ja suurendada organiseeritud kodanike võimalusi mõjutada jooksvalt valla ja selle asutuse juhtimist. Küsimus on ennekõike nende mudelite efektiivses (ulatuslikus) rakendamises, mille jaoks võib õigusliku ruumi loomine olla tugevdavaks mehhanismiks (nt poliitiline detsentraliseerimine KOV sees), kuid see ei tähenda, et neid ei oleks võimalik kasutada olemasolevas õigusruumis.

**Viiendaks**, kõikidel mudelitel on oma tugevad ja nõrgad küljed, kuid siiski realiseeruvad tugevused (ja avalduvad nõrkused) teatud objektiivsete taustfaktorite puhul. See tähendab, et neid ei saa suvaliselt rakendada. Nt võimaldab tegevuste standardiseerimise suuremat tsentraliseerimist (nt raamatukogude puhul), samuti ei saa detsentraliseerida teenuste osutamist ruumis, kui teenus puudutab väga väikest sihtrühma (nt eriti andekad õpilased) või eeldab väga professionaalset töötajat (nt võlanõustamine).

Me eristame kolme juhtimiskorralduse mudelit, mida rakendada asutuste ja valitsemisstruktuuri kujundamiseks, ja kahte juhtimisstrateegiat, mida saab esimeste mudelitega kombineerida nende tugevdamiseks ja täiendamiseks:



**JUHTIMISKORRALDUSE MUDELID**

1. Funktsionaalne tsentraliseerimine, s.h. klassikalise bürokratliku hierarhia kasutamine.
2. Valdkondlike teenuspiirkondade moodustamine, s.t. strateegilise juhtimise ja tugiteenuste tsentraliseerimine koos asutuste ulatusliku korraldusliku autonoomiaga.
3. Multifunktsionaalsete piirkondlike keskuste (s.h. osavalla) moodustamine.

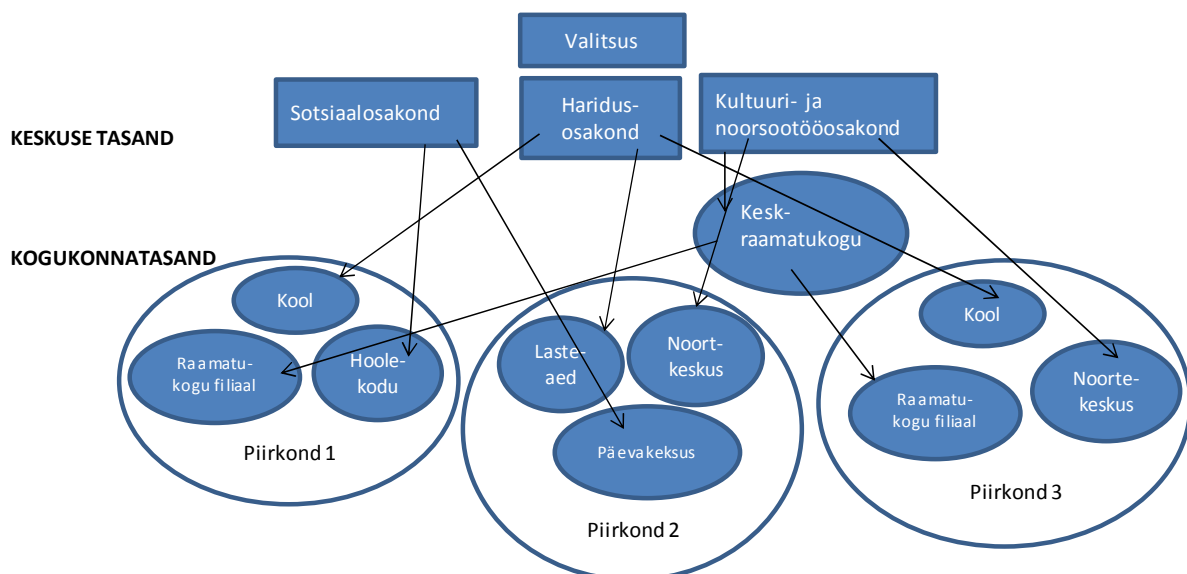
**JUHTIMISSTRATEEGIAD**

4. Kaasava korralduse mudel, s.t. erinevate rollidega kodanike osaluse ja kontrolli kogude (hoolekogud, nõukogud, külavanemate kogud jm regulaarse osaluse mehhanismid) moodustamine – lisaks volikogudele – mis tagaksid kogukonna maksimaalse mõju haldusasutuste tööle.
5. Delegeerimise mudel, s.t. strateegia, mis taotleb kõikide avalike funktsioonide, välja arvatud võimu (sundus- ja regulatsioon) funktsioonide üleandmist eraõiguslikele, kas äri või kolmanda sektori, asutustele.

**1.2.1 Funktsionaalselt tsentraliseeritud korraldus**

See tähendab eri valdkondade asutuste juhtimist ühest keskusest, kusjuures valdkondi võib keskendada, kas kitsamalt (nt raamatukogud) või laiemalt (nt kogu kultuurivaldkond). Suures vallas võib täielikku tsentraliseerimist tasakaalustada valdkonnapõhise hallatava asutuse (või eraõigusliku asutuse, nt. kommunaalasutuse) loomisega, mis administratsiooni suhtes omab teatud korralduslikku autonoomiat. See võimaldab liikuda klassikalise bürokraatia suundumuse teenuspiirkondade mudeli suunas, s.t. strateegilise juhtimise kompetents koondub suuremal või vähemal määral vallavalitsusele (volikogule) ja korraldus ametile (osakonnale).

Joonis 1. Valdkondlikult tsentraliseeritud mudel



„Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatus“ on kirjeldatud selle mustri rakenduse eelised ühinemiste ülemineku- ja stabilisatsiooniperioodil ning ohtusid pikaajalises perspektiivis (lk.

44). Siinkohal lisaksime, et üleminekuperioodil, kui on vaja kiiresti ühtlustada valdkonna asutuste toimimine nii organisatsioonikultuuri kui tõhususe aspektist, on tsentraliseeriv strateegia õigustatud siis, kui üheaegselt kasutatakse tugevaid detsentraliseerivaid hoobasid (ennekõike kodanike osalus/ja kontrollikogud), samuti efektiivset strateegilise juhtimise ja kontrolli hoobasid juhtimisahela tipus, mis eeldab poliitilise ja administratiivsete rollide väga selget piiritlemist. Üleminekuperioodil on samuti palju konfliktivõimalusi, mida tsentraliseeritud muster võib pehmedada. Samuti on valla ümberkorraldused veel aktuaalsed (on päevakorras) nii kodanikele kui opositsioonile, mis võimaldab tasakaalustada ületsentraliseerivat suundumust. Siiski võib selle mudeli ajutise kasutamise takistuseks osutuda poliitilise ja strateegilise juhtimise nõrkus, sest ka valla uued juhid peavad oma seniseid rolle põhjalikult revideerima ja see ei ole neile kui väikevalla kogemusega ametnikele reeglina lihtne ja isegi jõukohane ülesanne. Soovitused:

Esiteks, teha ühinemisotsus võimalikult vara, mis annab võimaluse süvitsi keskenduda asutuste töökorralduse ühtlustamisele enne uue juhtimismustri juurutamist, alates nende vahetute kontaktide korraldamisest ja kogemuste vahetamise seminaridest, lõpetades tegevuse formaalse sisu kõrvutava analüüsiga.

Teiseks, tuleks tagada juhtkonna maksimaalne järjepidevus, s.t. ühinemise kavandajate ja läbiviijatel peaks olema võimalus kavandatu ellu viia.

Funktsionaalset mudelit saab lihtsamini rakendada valdkondades, mis on hästi standardiseeritavad ja kus on väga väikesed asutused. Kõige parem näide on raamatukogud. Osalist detsentraliseerimist nt. ühe raamatukogu või ameti moodustamiseks pole mõtet mudelit rakendada kui asutuste arv jääb 2-3 piiresse, ehkki tugeva liidri olemasolul, võib see raamatukogud paremini sidustada teiste asutuste tegevusega (kultuurimajad, noortekeskused) ja juhtida inimesi (raamatukoguhoidjaid) kui nendele delegeeritakse lisaülesandeid (nt. kodanike avalduste vastuvõtt, postiteenused). Probleeme funktsionaalse tsentraliseerimise puhul võib tekitada see, kui raamatukogud asuvad eraldi hoonetes (ja raamatukogu töötajad jääks pelgalt raamatukogu töö sisu eest vastutama) ja on hajutatud suurel territooriumil, mis tekitab probleeme nende majade haldamisel. Siin võib probleemi lahendusele kaasa aidata kolmanda mudeli (multifunktsionaalsete keskuste) rakendamine valla piirkondade haldusruumi korraldamisel.

### 1.2.2 Teenuspiirkonna mudel

Teenuspiirkonna mudel tähendab samuti valdkonna juhtimise tsentraliseerimist, kuid eeldab hallatavate või kaasatud asutuste (s.t. era- ja kolmandast sektorist) autonoomia säilitamist korraldusküsimustes, kuid strateegiliste ja tugifunktsioonide tsentraliseerimist. Täna korralduses tähendaks see tihti lihtsalt uue juhtimistasandi pealeehitamist, kuna väikevallas autonoomsed asutused praktiliselt strateegilise juhtimisega ei tegele ja multifunktsionaalsed ametnikud ei jõua sellega tegeleda, samas kui tugifunktsioonide täitmisel on seal väga palju dubleerimist. Kui funktsionaalne tsentraliseerimine ei eelda asutuste omavahelist horisontaalset koostööd, siis teenuspiirkonna mudeli üks eesmärke ongi suurendada seda koostööd ühes asutuste spetsialiseerumisega. Selle tulemusena võib suures vallas kujuneda asutuste võrgustik, milles eri

asutused spetsialiseeruvad ja võimaldavad paremat teenust väiksematele sihtrühmadele. Allpool mõned näiteid võimalikest teenuspiirkondadest.

- *Hariduses* on riigigümnaasiumite loomisega tekkinud eriline vajadus hakata haridust suures piirkonnas/vallas juhtima teenuspiirkonna loogika alusel, eriti siis kui piirkonnas on väga erineva suuruse ja võimekusega haridusasutusi (s.t. riigi kutsekoole ja teisi haridusasutusi). Seega eeldab hariduspiirkond enam mitte valla tasandi strateegilist juhtimist vaid veelgi keerukamat strateegilist tippu. Hariduspiirkonna mudel on detailselt esitatud Sootla ja Kattai (2013) poolt „Raplamaa omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimise strateegias“<sup>3</sup>. Siinkohal me defineeriks näitlikult strateegilised ja tugifunktsioonid, mis on otstarbekas keskendada valitsuse tasandile.
  - Koolivõrgus asuvate asutuste omavahelise koostöö ja ühisürituste korraldamine,
  - teatud tugiteenuste keskendamine (IT, toitlustamine, raamatupidamine, majandamine),
  - personali leidmine, koolitus ja selle kontroll,
  - kooli ja lasteaiavõrgu strateegiline arendus,
  - tugispetsialistide ja tipperialaõpetajate kasutamise (leidmise) koordineerimine,
  - erinevate tugiklasside planeerimine ja arendamine, s.h. töö eriti andekate lastega,
  - kutsenõustamine ja -arendused,
  - suhted sidusasutustega (ülikoolid, ettevõtjad, kõrgkultuuri pakkujad, noortekogud ja liikumised),
  - rahvusvahelised suhted, lülitumine rahvusvaelistesse koostöövõrgustikesse,
  - EL projektitaotlused.
- *Huvihariduse* maksimaalne lähendamine koolidele, väikestes kohtades kultuurimajade võimaluste ärakasutamine, eri vanuseastme huviharidus, nt. lastehoiu konsultandid, koduhoiu kursused, maastikudisain jne, huvihariduse koordineerimine suuremate keskuste/naabritega.
- *Hooldekodude (sotsiaalasutuste) võrgustik*, mis võimaldaks spetsialiseeruda erinevaid tugikeskusi erivajadustega isikutele ning kus põhimõtteks ei ole oleks mitte universaalsus vaid spetsialiseerumine piirkonna sees ja asutustevaheline koostöö.
- *Noortekeskuste võrgustik*, eriti perspektiiviga suurendada noorte mobiilsust ja keskuste poolt arendatavat stiilivariatiivsust (nt. intellektuaalse tegevuse kallakuga keskus versus füüsilise tegevuse (võitluskunstid) kallakuga keskus vs. rahvusvahelise suhtlemise kallakuga keskus, seda nii suure KOV sees kui rahvusvahelistesse võrgustikkesse lülitumisega.

---

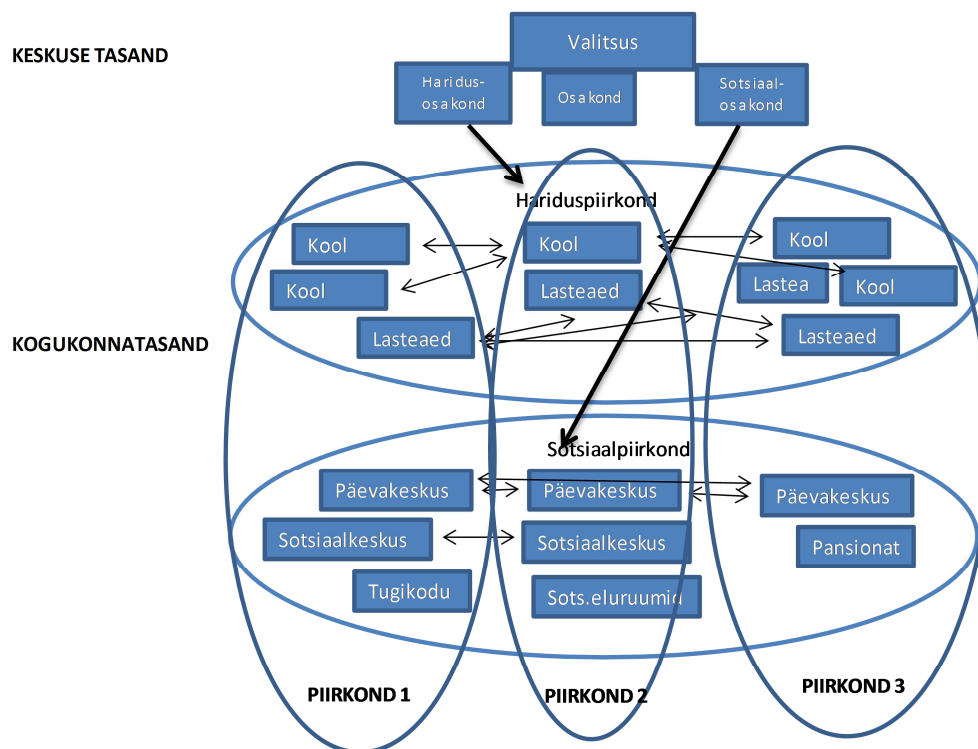
<sup>3</sup> [http://rol.raplamaa.ee/attachments/029\\_ROLi%20projekti%20I%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf](http://rol.raplamaa.ee/attachments/029_ROLi%20projekti%20I%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf)

- *Kultuuri- ja rahvamajad, külakeskused* oma tegevuste kavandamisel: nt ühised hanked, kõrgkultuuri pakujate kutsumine, dubleerimise vältimine, professionaalsemate kollektiividesse huviliste leidmine.

Teenuspiirkonna üheks eeliseks on, et see võimaldab vähendada väga väikeste (haridus)asutuste ühikukuluseid ja suurendada nende teenuse kvaliteeti, kuna võimaldab neid aidata nõustamise ja osakoormusega tipppersonaliga; samas võimaldab see säilitada kriitilisel piiril olevaid väikeasutusi, mida väikevallad ei suudaks mingil juhul pikas perspektiivis ülal pidada. Siin ilmneb laialt levinud arvamusele täiesti vastupidine trend – ühinemised võimaldavad säilitada asutusi ääremaal isegi siis kui nende ülalpidamine on kallid.

Ka siin võib strateegilise tipu moodustada ametina suuremas vallas või siis osakonnana väiksemas vallas. Allasutuste autonoomia võimaldab lahendada lihtsamini juhtimisulatus probleemi väga paljude (üle 10) hallatava asutuste puhul.

Joonis 2. Teenuspiirkonna mudel.



### 1.2.3 Multifunktsionaalsete piirkondlike keskuste (sh osavalla) moodustamine

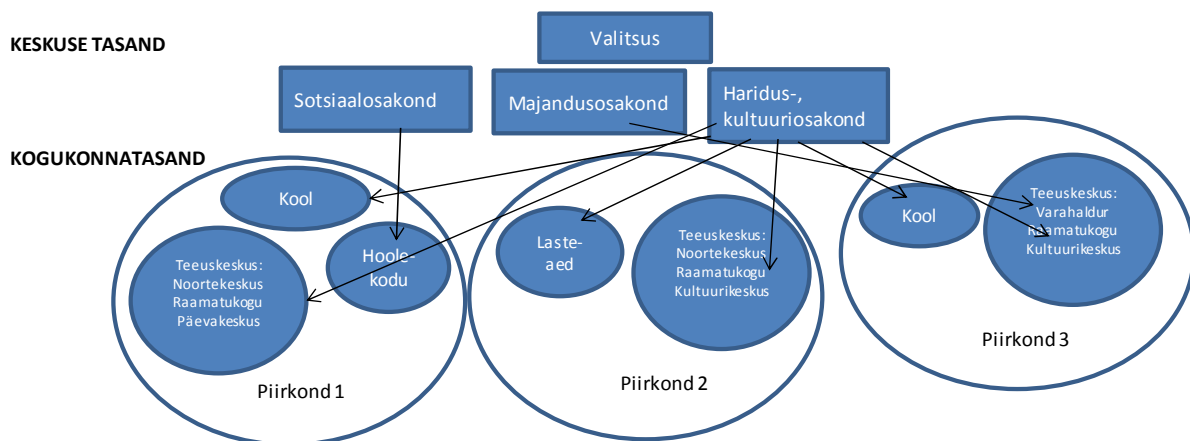
Kuna tihti ühinevad tugeva kogukondliku identiteedi ja kompaksete väiksemate keskustega kogukonnad, tekib ühinemiste järel vajadus säilitada kogukonna sidusus pärast vallavalitsuse kui keskuse kadumist. Teoreetiliselt võib eeldada, et kogukond peaks ise organiseeruma. Kuid siin on ka teatud raskused:

- see toimub reeglina valla keskusest kaugemates keskustes ja sidusus hajub lähikeskustes, mis asuvad suure keskuse lähedal;
- organiseerumine külaseltsi tasandil ei suuda tagada kogukonna jätkusuutlikkust pikemas perspektiivis isegi siis kui ühinenud vald püüab maksimaalselt teenuseid kogukonnale delegeerida;
- tsentraliseerivad lähenemised tekitavad kogukonna võimukeskuse kadumisel seal asuvate asutuste (kultuurimaja, raamatukogu, kool, hooldekodu) üksteisest võõrandumise, kuna allutakse otse keskusele ja keskendutakse oma missioonile. Seetõttu jäävad nende tegevuses nõ kogukonna arendamise kõrvalfunktsioonid tahaplaanile.

Kuigi paljud teenused ja haldusfunktsioonid jäävad, kas tsentraliseerituks (allasutuste vormis) või koonduvad keskustesse (strateegiline juhtimine, professionaalsed teenused), jääb vajadus, et endistesse valla keskustesse ja ka suurematesse endistesse vallasisestesse keskustesse tekkiks nõ tõmbekeskus, mis sidustaks erinevad tegevused ja asutused piirkonnas. Praktika näitab, et see ülesanne on reaalsem olukorras, kus nendes endistes keskustes jääb *mingi oluline autonoomne haldusfunktsioon ja liider*, kes suudab seda piirkondlikku keskust integreerida ühte. Praktika näitab, et sotsiaaltöötaja selleks reeglina olla ei saa ja kavandatud teeninduspunktid on reeglina kadunud vähese vajaduse tõttu.

Selle keskusega võivad ühineda toimijad ja asutused teistest sektoritest (MTÜ, publi, seltsingud, post, hostel). Sellel mudelil on väga oluline roll piirkonna/küla kui tugeva omavalitsuse alltasandi tugevdamisel ja omavalitsuse piirkondliku tõmbekeskuse säilimisel. Sellist tüüpi multifunktsionaalse keskuse loomise vajadust on varasemalt kirjeldatud „2005. a kohalike omavalitsuste ühinemise analüüsis<sup>4</sup>. Varasemate ühinemiste üheks nõrkuseks ongi olnud endiste valla keskuste hääbumine, mida antud korraldusmudel peaks oluliselt takistama kui mitte vältima.

Joonis 3. Multifunktsionaalsete piirkondlike keskuse mudel



<sup>4</sup> <https://www.siseministerium.ee/2005-aasta-toimunud-kohalike-omavalitsuste-uhinemise-analuu>

Selliste ala-keskuste säilitamine pole mitte üksnes vahend ääremaastumise vältimiseks, vaid ka reaalne instrument säilitamaks nõudlust kohalike teenuste järele. Vastasel juhul (st formaalse teenuspunkti loomine) vähendatakse (mentaalselt) nõudlust kohalike teenuste järele, mis võib edaspidi viia teenuste pakkumise likvideerimiseni (nagu see enamasti on teenuspunktidega juhtunud), kuna nõudlus nende järele on vähenenud. Kui nt rutiinseid sotsiaaltoetusi ei otsusta suurel määral inimene kohapeal, siis hakkavad inimesed taotlusi viima valla keskusesse eeldusel, et seal on paremad läbirääkimisvõimalused ja tõenäolisem positiivne tulem saada (Läti kogemus, vt „Läti Vabariigis läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs“<sup>5</sup>), ehkki objektiivselt pole see vähemalt alguses nii. Ka teiste avalike asutuste (post, publi, külakeskused) säilitamisel on oluline psühholoogiline mõju kogukonna integreerumisele. Keskuse tunde kadumine kandub üle ka teiste teenuste tarbimisele (haridus, kultuur, suhtlus) ja ka osalusele nende „tootmises“, s.t. erinevates konsultatiivnõukogudes. Kuid probleemil on veel üks oluline tahk. Demokraatia tugineb teatavasti tasakaaludel. Kui hääbuvad vallasisesed keskused ja elu keskendub objektiivselt ühte keskusesse, siis hakkavad kujunema seal ka mitte üksnes keskuse huve edendavad hoiakud (ka nende seas, kes ääremaalt keskusesse tööl käivad) vaid tekib trend pärssida demokraatiat, ehk tekib uuesti kitsas kohalik oligarhia nagu täna väikevaldades on kujunenud. Mitmete tugevate valla-siseste keskuste säilimine ja nende omavaheline koostöö on eelduseks, et sellist trendi ei tekki. Tihti juhid eeldavad, et niisugused tasakaalud tekitavad üksnes tüli. Tegelikult tekitab selline territoriaalne tasakaalustatus pikas perspektiivis valitsemise kvaliteedi tõusu ja mis peamine, võimaldab rohkem delegeerida, mis lihtsustab valla valitsuse keskendumist oma strateegilistele ja professionaalsetele rollidele ning vabanemist kohustusest keskenduda üksikküsimustele, mida reeglina kodanikud ise suudavad ära klaarida.

Multifunktsionaalse piirkondliku keskuse **kõige lihtsam vorm** oleks **kohaliku haldusjuhi** ametisse määramine, kes vastutaks kõikide kohapeal asuvate asutuste majandamise eest ja minimeeriks erinevate teenistujate (koristajad, söögivalmistajad, remondimehed jne) pidamist hajutatult eri asutustes (ka viimased võiksid talle alluda). Samas säilitaksid hallatavate asutuste juhid täispädevuse oma põhifunktsiooni täitmisel (kooli direktorid pedagoogilise protsessi korraldamise eest, kultuurimajade juhid oma kultuurielu arendamise eest). Näiteks Saue vallas ja Sonda vallas on niisugust vormi juba kasutatud (viimases on mitu asutust, s.h. vallavalitsus, ühes majas). Sellist loogikat kasutas ka nt Maidla vald oma asutuste majandamisel (siiski, mitte ametniku vaid MTÜ vormis, mis on samuti üheks võimaluseks). Nii tekkiks ka sisuliselt kaks eraldi eelarvet, mida käsutavad haldusjuht ja vastava asutuse juht. Haldusjuht võiks samuti vastutada lisafunktsioonide eest (hangete korraldamine ja pakkujate otsimine, menetlemine, avalduste vastuvõtmine-lahendamine, järelevalve nt teede korrashoiu eest). Ta vaataks järele ka teiste asutuste ja ametnike töö üle ning annaks sellest tagasisidet valla administratsioonile. Kui töökoormus kasvab suureks, võib ta endale võtta alluva, tugitöötaja. Kõige soodsam versioon oleks, kui see juht oleks samal ajal ka kogukonna reaalne liider ja suudaks hakata koordineerima ka teiste toimijate, sh kodanikeühenduste tööd. Valikumoment on, kas orienteeruda väiksematele keskustele, kus töötab multifunktsionaalne persoon, või suurematele keskustele ja võtta haldusjuhi kõrvale veel ametnikke. Ilmselt sõltub see konkreetsetest asjaoludest. Puhast haldus/majandamispoolt võiks juhtida piirkonnas alates ca. 2000 elanikku (siiski sõltub asutuste arvust ja nende majade seisundust) ja väiksemates keskustes on vajadus mitme funktsiooni ühildamiseks. Väiksema keskuse ja multifunktsionaalse juhi eelis on see, et haldusjuhi ja kogukonna juhi võim ja renomee tugevdab

<sup>5</sup> [https://www.siseministerium.ee/public/Lati\\_KOV\\_reformi\\_analuu\\_loppraport.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/Lati_KOV_reformi_analuu_loppraport.pdf)

teiste alafunktsioonide (avalik kord, järelevalve, kodanike probleemide käitlemine) paremat täitmist ja suudaks paremini keskenduda kogukonna integreerimise ja eestvedamise rollile.

Multifunktsionaalse piirkondliku keskuse **mudeli arenenud vorm** oleks oluliselt detsentraliseeritud osavald. Selle mõte seisneb:

- (a) suuremates valdades (ca 15000-20000 elanikku ja ca 1500 ruutkilomeetrit) võib tekkida vajadus delegeerida piirkondlikule tasandile ka osa ametnike funktsioone ja teostada suuremat mahtu haldusfunktsioone nii, et seal kujuneb inimeste juhtimise ja koordineerimise funktsioon. See eeldaks nii juhi suuremat professionaalsust ja spetsialiseeritust juhirollile kui suuremat autonoomiat ressursside operatiivsel paigutamisel, samuti teatud autonoomiat personaliküsimustes. Samuti võimaldaks see vähendada valla keskuse koormust rutiinsel haldamisel ja valla administratsiooni keskendumist strateegilistele ja kõrgemat professionaalsust eeldavatele tegevustele. Sellise osavalla loomine võiks õigustada ennast kuskil alates 4000-5000 elanikuga piirkonna haldamisel. Eesti õiguskeskkond võimaldab, et osavald võib formaalselt olla ka kohalik amet ja selle juht vallavalitsuse (kabineti) liige.<sup>6</sup>
- (b) kujundada piirkonna haldamisel tugev tagasiside kodanikelt piisavalt esindusliku nõukogu (halduskogu) näol, mis võimaldab kujundada piisavalt tugeva avaliku arvamuse kohaliku valitsemise kohta eri suundades (kogukonna mobiliseerimine, sisend ja surve valla keskviimule, kontroll detsentraliseeritud halduse üle) ja ka poliitilised tasakaalud. Kui väikevallas võis valitud volikogu olla (ja sageli ka on) valla juhi käepikenduseks, siis selline osavalla halduskogu võib olla tugevas kogukonnas *de facto* volikogu mõjuga omamata selleks, formaalset poliitilist mandaati. Tänapäevane Eesti õiguskorraldus ei võimaldada sellisel nõukogul küll administratiivrolle täita, kuna tegu ei ole haldusorganiga (Lõhmus 2003), kuid selle konsultatiivse rolli tugevus on suuresti kohaliku tasandi poliitiline otsus, st seda on võimalik kujundada.

Siiski, administratiivselt detsentraliseeritud osavalla mudelit võib rakendada ka väiksemates valdades paremaks sisekorralduseks.

Ilmselt oleks otstarbekas laiendada osavaldade õigusruumi, kuna valdade mastaap on oluliselt suurem kui KOKS-i kujunemise ajal eeldati (vt Lõhmus 2013). Samuti polnud tol ajal probleemiks kodanike madal aktiivsus kohalikul tasandil. Tallinna näide demonstreerib täna ilmekalt, kui painedumatu on tsentraliseeritud valitsemiskorraldus ja kui korporatiivset valitsemisstiili see soosib. Samas, on ilmne, et tugeva poliitilise eestvedamise puhul võib linnaosa täita väga tugevaid arendusfunktsioone. Ühest küljest on ilmne vajadus tugineda tugeval administratiivsel detsentraliseerimisel vähemalt osavaldade puhul (osavalla juht on valitsuse liige ja võib taotleda oma otsustele valitsuse toetust). Samas on ka ilmne, et halduskogu liikmete valik peaks olema laiapõhjalisem (nt. külavanemate kogu) ning halduskogu peaks omama teatud asjades edasilükkava

---

<sup>6</sup> Lõhmus, M. (2013) *Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis*. Ekspertanalüüs, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut.

veto õigust nii osavalla juhi otsuste kui valla otsuste suhtes, mis oluliselt riivavad piirkonna huve. Nt. võiks osavalla arengukava vastu võtta ning aktsepteerida ja raskendada sellele vasturääkivaid otsuseid volikogus.

#### 1.2.4 Kaasava korralduse strateegia

Kaasava korralduse strateegia sisuks on lisaks valla volikogule erinevate rollidega kodanike osaluse ja kontrollikogude (hoolekogud, nõukogud, külavanemate kogud jm regulaarse osaluse mehhanismid) moodustamine, mis tagaksid kogukonna maksimaalse mõju haldusasutuste tööle.

Ka see printsiip on (nagu eelnev) vajalik suurema valla sisekorralduse teatud aspekti korrastamiseks. Esiteks, tugev kodanike hääl ja surve võimaldab rakendada enam tsentraliseeritud haldamist valdkondades ja takistada ahvatlust lahendada valla finantsprobleeme ääremaade teenuste arvelt. Nt Taanis mindi gümnaasiumi hariduse riigistamisele seetõttu, et seal on arenenud tugevad koolide hoolekogud. Teine ja võib-olla isegi peamine põhjus on see, et suures vallas muutub oluliselt volikogu, valitsuse ja komisjonide funktsioon. (Vt KOV üksuste ühinemise käsiraamat, lk 41-42). Volinikud suurtes valdades ei saa olla enam kodanike üksikmurede edastamise agendid ja volikogud ei saa keskenduda üksikküsimustele, samal ajal peaks kodanikud olema võimelised andma organiseeritud ja artikuleeritud (st üldistatud ja läbimõeldud) sisendit poliitikasse. Kohalikul tasandil ei saa loota suhteliselt nõrgale parteilise sisendi võimekusele, samas kui on võimalus kasutada palju konkreetsemaid ja kohalikke olusid kajastavaid vorme. Kolmandaks, peaks valla sisekorralduse muster kindlasti sisaldama mehhanisme, mis tugevdavad kogukonna organiseerumist tingimustes, kus kohapealt on kadunud avaliku võimu keskus. Tõhusate osaluskanalite juurutamine:

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

Kodanike kogusid (hoolekogu, nõukogu, halduskogu) võib ja tuleb kasutada seal, kus see on ette nähtud ja kujundada need olemasolevas õigusruumis võimalikult suure mõjuga vastava asutuse või piirkonna juhtimisele. Tänapäevane õiguslik kontekst ei taksita luua kodanike nõukogusid olemasolevate asutuse juurde ja siduda neid asutuste tegevustega, kus need täidaksid avaliku arvamuse, osalemise ja apelleerimise funktsiooni valdkonna/ asutuse tegevuse nõustamisel. Sellised kasutajate (nende esindajate) kogud on täna seadusega nõutud lasteaedades ja koolides hoolekogudena ning rahvaraamatukogudes raamatukogu nõukoguna. Sarnast mudelit (küll seaduses nõudmata) saaks kasutada teiste asutuste juures, mille tegevus on suunatud kodanikele teenuste osutamisele (kultuuri- ja rahvamajad, spordikeskused, sotsiaalteenuseid osutavad asutused, huvikoolid jne). (Vt



nt Võhma Vaba Aja Keskuse põhimäärus § 7)<sup>7</sup>. Ilmselt suurendab nii selliste formaalsete kui ka mitteformaalsete kogude rolli nende tugev side volikogu piirkondliku arengu komisjoniga ja selle komisjoni (ja üldse komisjonide) rolli suurendamisega valla otsustusprotsessis.

### 1.2.5 Delegeerimise strateegia

See oleks strateegia, kus omavalitsus jätaks endale vaid miinimumi avaliku võimu rakendamisega seotud funktsioone ja omavalitsuse ametnike keskseks rolliks, peale vahetute bürookraatlike funktsioonide, oleks valdkonnajuhi (mänedžeri) roll, kes haldaks lepinguid ning kokkuleppeid ja kontrolliks partnerite tööd. See oleks samuti täiendav mudel eelnevatele ja mudel, mis rakendub hästi just eelnevalt kirjeldatud mudelite kombineerimisel.

Valla suurenemisel on vahetu mõju delegeerimise laienemise otstarbekusele. See oleks detsentraliseerimise lisamehhanism, kuna (a) suureneb konkurentsikeskkond valla territooriumil, võimalus tekitada konkurentsi ka endiste kohalike pakkujate vahel; (b) suureneb teenuste mastaap (mitte alati, nt. heakorra, teedehoolduse puhul suureneb pakkujate hulk) ja väheneks ühikuhind. Väikeses vallas takistab delegeerimist kartus „viia raha vallast välja“, mis suurendab teenuste maksumust ja tekitab nõ sotsiaalseid töökohti; (c) suureneb lepingute juhtimise võimalused/kvaliteet ning on lihtsam tasakaalustada suuri pakkujaid.

Delegeerimise puhul tuleks tähelepanu pöörata järgmisele tähelepanekutele ja soovitudele:

- a) Kujunenud konkurentsi ja piisava pakkumise keskkonnas võib suurema osa ülesannetest delegeerida, kuid samas tuleb selleks kujundada ametnike spetsialiseeritud profiil, kes suudavad hallata lepinguid. See on ühtlasi kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamise meede.
- b) Tekib võimalus kaasata suuri ja efektiivseid pakkujaid, kuna lepingute mastaap on suurem ja ohud (ebapiisav kontroll, tagasiside) väiksemad.
- c) Kasutada saab väga erinevaid delegeerimise vorme, samas mitte muuta delegeerimine dogmaks seal, kus asutusesisene teenuse osutamine on optimaalsem.
- d) Kasutada rohkem nn lepingulist teenuseosutamist (tulemuslepinguid), mis loob võrreldavuse ja konkurentsi momendi. Seega, kui loogiliselt oleks vaja tegevuskultuuride (praktikate) ühtlustamiseks tsentraliseerimist ja siis detsentraliseerimist, siis oskusliku sisemiste lepingute sõlmimise (nn tegevuslepingud allüksustega ja allasutustega) puhul võiks alustada teatud puhkudel ka delegeerimisega.
- e) Eraldi teema oleks partnerlus-delegeerimine, mida tänane riigihangete loogika ja kord oluliselt raskendab. (Meil domineerib võistlev hankeloogika, samas halduspraktika ja -teooria tunneb ka partnerlusel põhinevad hankemenetlus, so *relational contracting*). Vormi kasutus sobib teatud spetsiifilistes teenusvaldkondades, kus on väike sihtrühm või suur sotsiaalne pakkumine, kujundada kõigepealt välja võimekas toimija ja siis anda talle kui strateegilisele

---

<sup>7</sup> [https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/4260/2201/4020/140219\\_M2\\_lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/4260/2201/4020/140219_M2_lisa.pdf#)

partnerile üle iseseisva toimetamise õigus. Suur osa MTÜsid on jätkusuutmatud nii professionaalselt kui materiaalselt. See delegerimise vorm on aktuaalne eriti sotsiaalvaldkonnas, eriti piirkonnapõhise delegerimisena (nt kultuur, lastehoid, avahooldus ja päevateenused). Tuleks analüüsida õiguslikke võimalusi ja piiranguid ning strateegiaid, kuidas sulandada neid kodanikuühiskonna arenguga. Sisuliselt on juba täna paljud vallad selle mehhanismi käivitanud (sh Lääne-Nigula vallas).

### 1.3 KOV administratsiooni korraldus enne ja pärast ühinemisi

Väikevaldade valitsemist iseloomustab:

- a) ametnike töös paljude rollide ja funktsioonide ühendamine ning neist mõne eelistamine tihti isiklikest eelistustest lähtudes;
- b) eri juhtimise/haldusrollide nõrk ja juhuslik eristumine, mistõttu administratsiooni struktuur on väga tihti juhuslik, isikupõhiste kompetentside ja suhete baasil kujunenud;
- c) poliitilise ja haldusliku aspekti läbipõimumine. Ametnikud on tihti kaasatud valitusse ning teevad poliitikat. Valla valitsuse ja administratsiooni rollid on segunenud, valitsus teeb tihti ametniku tööd;
- d) valla juht ise on multifunktsionaalne, reeglina täidab ise terve rea haldusfunktsioone ja püüab sekkuda nende täitmisse (nt vallavanem täidab ka majandusnõuniku ülesandeid ja saab selle eest lisatasu), mis takistab tal tõhusalt esindada valda väliste toimijatega suhtlemises, kuid ka pärsib oma ametnike motivatsiooni olla innovatiivne.

Meie analüüsid on näidanud, et ametnike, aga ka poliitikute/juhtide rollide tõsine diferentseerumine algab kuskil 6000-7000 elanikuga vallast alates, väiksemates valdades on rollide (juhtimine-osutamine) ja funktsioonide (haridus-huviharidus) eristumine üsna piiratud. Paljud muudatused, mis on otstarbekad juba Viljandi vallas pole otstarbekad Lääne-Nigulas. Seega ei ole toimunud Lääne-Nigulas olulisi nihkeid, va suundades, kus vallavanema kompetents on suutnud ebaotstarbekalt jaotunud funktsioonid paremini piiritleda. Nt kui Viljandi vallas on rakendatud sotsiaaltöös mittediferentseeritud tööjaotust ja teenused on tsentraliseeritud, siis Lääne-Nigulas on kombineeritud ulatuslik spetsialiseerumine territoriaalse paigutuse (faktiliselt isegi detsentraliseerimise) põhimõttega. (Vt osa [2.3](#) ja [3.3](#)).

Valdade ühinemisel on võimalus oluliselt diferentseerida ametnike rolle ja funktsioone ning tuleb eeldada, et ulatusliku detsentraliseerimise ja delegerimisega erinevaid rolle täitvate ametnike vahekorrad muutuvad:

1. Selgelt tuleks piiritleda poliitilised ja administratiivsed rollid vallavalitsuse kui ametiasutusestruktuuris, mis oleks otstarbekas ka volikogu ja valitsuse paremaks sidumiseks, (a) et valitsus esindaks adekvaatselt volikogu enamust, (b) et volikogu suudaks valitsust poliitiliselt kontrollida, (c) et valitsuse keskne roll oleks poliitikate tõhus koordineerimine ja võime teha kollegiaalseid otsuseid ning (d) et delegerida suurem osa korraldusotsuseid administratsiooni tasandile. Väikeses vallas kasutatakse väga tihti nõ

nõustava valitsuse (valitsuses on kogukonna arvamusiidrid väljapoolt volikogu) või ametnikuvalitsuse (valitsuse liikmed on ametnikud) mudelit. Mõlemad uuritavad ühinenud omavalitsused kasutavad selle segamudelit. Suures vallas, kus peaksid selgelt diferentseeruma volikogu ja valitsuse rollid ühelt poolt ning poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike rollid teisalt, ei ole neid mudeleid otstarbekas kasutada. Valitsuse liikmed peaksid olema, kas volikogust tulnud või kutsutud valdkondade juhid, kes on tihedalt integreeritud enamusfraktsioonidega. Kuna väiksemate valdade puhul (alla 10 tuhande elaniku) ei eristu selgelt poliitilise strateegia väljatöötamise/teostamise juhendamise ja inimeste juhtimise funktsioon, siis pole ka alati nii oluline, millist poliitiliste ametnike vormelit kasutatakse, kas abivallavanemaid või suurte osakondade juhatajaid kui valitsuse liikmeid. Suures vallas peaks poliitiline ametnikkond olema abivallavanema staatuses ja osakondade juhatajad olema valdkonna tippkorraldajad-ametnikud. Mida detsentraliseeritum on ühendvalla mudel, seda selgemalt peaks välja joonistuma valitsuse ja selle liikmete administratiiv-poliitiline funktsioon. Ühendvallas, kus on selged osavallad (3-4) peaks siis valitsus koosnema abivallavanematest (või suurte osakondade juhatajatest) ja osavalla juhtidest.

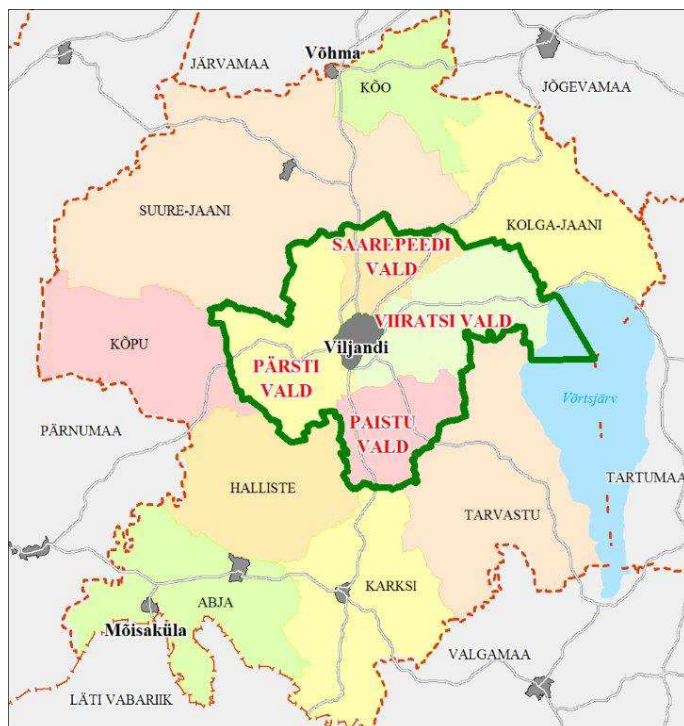
2. Ametnike tasandil tuleks võimalikult vara hakata eristama (vähemalt personali profiili tasandil) erinevaid haldusrolle, kusjuures rollid hakkavad eristuma oluliselt suurema mastaabi puhul kui ametnike funktsionaalne spetsialiseerumine. Väiksemates valdades (nagu näiteks Lääne-Nigulas) oleks otstarbekas püüda kujundada universaalsetel (mitme funktsiooniga) ametnikel mingi lisa-spetsialiteet. Tules eristada järgmisi ametnike rolle:
  - a) ametnik-juhti, kes võib olla ka poliitiline ametnik (osakonna juhataja), kes ennekõike juhib inimesi ja koordineerib asutuste tööd, nende teostust;
  - b) ametnik-mänedžer, kes on võimelised juhtima hallatavaid asutusi, suhtleme erinevate osapooltega, disainima teenuseid, arendama organisatsiooni tegevusi;
  - c) administratiivsete avalike teenuste osutajaid (kinnisvara-arendaja, ehitusspetsialist, keskkonnaspetsialist);
  - d) administratiivsete isikuteenuste osutajad, lastekaitsespetsialist, toetuste spetsialist, lubade väljaandja;
  - e) isikuteenuste osutajaid, keda koondatakse valla administratsiooni vaid siis kui nende sihtrühma mastaap on liiga väike, et töötada piirkondlikul põhimõttel või kui nende töö on paratamatult seotud avaliku võimu teostamisega (sotsiaalnõunik).

Valdade mastaabi suurenemisega ja detsentraliseerimise kasutamisega hakkavad isikuteenuste osutajad paiknema rohkem kohapeal. Mänedžerid (haldusjuhid) ja administratiivsete isikuteenuste osutajad võivad asuda suuremate piirkondade keskustes (osavaldades). Näiteks ehituslubade väljaandmine ei ole selle kõrge professionaalsuse tõttu mõttekas dekontsentreerida (so ruumiliselt hajutada), kuna kodaniku isiklik side valla ametnikuga pole pidev vaid ühekordne.

3. Suuremates ühendvaldades on otstarbekas kujundada suured osakonnad, mille juht keskendub vaid inimeste juhtimisele (ülesannete seadmine, kontroll) ja osalemisele strateegiliste otsuste kujundamisel ning valdkonna asutuste töö strateegilisel koordineerimisele. Need osakonnad võiksid olla haridus- ja sotsiaalosakond, infrastruktuuri teenuste osakond, planeeringute osakond ja finantsosakond. Valdkondlikud arendusfunktsioonid oleks vajalik keskendada osakondadesse, valla arendustegevus aga peaks olema tugeva poliitilise eestvedamise (vallavanema, abivallavanema) pädevuses.

4. Suures vallas tuleb ilmselt osa administratiiv- ja isikuteenuseid dekontsentreerida suure osavalla tasemele, et tagada nende optimaalne teenuspiirkond (professionaalne nõustamine, hangete korraldamine ja kontroll). Mõne juhul võib need ametnikud allutada osavalla juhile, teistel juhtudel võivad nad toimida kas osavalla ruumides dekontsentreeritud ametnikena või lihtsalt kogukonna multifunktsionaalses keskses, kuid teenindada samas kogu osavalla piirkonda.

## 2. VILJANDI VALD



Kaart 1. Viljandi vald. Allikas: <http://www.viljandimaa.ee/?mod=news&id=2726>

### 2.1 Territoriaalne profiil

Viljandi vald tekkis 2013. aastal Viiratsi, Pärsti, Paistu ja Saarepeedi valla ühinemisel. Ühinenud Viljandi vald moodustab rõngasvalla ümber Viljandi linna. Ühinenud valdadest kaks (Saarepeedi ja Paistu) olid Eesti keskmisest oluliselt väikesemad ja kaks valda (Viiratsi ja Pärsti) suuremad. Valla mastaap enam kui 9700 elaniku ja enam kui 650 km<sup>2</sup>-ga kasvas võrreldes varasemaga väga olulisel määral. See eeldab hoopis teistsugust juhtimis- ja valitsemiskorraldust kui oli võimalik rakendada väikevaldades.

Tabel 1. Viljandi vallaks ühinenud omavalitsuste pindala ja elanike arv

Vald	Pindala	Elanike arv*
Paistu vald	129 km <sup>2</sup>	1471
Pärsti vald	210,62 km <sup>2</sup>	3493
Saarepeedi vald	98,34 km <sup>2</sup>	1251
Viiratsi vald	215,02 km <sup>2</sup>	3536
<b>Viljandi vald</b>	<b>652,98 km<sup>2</sup></b>	<b>9751</b>

\*Seisuga 01.01.2013

Ühinenud vallad olid suhteliselt väikese territooriumiga ning nende suuremad asumid asuvad Viljandi linnale lähedal. Viljandi valla territoriaalne profiil on sarnane tüüpilisele linna-rõngasvalla territoriaalsele profiilile, kus valla (valdade) suuremad asumid asuvad üsna lähedal linnale ning ka tagamaa ei ulatu aeg-ruumiliselt väga kaugemale. Ühinenud valdade suuremad asulad (endised vallakeskused) jäävad ühendvalla keskusest Viljandi linnast ca 10 km raadiusesse ning autosõit

endisest keskusest tänasesse keskusesse jääb 10-20 minuti vahele. Endiste valdade kaugemad külad jäävad Viljandi linnast kuni 25 km raadiusesse ning autosõit kaugemast külast keskusse jääb alla 30 minuti.

Vahemaad ja autosõidule kuluv aeg endiste vallakeskuste (suurimate asulate) ning kaugema küla ja Viljandi linna vahel

<b>Pärsti vald</b>	<b>Paistu vald</b>	<b>Saarepeedi vald</b>	<b>Viiratsi vald</b>
Ramsi-Viljandi 9,4 km, 12 min	Paistu-Viljandi 15,1 km, 18 min	Saarepeedi-Viljandi 9,9 km, 12 min	Viiratsi-Viljandi 3,6 km, 7 min
Tohvri küla-Viljandi 18,6 km, 29 min	Kassi küla-Viljandi 22,1 km, 26 min	Välguta küla-Viljandi 16,2 km, 17 min	Valma-Viljandi 25,2 km, 24 min

Allikas: maps.google.ee

Seega tegemist on kompaktselt omavalitsuse halduskeskus ümber paikneva territoriaalse profiiliga omavalitsusega, kus on domineeriv 18 492 elanikuga (01.01.2014) keskus Viljandi linna näol ning kus valla halduskeskus asub teises omavalitsusüksuses. Inimeste igapäevane töö- ja teenusränne oli varasemalt väga tugevalt Viljandi linnaga seotud ning ühinemise järgselt ei ole see mitte vähenenud, vaid on valdade halduskeskuse koondumisega Viljandisse pigem suurenenud. Intervjuudes rõhutati korduvalt, et see on inimeste harjumuspärane liikumissuund ning linna ümbritsevate omavalitsuste ühinemine ja vallavalitsuse loomine Viljandisse on sellega loogilises kooskõlas. Meie eeldus on, et seda tüüpi omavalitsused – tugeva domineeriva keskusega ja mitme väikese piirkondliku keskusega (sh enamuse Eesti rõngasvaldasid) – on territoriaalse profiili alusel üks Eesti omavalitsuste põhimudeleid ning selle ühinemise järgse valitsemiskorralduse analüüs annab võimaluse teistel ühinemise tulemusena tekkivatel seda tüüpi omavalitsustel oma valitsemiskorraldust disainida. Kuigi nagu varasemalt (mudelite määratlemise osas) oleme märkinud, siis iga piirkonna spetsiifika on nõnda omanäoline, et universaalseid rakendusi/mudeleid ei ole võimalik luua. Baaspõhimõtted ja alternatiivid on aga piisavalt universaalseid, et neid saab oskuslikult kombineerides ja kohalikele oludele ning vajadustele kohandades rakendada.

## 2.2 Administratsiooni struktuur

Ühinemiselsetes omavalitsustes rakendati väikevaldadele iseloomulikku ametiasutuste struktuurimudelit, kus puudusid eraldi osakonnad ning kõik teenistujad olid otse ametiasutuse struktuuris. Osalt rakendati siiski valdkondlikku alluvussuhete loogikat (nt Viiratsi vald), kus valdkonna spetsialiste tegevust koordineeris valdkonna nõunik (nt sotsiaalnõunik kureeris sotsiaalvaldkonna spetsialistide tööd). Selline administratsiooni korraldus ja juhtimismudel kattis väikevalla vajadused ning keerulisema või mitmetasandilisema juhtimisstruktuuri kujundamine ei olnud vajalik. Viimast ka selle tõttu, et ametiasutuse struktuuri kuuluvate ametnike hulk oli piisavalt väike: väiksemates valdades 7-8 töötajat ja suuremates valdades 13-14 töötajat (vt tabel 2).

Tabel 2. Omavalitsuste ühinemiseelne administratsiooni profiil

Saarepeedi vald	Paistu vald	Pärsti vald	Viiratsi vald
1. Vallavanem	1. Vallavanem	1. Vallavanem	1. Vallavanem
2. Majandusnõunik	2. Finantsnõunik	2. Sotsiaalspetsialist	2. Majandusnõunik
3. Maa- ja järelevalvenõunik	3. Ehitusnõunik	3. Lastekaitse- ja noorsoospets	3. Majandusspetsialist
4. Sotsiaalnõunik	4. Peaspetsialist	4. Arenguspetsialist	4. Keskkonnaspetsialist
5. Vallasekretär	sotsiaaltöö alal	5. Ehitusspetsialist	5. Ehitusnõunik
6. Sekretär-asjaajaja	5. Vallasekretär	6. Keskkonnaspetsialist	6. Sotsiaalnõunik
7. Pearaamatupidaja	6. Registripidaja	7. Teede- ja majandusspetsialist	7. Lastekaitsepspetsialist
	7. Vanemmaakorraldaja	8. Haridus- ja kultuurispetsialist	8. Haridus- ja kultuuri- spordispetsialist
	8. Raamatupidaja	9. Vallasekretär	9. Vallasekretär
		10. Sekretär-asjaajaja	10. Registripidaja-arhivaar
		11. Personali- ja arhiivispetsialist	11. Sekretär-asjaajaja
		12. Pearaamatupidaja	12. Pearaamatupidaja
		13. Vanemraamatupidaja	13. Vanemraamatupidaja
		14. Raamatupidaja	

Allikas: Valdade kodulehed ja ühinemisdokumendid

Ühinenud valla ametiasutuse struktuuris kasvas ametnike hulk kordades ning väikevalla struktuuri polnud enam võimalik rakendada, kuna juhtimisulatus oleks läinud liiga suureks ning valdkondade tegevusmastaabi kasv ei oleks võimaldanud nende spetsiifiliste vajaduste ja võimalustega arvestada. Seetõttu rakendati ametiasutuse struktuuris igati loogilist osakondade mudelit. Moodustati suured valdkondlikud osakonnad (vt tabel 3): kantselei (10 töötajat), majandusosakond (11 töötajat), haridus-, kultuuri- sotsiaalosakond (9 töötajat), finantsosakond (9 töötajat) ja arenguosakond (2 töötajat). Iga osakonnas töötavate teenistujate hulk on võrreldav väikevalla kogu teenistujate hulga. Seega ühinemise tulemusena kasvas administratsiooni mastaap niivõrd, et oli võimalik luua spetsialiseeritud funktsionaalsed (valdkonnapõhised) osakonnad. Ainukesena eristus arenguosakond, mis on koosseisult väga väike, kuid millele loomisel on olulised poliitilised argumendid, st ühinemisel oli kokkulepe, et kõik endised vallavanemad leiavad väärrika positsiooni uue omavalitsuse struktuuris vähemalt osakonnajuhataja staatuses. Seega oli väikese arenguosakonna loomine nende kokkulepete valguses põhjendatud, seda enam, et osakonna juhiks sai endine vallavanem, kes oli end näidanud tugeva suutlikkusega arendusprojekte kavandada, ellu viia ja välisvahendeid hankida.

Asutuste struktuurikujunduse üldine dilemma on, kas arendusülesanded peaksid olema igas osakonnas eraldi (nt projektitaotluse esitamine ja juhtimine) või tuleks need koondada eraldi üksusesse. Mõlemal alternatiivil on tugevad kui nõrgad küljed. Ühelt poolt võimaldab sama üksus vahetumalt ja väikesemate kommunikatsioonikuludega vajaduste ja eesmärkide tegeleda. Kuid teisalt, nagu seda põhjendati ka Viljandis, on eraldi üksusel mitmeid tugevusi. Esiteks, peaks arenduspoolt vedama (poliitiline) liider (nt staatus ja mõju on olulised läbirääkimistel rahastajatega, aga ka visiooni hoidmisel). Teiseks, just arendusfunktsioon eraldi seisva üksusena võimaldab olla liimiks ja integreerida erinevad tegevusvaldkonnad (funktsioonid), mis muidu iga ühe eraldi toimides võivad hakata oma elu elama ning nende omavaheline integratsioon jääb nõrgaks (nt arengukavade koostamisel ja valla strateegilisel arendamisel väga praktiline probleem).

Me nõustume nende argumentidega, kuid leiame, et eriti viimase argumendi puhul (valdkondade integratsioon) peaks arendusfunktsiooni täitev pool sellisel juhul olema tugevamalt sisustatud (ka töötajate osas) ja/või viidud otse poliitilise juhtimise koordineerimisele (nt abivallavanema, vallavanema alluvuses). Vastasel juhul on oht, et valdkondlikud osakonnad kujundavad oma paralleelse arendusfunktsioonide täitmise võimekuse (nt et olla paindlikumad ja kiiremad) või ei suuda arendusüksus oma positsiooni nõrkuse tõttu integreerivat rolli täita. Kui arendusüksus ei ole piisavalt suur, et seal kujundada eraldi juhtimisfunktsioon, siis on otstarbekas see moodustada otse vallavanema alluvuses oleva talitusena.

Suurte ühendvaldade üks oluline valitsemisvõimekuse ja spetsialiseerumise komponent on poliitiliste, administratiivsete ja isikuteenuste rollide eristamine. Meie arusaam on, et suurtes valdades tuleks need tasandid ametiasutus(t)e struktuuri ja ametnike profiilide kujundamisel eristada ([vt esimene peatükk](#)). Selle lähenemise kõige lihtsam mudel on, et suurt osakonda juhib puhtalt juhtimisfunktsiooniga (ilma sisuliste kõrvaltegevusteta) abivallavanem/valitsuse liige. Selline korraldus seob tugevalt poliitilise tasandi ja administratiiv-funktsionaalsed rollid. Isikuteenused võivad olla nii palju kui võimalik dekonsentreeritud (so ruumiliselt hajutatud, kuid juhtimise ja otsustamise osas tsentraliseeritud) valla piirkondlikesse keskustesse (endisesse vallakeskustesse): teenust osutavad asutused (koolid, kultuurimajad, raamatukogud, noortekeskused jne) ning piirkondlikud sotsiaaltöötajad (koduhooldajad, sotsiaaltööspetsialistid), kes tihti töötavadki piirkondlikes sotsiaalkeksustes, päevakeskustes jne. Ametiasutusse on mõistlik koondada puhtalt administratiivteenused (maatoimingud, planeeringud, registrid jne), mida inimestel on vaja väga harva ja asutuse enda toimimiseks vajalikud tugiteenused (raamatupidamine, sekretäritöö, registrid jne). Ka Viljandi valla ligi 10 000 elanikuga mastaap ning territoriaalse profiili eripära ei võimaldanud veel kõiki neid rolle eristada ega kujundada.

*Esiteks*, poliitilised ja administratiivsed rollid. Kuigi endised vallavanemad (poliitikud) täitsid ametiasutuse võtmepositsioonid (vallavanem, sisekontrolör, haridus-kultuuri-sotsiaalosakonna juhataja, arengusosakonna juhataja), siis formaalselt täidab neist selgelt poliitilise juhtimise rolli vald abivallavanem-osakonnajuhataja (sotsiaal, haridus, kultuur) ning teiste osakondade juhtidel puudub väljund nii valitsusse kui ka nende teenistussuhte ei ole poliitiline. Ühelt poolt see vähendab administratsiooni sõltumatust poliitilisest konjunktuurist, kuid teisalt ei võimalda võtmevaldkondades otsest poliitilist sisendit ja väljundit valdkonna arendamisel.

*Teiseks*, osakondade funktsioonide mastaabi erinevus. Kantselei ja finantsosakonna (raamatupidamine) kui tugitegevuste pakkujad võib siit käsitlusest kõrvale jätta. Järgi jääb kaks väga laia tegevusampluaaga osakonda: majandusosakond (ehitus, planeeringud, maatoimingud, heakord, teed, varahaldus jne) ja haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakond (lisaks tervis ja noorsootöö) ning nende kõrval üsna kitsaste funktsioonidega arendusosakond. Mastaabi erinevuse tõttu ei saa kõigi osakondade ja nende juhtimise korraldust näha samasugusena. Ning teisalt täitis majandusosakonna juhtaja lisaks juhtimisrollile ka varahalduse ülevaataja rolli, st ei olnud keskendunud vaid juhtimisfunktsioonile, vaid omas selgelt ka spetsiifilist kõrvalfunktsiooni. Ehk võib järeldada, et ka siin ei olnud mastaap veel piisav, et võimaldada keskenduda puhtalt juhtimisrollile.



Tabel 3. Viljandi valla ametiasutuse struktuur

	1. Vallavanem
	2. Sisekontrolör
	3. Teabespetsialist
<b>Kantselei</b>	4. Vallasekretär
	5. Vallasekretäri abi
	6. Sekretär- asjaajaja
	7. Jurist
	8. Jurist
	9. Jurist
	10. Spetsialist
	11. Spetsialist
	12. Infotehnoloogia spetsialist
	13. Infotehnoloogia spetsialist
<b>Majandusosakond</b>	14. Osakonnajuhataja
	15. Ehituspeaspetsialist
	16. Ehitusspetsialist
	17. Ehitusspetsialist
	18. Keskkonnaspetsialist
	19. Keskkonnaspetsialist
	20. Maakorraldaja
	21. Majandusspetsialist
	22. Teede peaspetsialist
	23. Keskkonnaspetsialist
	24. Ehitusspetsialist
<b>Haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakond</b>	25. Abivallavanem-osakonnajuhataja
	26. Haridusspetsialist
	27. Rahvatervise- ja spordispetsialist
	28. Sotsiaaltöö peaspetsialist
	29. Sotsiaaltöö spetsialist
	30. Sotsiaaltöö spetsialist
	31. Sotsiaaltöö spetsialist
	32. Lastekaitse peaspetsialist
	33. Lastekaitse spetsialist
<b>Arenguosakond</b>	34. Osakonnajuhataja
	35. Arenguspetsialist
<b>Finantsosakond</b>	36. Osakonnajuhataja
	37. Pearaamatupidaja
	38. Vanemraamatupidaja
	39. Vanemraamatupidaja
	40. Vanemraamatupidaja
	41. Vanemraamatupidaja
	42. Vanemraamatupidaja
	43. Vanemraamatupidaja
	44. Raamatupidaja

#### KOKKUVÕTE SENISEST KORRALDUSLOOGIKAST

- Administratsiooni struktuuri kujundamisel valiti lähetekohaks funktsionaalse tsentraliseerimise mudel, st moodustati suured funktsionaalsed osakonnad: haridus- ja

kultuuriosakond, majandusosakond, finantsosakond, mis on territoriaalselt tsentraliseeritud, st eri tüüpi ametnike koondamine vaid valla keskusesse).

- Valdkondade vahelise sünergia saavutamiseks ja ühinemiskokkulepete realiseerimiseks moodustati eraldi arendusosakond, mis oli nõrgalt mehitatud (osakonnajuhataja ja töötaja) ning teiste osakondade taustal jäi oma mastaabilt nõrgaks.
- Kolmes suurest osakonnast kahes ei tekkinud puhtalt juhtimisfunktsiooniga ametikohta, st osakonnajuhtajal on ka korralduslikult spetsiifilised funktsioonid.
- Juhtide tasandil ei ole poliitilised ja administratiivsed rollid seotud (va haridus- ja kultuuriosakond), st osakonnajuhatajad on puhtalt administratiivsete rollidega ning valdkondade poliitiline juhtimine/eestvedamine on tagaplaanil.

### ETTEPANEKUD ADMINISTRATSIOONI STRUKTUURI AENDAMISEKS

- Suured osakonnad moodustada oli mõistlik valik, kuid nendes tuleks selgelt eristada (teadlikult kujundada) eri tüüpi ametnike rollid:
  - juhtimisrollid: Viljandi valla mastaap on piisav, et kujundada valdkonnajuhtidest puhtalt juhtimisfunktsiooniga ametnikud, meie ettepanekud asutuste struktuurikorralduse arendamiseks suurendavad selle funktsiooni tähtsust.
  - administratiivsed koordineerivaid ja tugirole täitavad ametnikud: kes peaksidki olema mõistlik koondatud keskadministratsiooni, kuid kelle rolli tähtsust ja vajaduselt tuleb rõhutada (eriti valdkonna tegevuste/asutuste koordineerimisel)
  - administratiivseid isikuteenuseid osutavad ametnikud: kes on Viljandi vallas koondatud samuti keskusesse, kuid kes põhimõtteliselt võiksid tegutseda ka valla piirkondlikes keskustes, et tagada administratiivsete isikuteenuste parem kättesaadavus kodanikele. Arvestades Viljandi kui keskuse tugevat domineerivat mõju, siis võib ka seda tüüpi ametnike keskendamine olla põhjendatud.
- Poliitiliste sisendkanalite olemasoluks ja poliitilise eestvedamise tagamiseks luua ka majandusvaldkonnas poliitilise abivallavanema koht. Abivallavanemad võivad, aga ei pruugi olla ühtlasi ka osakonnajuhatajad – esimene versioon võimaldab administratiivsed ja poliitilised rolli hästi siduda, kuid see võib osutada ka liiga mahukaks, teine versioon jätab puhtalt poliitilise integratsiooni ja eesvedamise rolli ning vabastab juhi korralduslikest küsimustest (suured vs väikesed teemad).
- Väikeseid osakondi (nagu moodustati arendusosakond) mitte luua, pigem olulisuse rõhutamiseks ja strateegilise rolli tagamiseks (ning neid on vaja rõhutada) tuua see otse vallavanema alluvuses olevaks teenistuseks. See tagab tugeva poliitilise eestvedamine (tõstab oluliselt selle positsiooni teiste kõrval, olgugi, et pole osakonna staatust) ning on tugevalt seotud vallavanema pikale suunatud perspektiivile (strateegia) tegevustega.

### 2.3 Ametnike koosseis ja spetsialiseerumine

Viljandi valla ühinemisel oli kokkuleppe, et ühendvallas saavad ametikohad kõikide ühinevate valdade ametnikud, seetõttu ei vähenenud ka summaarne ametnike koosseis (vt tabel 4). Üldjuhul jätkas ametnik oma endisel ametikohal ning seal kus see ei olnud võimalik jätkas endises valdkonnas. Dubleerivate ametnike puhul leiti neile teine profiil (nt vallasekretäri asemel jurist).

Sisekonkurss korraldati juhtivamentike (peaspetsialistid) ja uutele ametikohtadele. Siiski on sellise kõikide ametnike üleviimise mudeli kitsaskohaks teatud ametikohtade ülemehitamine (ennekõike tugifunktsioonide puhul). Selline mudel ja Viljandi valla kogemused kinnitavad samas varasemaid järeldusi (vt Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat), et see on ühelt poolt vajalik organisatsioonilise mälu säilitamiseks ja valitsemisstabiilsuse saavutamiseks. Lisaks on uue valla käivitamisel väga suur töökoormus valitsemispraktikate harmoniseerimisel, mistõttu on ühinemise üleminekuperioodil struktuuri üleplaneerimine põhjendatud. See võib olla ka ühinemise võimalikkuse hind, et võtta maha ametnike hirme töö kaotuse eest valdade ühinemisel.

Valdade ühinemiste analüüsid on näidanud, et üks peamisi ühinemise efekte valitsemisrollide kvaliteedi suurenemisel on ametnike spetsialiseerumine ja võimalus luua ametikohad valdkondades, mis ühinemise eelselt olid katmata. Kui ühinemiselsetes valdades oli 7-14 ametnikku (ja juhti), siis ühendvallas on kokku 43 ametikohta. See tähendab, et ametnikel on olnud võimalik oluliselt spetsialiseeruda kitsamale valdkonnale ning loodud on uued, seni katmata, ametikohad. Eriti tuntav on see majandus- ja sotsiaalvaldkonnas, kus tavaliselt on väikevaldades kogu valdkonna peale 1-2 ametnikku, ühendvallas on selle profiiliga ametnikke aga 5-6. Täiesti selgelt võimaldab see kitsamat spetsialiseerumist. Mõned uued ametikohad olid sellised, mis olid olemas nt ühes ühinevas vallas. Tõsi tavaliselt killustatud mitme valdkonna vahel, kuna mastaap terve ametikoha loomiseks ei olnud piisav. Nt ühendvallas on täiskohaga haridusspetsialist, endistes valdades oli haridusvaldkonna ametnik Viiratsi ja Pärsti vallas, kuid ka seal korraga nii haridus-, kultuuri- kui spordivaldkonna kureerijana.

Viljandi vallas on administratsiooni struktuuri kujundamisel selgelt veel näha üleminekuperioodi. Mitmed tavalised (ühinemise efekti) spetsialiseerumised on lõpuni viimata ja/või on koosseisu valikud iseloomulikud pigem väikevalla ametnikkonnale.

Nt üks ühinemise efekte on sotsiaalvaldkonna ametnike spetsialiseerumine sotsiaaltöö ja -teenuste erinevatele spetsiifilistele valdkondadele. Eristatakse toetuste ja teenuste arendamise funktsiooniga (juhtivaid) ametnikke, sotsiaalvaldkonna eritegevusliine: hoolekanne, lapsed ja pered, erivajadustega inimesed, töötud, eakad jne, ja piirkonnapõhist fokuseerimist (ametnik tegeleb vallas kindla piirkonna sihtrühmadega). Viljandi vallas on spetsialiseerumine toimunud lastekaitse ja rahvatervise valdkonnas, teistes sotsiaaltöö valdkondades on eelistatud universaalse ametniku mudelit ning ei ole fokuseeritud kitsamale valdkonnale ega piirkonnale, tegeletakse klientide ja probleemidega vastavalt sellele, millise ametniku poole inimene (juhuslikult) pöördub (avalduse esitamise ja menetlemise põhimõttel). Selle põhjenduseks toodi sotsiaaltöö erivaldkondade integratsioon ja et sellisel viisil on erivaldkondade sidustus kõige parem tagada. Samas meie varasemad analüüsid (ja ühinemiste võrdlev kogemus) näitavad, et spetsialiseerumine võimaldaks siiski olulist valitsemisvõimekuse ja teenusekvaliteedi kasvu ning valdkondade koordinatsioon tuleb tagada juhtimismehhanismidega (nt toetuste ja teenuste arendamise spetsialistid, juhtimisrollid).

Sarnased ilminguid on ka majandusvaldkonnas, kus eelistatud on universaalselt ehitusspetsialisti ja ei ole eristatud nt ehitust ja planeerimist. Samas selge spetsialiseerumine on toimunud majanduse, maakorralduse ja keskkonnavaldkondades.

Isegi Viljandi valla mastaap ei ole võimaldanud veelgi spetsialiseeritumaid ametikohti, nagu näiteks arhitekt, ehitusjärelevalve, varahaldus (täna osakonnajuhtaja kõrvalfunktsioon), noorsootöö ja kultuuritöö spetsialistid. Viimaste puhul on nähtud, et need teemad katavad ära valdkonna asutuste töötajaid, kuid nagu hilisemas analüüsis toodud, siis tegelikult tekivad siin olulised koordineerimise ja dubleerimise probleemid.

Tabel 4. Ametnike profiili võrdlus ühinemata ja ühinenud vallas

Nr	Ametikoht	Vald						
		Saarepeedi	Paistu	Pärsti	Viiratsi	Keskmine	Kokku	Viljandi vald
1	Vallavanem	1	1	1	1	1,0	4	1
2	Sisekontrolör					0,0	0	1
3	Teabespetsialist					0,0	0	1
4	Vallasekretär	1	1	1	1	1,0	4	1
5	Jurist					0,0	0	3
6	Vallasekretäri abi					0,0	0	1
7	Sekretär- asjaajaja	1		1	1	0,8	3	1
8	Spetsialist (registrid jm kantselei tugi)		1	1	1	0,8	3	2
9	Infotehnoloogia spetsialist					0,0	0	2
10	Majandusosakonna juhtaja					0,0	0	1
11	Ehituspeaspetsialist		1	1	1	0,8	3	4
12	Keskkonnaspetsialist			1	1	0,5	2	3
13	Maakorraldaja	0,5	1			0,4	1,5	1
14	Majandusspetsialist	1		0,5	2	0,9	3,5	1
15	Teede peaspetsialist			0,5		0,1	0,5	1
16	Haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakonna juhtaja					0,0	0	1
17	Haridusspetsialist			0,5	0,34	0,2	0,84	1
18	Rahvatervise- ja spordispetsialist				0,33	0,1	0,33	1
19	Sotsiaaltöö (pea)spetsialist, nõunik	1	1	1	1	1,0	4	4
20	Lastekaitse peaspetsialist					0,0	0	1
21	Lastekaitse spetsialist			0,5	1	0,4	1,5	1
22	Arenguosakonna juhtaja					0,0	0	1
23	Arenguspetsialist			1		0,3	1	1
24	Finantsosakonna juhtaja		1			0,3	1	1
25	Raamatupidaja (sh pearaamatupidaja)	1	1	3	2	1,8	7	7
26	Järelevalve spetsialist	0,5				0,1	0,5	
27	Noorsootöö spetsialist			0,5		0,1	0,5	
28	Kultuurispetsialist			0,5	0,33	0,2	0,83	
	Kokku	7	8	14	13	10,5	42	43

Allikas: Ametijuhendid ja autorite hinnang

Kui me eristasime mudelite osas viite tüüpi ametniku rolle (ametnik-juht, ametnik-mäenedžer, administratiivsete avalike teenuste osutaja, administratiivsete isikuteenuste osutaja, isikuteenuste osutaja, vt [täpsemalt lk 17](#)), siis ka nende osas ei ole struktuurkujunduses neid rolle veel kujundatud või siis mastaap seda ei võimalda, kuigi mitmetes valdkondades on selleks suur vajadus. Siin on kolm põhirolli: *juhtimine* (poliitiline ja administratiivne või nende kombinatsioon), *administratiivne koordineerimine* ja (administratiiv- ja isiku-) *teenuste osutamine*.

Suur vald võimaldab luua ainult juhtimisrolliga ametikohad, need võivad olla a) poliitilised juhid (nt abivallavanem/osakonnajuhtaja) või mitte poliitilised juhid, kes keskenduvad vaid juhtimisfunktsioonide täitmisele. Selliste juhtimisrolliga ametikohtade loomiseks on vajalik, et oleksid suured osakonnad, kus inimeste ja tegevuste koordineerimise funktsioon on piisav täismahus ametikoha jaoks. Viljandi vallas on seda tüüpi juht vaid haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakonnal. Osakonnajuhtaja on ühtlasi ka abivallavanem. Taoline rollide jagamise mudel võimaldab ühelt poolt keskenduda vaid juhtimisülesannete täitmisele ja teisalt seob poliitilise (sh

sisendpoliitika ja koostöö volikogu koalitsiooniga) ja administratiivse tasandi. Viljandi suurus ja suuremates valdades on selliste ametikohtade kujundamine väga põhjendatud. Võimalik, et väga suurtes omavalitsustes (Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu) ei ole mõistlik administratiivseid ja poliitilisi rolle ühendada, kuna need võivad hakata teineteist mastaabi tõttu segama (töömaht läheb liiga suureks), aga ka oluliselt tugevama poliitika (*politics*) tõttu. Sellist tüüpi valdades on mõistlik kasutada tugevate abivallavanemate ning poliitilise koordineerimise juhtimisloogikat (nt Tallinn). Samas Viljandi valla mastaap ja osakondade struktuur põhimõtteliselt ei võimaldagi teistes osakondades sama mudelit kasutada, kuna nende tegevusfookus on oluliselt kitsam. Selle tõttu on teiste osakondade juhtidel lisaks juhtimisfunktsioonile ka administratiivfunktsioonid (nt majandusosakonna juhtaja haldab geoinfosüsteemi, finantsosakonna juhtaja koostab aruandeid, teeb arvestusi ja teostab finantsanalüüse) ning puuduvad poliitilised rollid (va valdkonna seisukohtade esitamine volikogus ja valitsuses).

Administratiivse koordineerimise roll sisaldab tegevusi, mis on seotud administratiiv- ja teenuse osutamise funktsioonide strateegilise juhtimise ja koordineerimisega. Need on tegevused, mis on seotud valdkonna asutuste ühistevuste juhtimisega, teenuste disainimise ja arendamise ning organisatsiooni strateegilise arendamisega. Ehk sisuliselt seda tüüpi ametnik seob katusena mingi teenusvaldkonna (nt kultuur, sotsiaal, haridus) ja/või asutused. Tegevuse fookus ei ole mitte vallaelanikega suhtlemisel (teenuste osutamine), vaid suunatud organisatsioonile. Seda tüüpi ametnikud on olulised suurtes valdades (mastaabi kasv), kus samas tegevusvaldkonnas on palju toimijaid (asutused, ametnikud, lai teenuste profiil) või eri valdkondade horisontaalse integratsiooni tagamiseks (nt kogukonna turvalisus, sisaldab endas ennetustööd, sotsiaaltööd, noorsootööd, koostööd politseiga, kooliga, noortekeskustega jne). Viljandi vallas on selliseid ametikohti loodud, kuid mitte piisaval määral ning nende tegevusroll ei ole veel välja arendatud. Neid võib täna loendada sisuliselt kolm: majandusspetsialist (ennekõike heakord), haridusspetsialist ja rahvatervise-sportspetsialist horisontaalse integratsiooni loojana (kuid ka siin dubleeritud kahe rolliga). Kuid need puuduvad näiteks noorsootöö, kultuuri ja varahalduse valdkonnas. Olemasolevad ametikohad on suunatud pigem kommunikatsiooni tagamiseks valdkonna asutuste ja vallavalitsuse vahel (nn kontaktisik) ning dokumendibürokraatia rollide täitmiseks (valmistab ette halduskate). Neile ametikohtadele ei ole antud sisu või legitiimsust täita sisuliselt administratiivse koordineerimise rolli. Aga just seda tüüpi ametnikud on määrava tähtsusega olukorras, kus on palju väga autonoomseid allasutusi. Administratiivse koordineerimise läbi on võimalik ühitada asutuste tegevusliinid, kus ühe asutuse mastaap ei võimalda teenusega tegeleda (nt tugispetsialistid koolides, lasteaedades) või toimub oluline dubleerimine (nt asutuste majandusjuhid, varahaldus, heakord) – need ametikohad ei taga üldjuhul ühe asutuse baasil töötajale täiskoormust. Sama oluline on ka asutuste tegevuste/teenuste ühtlustamine ja teenus- või asutuste võrgu strateegiline arendamine – need on selged ühinemise efektid, mis tuleb aga teadlikult kujundada.

Teenuste osutamise funktsioon jaguneb kolmeks:

- a) Administratiivsed avalikud teenused, fookus on suunatud valla valitsemisele, asutustele. Need on traditsioonilised tugiteenused: raamatupidamine, maakorraldus, varahaldus, registrid, sekretäri töö, sisekontrolör, keskkonnakaitse, ehtisujäreelvalve, jäätmemajandus jne. Kui ühinemiste üks retoorikaid on vallavõimu ja ametnike ruumiline kaugenemine kodanikest, siis just need ametikohad võib tsentraliseerida keskusesse, kuna vallaelanik nendega üldjuhul kokku ei puutu. Ja just nende ametikohtade puhul on võimalik saavutada

efektiivsust, st suures vallas pole nii palju ametnikke vaja, kui oli väikevaldades kokku (raamatupidamises, sekretäritöös on alati ametnike vähenemine).

b) Administratiivsed isikuteenused, need on tegevused, mida inimesel on väga harva või eeldavad väga suurt professionaalsust: planeeringud, ehitusload, lastekaitse, sotsiaaltoetuste menetlemine, registritoimingud ja väljavõtted. Vallaelanike kokkupuude nende ametnikega on ühekordne (ehitusluba), väga harv (lastekaitse) või spetsiifiline (sotsiaaltoetuste menetlemine). Seega on ka nende ametikohtade paigutamine keskusse mõistlik ja põhjendatud.

c) Isikuteenused, so teenused ning valla inimese igapäeva kokkupuutepunktid. Seda tüüpi töökohad tuleb säilitada inimestele võimalikult lähedal ning nende keskadministratsiooni koondamine on põhjendatud juhtudel kui teenuse sihtrühma suurus on piirkonniti väga väike (nt külade/MTÜde spetsialist), töötaja on mitme asutuse/valla peale üks (nt logopeed, psühholoog) või tegu on seotud avaliku võimu teostamisega (sotsiaalnõunik). Ülejäänud isikuteenuste osutajad peaksid töötama asutuses: sotsiaalkeskused, rahvamajad, noortekeskused, raamatukogud, spordikeskused, koolid, lasteaiad jne. Asutuse ja seal töötavate ametikohtade säilitamine tagab ka suures vallas elanikele teenuste kättesaadavuse ja vallavõimu lähenduse.

Tabel 5. Viljandi valla ametikohad ja ametnike rollid

	Juhtimine	Admin. koordineerimine	Admin. avalikud teenused/ org. sisse	Admin. Isikuteenused	Isiku-teenused
Vallavanem	x				
Sisekontrolör				X	
Teabespetsialist				x	
Vallasekretär				x	
Vallasekretäri abi				x	
Sekretär- asjaajaja				x	
Jurist				x	
Kantslei spetsialist				x	
Infotehnoloogia spetsialist				x	
Osakonnajuhataja	x				
Ehituspeaspetsialist			x		
Ehitusspetsialist				X	
Keskkonnaspetsialist			x		
Maakorraldaja			x	X	
Majandusspetsialist			x		
Teede peaspetsialist			x		
Haridusspetsialist		x			
Rahvatervise- ja spordispetsialist		x			
Sotsiaaltöö peaspetsialist			x		
Sotsiaaltöö spetsialist				X	
Lastekaitse peaspetsialist			x		
Lastekaitse spetsialist				X	
Arenguspetsialist				x	
Raamatupidaja				x	

Allikas: Viljandi valla ametiasutuse struktuur ja autorite hinnang ametniku rollile

## KOKKUVÕTE SENISEST KORRALDUSLOOGIKAST

- Täna on veel üleminekuperiood ning ametnike struktuuri paikloksumine. Ühendvalda viidi üle kõik ametnikud, mis oli põhjendatud organisatsioonide mälu säilitamiseks ja vahetul

ühinemisjärgsel perioodil suure töökoormuse jagamiseks. Sellest tulenevalt on siiski aga oluline ülemehitatus tugifunktsioonide täitmisel (raamatupidamine).

- Täiesti uued, täisametikohad tekkisid haridus- ja majandusvaldkonnas, kus on ka kõige suurem valdkonna/asutuste koordineerimisvajadus.
- Sotsiaalvaldkonnas eristati spetsialiseeritud lastekaitse ja tervise valdkonna ametnikud, kuid muudes teemades valiti universaalse ametniku mudel, kes ei tegutse ka piirkondlikul põhimõttel.
- Ühendvalla mastaap ei ole võimaldanud luua veelgi spetsialiseeritumaid ametikohti, nagu näiteks arhitekt, ehitusjärelevalve, varahaldus.

### ETTEPANEKUD

- Ametnike koosseis on sama suur kui oli ühinemiseelsetes valdades, kuid samas ei ole saavutatud mitmetes valdkondades spetsialiseerumist ja/või on mingid põhirollid täitmata. Suur rõhk on tugifunktsioonidel, mis on ülemehitatud. Nende arvelt, aga ka osakondade siseste funktsioonide ümberjagamise arvelt, arendada koordineerivate rollidega ametikohti ja valdkondlikku spetsialiseerumist.
- Universaalsete ametnike asemel kasutada enam spetsialiseeritud rollimudelit (sotsiaalvaldkonnas, aga ka majandusvaldkonnas, nt ehitus, planeeringud).
- Ametnike põhirollide eristamine ja vastavate ametikohtade loomine: eriti oluline koordineerivate ametnike olemasolu ning nende tegevuse ja kuvandi tugevdamine. Koordineerivate ametnike vajadus on oluline autonoomsete asutuste tegevuse juhtimisel/korraldamisel (so sotsiaalasutused, haridusasutused, kultuuriasutused, noorsootöö, varahaldus).
- Noorsootöö ja kultuurivaldkonnas luua – hariduses on olemas, kuid sisuliselt ei täida koordineerivat funktsiooni – koordineerivad ametnikud, kes koordineeriks valdkonna asutuste ja tegevuste tööd. Nendes valdkondades on valitud vaid isikuteenuste osutamise tagamine asutustes kohapeal, st puudub vallavalitsuse tasandil administratiivrollide täitmine.
- Lahenduseks võib olla ka ühisasutuse moodustamine (nt noortekeskused, raamatukogud), kus piirkondades tegutsevad asutused oleksid nende filiaalid, ning kus koordineerimisfunktsioon täidetakse siis keskasutuse baasil.
- Varahalduse (sellega seotud tugifunktsioonide) konsolideerimiseks luua vastav ametikoht või anda selle rolli täitmine priikonnas multifunktsionaalse asutuse juhul, kellel võib olla ka muid kõrvalfunktsioone (nt mingi asutuse juht on ühtlasi piirkonna varahalduse eest vastutav).
- Eriti kõrge spetsialiteediga ametnike puhul kaaluda koostöö süvendamist Viljandi linnaga: nt arhitekt, ehitusjärelevalve.

## 2.4 Hallatavate asutuste struktuur

Ühinemisjärgse valitsemiskorralduse suurimaid väljakutseid administratsiooni struktuurikujunduse järel on asutuste struktuuri ümberkujundamine nõnda, et ilmneksid ühinemise efektid. Kõige vähem tulemuslikum on jätkata samasuguse asutuste korraldusloogikaga nagu see oli

väikevaldades. Väikevaldades, kus hallatavaid asutusi on vähe oli nende vallavanema poolne otsejuhtimine põhjendatud. Täiendava juhtimistasandi loomine ei olnud otstarbekas ega enamasti vajalik. Seega probleem oli ennekõike mastaabis, kus ühelt poolt oli toimijaid piisavalt vähe ja teisalt polnud piisavat inimressurssi, et täiendavad koordineerivad ülesandeid täita. Kuigi enamasti on valla ainus haridusspetsialist kooli direktor (kes väga tihti on ka volikogu liige), mis muudab administratsiooni võimalused haridusvaldkonda strateegiliselt juhtida (sh muudatusi läbi viia) väga piiratuks.

Väiksemates ühinenud valdades oligi hallatavate asutuste hulk ja struktuur üsna lihtne. Saarepeedi vallas oli kool ja lasteaed ühendatud üheks asutuseks juba varem, oli veel rahvamaja ja kaks raamatukogu. Paistu vallas oli kool koos lasteaiaga (ühisasutused) mõlemas valla keskses, sama raamatukogude puhul (st mõlemas keskses kool-lasteaed ja raamatukogu). Vallakeskses lisaks rahvamaja ning sotsiaal- ja päevakeskus. Kuivõrd vallas oli kaks suhteliselt suure vahemaaga keskust, siis oli asutuste selline struktuur põhjendatud. Suuremate valdade – Pärsti ja Viiratsi – asutuste struktuur oli palju mitmekesisem. Mitu kooli ja lasteaeda, osalt ka samas asulas, eraldi asutustena 4-5 raamatukogu, eri keskustes rahvamajad, vaba aja keskus, päevakeskus, pansionaat, spordihooned. Tuleb öelda, et nendes valdades oleks asutuste mitmekesisus juba varem võimaldanud asutuste struktuuri arendada/optimeerida. Suuremates ühinemiseelsetes valdades näitab asutuste mitmekesisust ka administratsiooni struktuur: mõlemas oli haridus- ja kultuurispetsialist (tõsi osakoormusega, st lisaks ka teised ülesanded), kelle funktsiooniks oli asutuste vahelist tegevust koordineerida, tuge pakkuda – st reaalne vajadus asutustevaheliseks koordinatsiooniks ja juhtimiseks oli olemas.

Ühendvallas kasvas asutuste mitmekesisus ja hulk mastaapselt. Kokku 15 haridusasutust, 4 sotsiaalasutust ja 21 kultuuri- ja vabaaja asutust. Nende neljakümne eri asutuse juhtimine ja tegevuse korraldamine ei saa toimida sama loogika alusel nagu juhitakse väikevallas 4-5 asutust.

*Nagu meile öeldi ühes intervjuus, et mis seal vahet on, mitu asutust on, juhtimismudel on ikka sama, lihtsalt alluvate hulk on suurem.*

Väikevalla korraldusloogikaga jätkates ei ole võimalik saavutada neid efekte, mida ühinemine võimaldab, st asutuste struktuuri tuleb kohendada ning leida võimalused nii efektiivsuse saavutamiseks kui ka teenuse kvaliteedi kasvuks. Lisaks asutustepaketi strateegiline arendamine: struktuur, investeeringud, reformid, teenuste ühtlustamine, tegevuse standardiseerimine. Neist viimaseid on võimalik saavutada vaid tsentraliseerimise teel. Kuid sellega tekib teenuste ampluaa kärpimise ja ääremaastumise oht piirkondades. Samas ka palju väga autonoomseid asutusi ei võimalda valla kui terviku seisukohalt vaadates neid efekte saavutada: valitsusel ja poliitilisel tasandil puudub selge ülevaade, mis asutustes toimub, asutused konkureerivad endiselt üksteisega, on palju ülemehitatud ja dubleerivaid funktsioone, jätkub asutuste erisuste kasv (paremad ja halvemad koolid, edumeelsemad rahvamajad, tugevema sisuga täidetud raamatukogud jne).



Tabel 6. Hallatavate asutuse struktuur Viljandi vallas piirkonniti

Piirkond	Haridus	Sotsiaal	Kultuur
<b>Saarepeedi</b>	1. Saarepeedi Kool/lasteaed		1. Saarepeedi Rahvamaja 2. Saarepeedi raamatukogu 3. Karula raamatukogu
<b>Paistu</b>	2. Holstre Kool/lasteaed 3. Paistu Kool/lasteaed	1. Paistu Valla Sotsiaalkeskus 2. Paistu Päevakeskus	4. Paistu Raamatukogu 5. Holstre Raamatukogu 6. Paistu Rahvamaja
<b>Pärsti</b>	4. Heimtali Põhikool 5. Puiatu Lasteaed-Kool 6. Ramsi Lasteaed-Kool 7. Heimtali Lasteaed 8. Päre Lasteaed 9. Pärsti Lasteaed 10. Päre Spordihoone (huvikool)	3. Pärsti pansionaat (hooldekodu)	7. Ramsi Vaba Aja Keskus (sh noortetuba) 8. Puiatu Rahvamaja 9. Pärsti Rahvaraamatukogu 10. Heimtali Rahvaraamatukogu 11. Puiatu Rahvaraamatukogu 12. Päre Rahvaraamatukogu 13. Ramsi Rahvaraamatukogu
<b>Viiratsi</b>	11. Viiratsi Kool 12. Kalmetu Põhikool  13. Viiratsi lasteaed 14. Vana-Võidu lasteaed 15. Uusna lasteaed	4. Viiratsi Päevakeskus	14. Viiratsi raamatukogu 15. Vana-Võidu raamatukogu 16. Uusna raamatukogu 17. Tánassilma raamatukogu 18. Viiratsi Rahvamaja 19. Tánassilma Rahvamaja 20. Uusna Külamaja 21. Valma Infopunkt
<b>VILANDI VALD</b>	Haridusasutusi kokku: 15 Sh koole: 6 Sh lasteaedu: 8	Sotsiaalasutusi kokku: 4	Kultuuri, ja vabaajaasutusi kokku: 21 Sh raamatukogusid: 13 Sh rahvamajasid: 5

Valdade ühinemise järgselt veidi enam kui poole aastaga ei ole asutuste struktuuri korrastamiseni põhimõtteliselt veel jõutud. Vallavalitsuse töö on olnud suunatud pigem valla (ja administratsiooni) käimasolemisele, õigusaktide vastuvõtmisele, ühtlustamisele jne. Valla poliitilistel juhtidel on visioonid olemas, kuid nende realiseerimine võtab aega. Sisuliselt on tegeletud ainult endise Pärsti valla territooriumil olevate haridusasutuste võrgu ja struktuuri arendamisega. Selleks on tellitud omavalitsusväliselt eksperdilt analüüs, kuidas selle piirkonna haridusasutuste struktuuri arendada. Vallajuhtide argument on, et just selles piirkonnas on haridusasutuste struktuur kõige ebamõistlikum ning investeringuvajadused kõige suuremad. Pärsti vallast pärit inimesed tunnetavad, et keskendumisel just sellele piirkonnale on hulk poliitikat (Pärsti endine vallavanem ja tema valmisliit jäi opositsiooni). Jäi mõistmatuks, miks selle asemel, et analüüsida kogu valla haridusasutuste struktuuri paketi kohta lähemiseks piirkondlik põhimõte, mis ei võimalda näha tervikpilti haridusasutuste arengudünaamikast. Samuti on kõrvale jäänud ka haridusvaldkonna ja asutuste strateegilise koostöö Viljandi linnaga. Piirkondliku lähemise põhiargument oli investeerimisvajaduste selgitamine – kui on palju väikese jätkusuutlikkusega haridusasutusi, siis ei ole mõistlik neid kõiki korda teha (uusi maju ehitada) – ja õpilaste arvu prognoosid (teatud piirkondades oluline vähenemine). Samas juhtimiskorralduslik aspekt jäi ka siin, st piirkonnapõhisel analüüsil, tagaplaanile. Meie veendumus on, et ühendvallas tuleb asutuste struktuuri arendada ja strateegilisi otsuseid teha (sh nt hariduse valdkonnas õpilaste arvu prognoosid) kogu valla kui terviku seisukohast analüüsides ja arvestades piirkondlikku aspekti. Tükk-haaval, piirkonnapõhimõttel tegutsedes ei ole võimalik tervikut haarata.

*Ca 30% valla lapsi käib linna koolides ja lasteaedades ning linna laste hulk valla koolides/lasteaedades on ca 5%.*

Aktiivselt on tegeletud valdade ühinemise tulemusena tühjaks jäänud hoonetele (ruumidele) rakenduse leidmisega. Siin on lähtunud põhimõttest, esiteks, luua multifunktsionaalseid<sup>8</sup> kogukonnakeskusi, kus ühes hoones toimivad mitmed asutused (teenused) ning teiseks, sellest vabanevatel pindadel arendada sotsiaaltöö eriprofiilidega asutusi.

Ülevaade endiste vallamaja hoonete kasutamisest:

Paistu vallamaja: rajatud noortetuba, sama hoones on ka raamatukogu, mille juhataja jälgib ka noortetoas toimuvat. Noorsöötööd korraldavad koostöös kultuurijuht, sotsiaalkeskuse töötajad ja raamatukogu.

Saarepeedi vallamaja: luuakse sotsiaaleluruumid, kuhu saavad elukoha tuge vajavad lastega emad. Planeeritakse ühendada kool raamatukogu ja rahvaraamatukogu ning muuseum, vabanevatesse ruumidesse rajatakse üüripinnad sotsiaalselt tuge vajavatele sihtrühmadele.

Pärsti vallamaja: ruumid on antud rendile SA Perekodule (vald asutaja), kuhu luuakse perekodu.

Viiratsi vallamaja: kuni suvel 2014. a uue vallamaja valmimiseni (Viljandi linnas) ausid hoones vallavalitsuse osakonnad, mistõttu ruumide edasise kasutamise osas ei oldud veel otsuseid tehtud.

Sotsiaalteenuseid pakkuvate asutuste osas on selge strateegia olnud nende profileerimisele erinevatele teenustele, sotsiaaltöö valdkondadele ja sihtrühmadele. Selline korraldusloogika ja ühtne teenuspiirkonna arendamine on kõige mõistlikum lähenemine sotsiaalvaldkonna teenuste ja asutuste arendamiseks, sh koostöö erasektori ja teiste omavalitsustega. (Vt Raplamaa omavalitsuse suutlikkuse konsolideerimise strateegia, IV peatükk Sotsiaaltöökoostööpiirkonna arendamine<sup>9</sup>).

Sotsiaalvaldkonna asutuste profiil:

Pärsti pansionaat (vanadekodu), Sotsiaalkeskus Paistus (toetatud elamisega eluruumid pigem noorematele inimestele, nõustamine, sotsiaaltöötaja), Viiratsi päevakeskus (huvitegevus, sotsiaalteenused, eakate vaba aja sisustamine), Viiratsi sotsiaaleluruumid (eakad, puudega inimesed, valla poolt hooldustöötaja) ning koostöö erasektoriga Viiratsi Hoolekandekeskus (hooldekodu pigem eakatele inimestele), Viljandi Hoolekandekeskus (ostetakse teenust) ning omavalitsuste koostöös Viljandimaa Omavalitsuste Liidu poolt loodud SA Tugikodu (perekodud, puuetega laste õpetamine, hoid ja tugiteenused).

Sotsiaalvaldkonna asutuse strateegia, kus on arendatud erinevaid teenuseid erinevatele sihtrühmadele eri asutuste baasil on suurte valdade (või väikevaldade puhul nende koostöös) valdkonna arendusstrateegiana väga mõistlik. Sellisel viisil on võimalik ühelt poolt vältida dubleerimist ja asutuste omavaheliste konkureerimist ning teisalt tugevdada iga asutuse tegevusprofiili ja pakkuda konkreetsele sihtrühmale kvaliteetsemat teenust. Samasugust korraldusloogikat saab kasutada ka teiste asutuse/valdkondade puhul: ennekõike noorsootöö, vähesemal määral ka vabaaja ja kultuuritöö osas.

---

<sup>8</sup> Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs (2008) , lk 83

<sup>9</sup> [http://rol.raplamaa.ee/attachments/029\\_ROLi%20projekti%20l%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf](http://rol.raplamaa.ee/attachments/029_ROLi%20projekti%20l%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf)

Multifunktsionaalsete teenuskeskuste loomisega ja tühjadele vallahooneatele avalike teenuste sisu leidmisega on võimalik oluliselt tasakaalustada piirkondi nõnda, et maksimaalselt välistada teenuste kaugenemist ja nende piirkondade ääremaastumist. Kohaliku võimu esindatus endistes vallakeskustes on inimeste jaoks oluline nii emotsionaalsest kui sisulisest aspektist. Üks ühinemiste suuremaid kriitikaid on vallaasutuse koondamine keskusesse ning seeläbi endiste keskuste marginaliseerumine. Ühinemisega kaasnevate tsentraliseerimistendentside tasakaalustamises on asutuse võrgu ülevallaline arendamine üks efektiivsemaid meetmeid. Siin peitub aga oht asutuste struktuuri killustamises, mistõttu on olulised eelpoolkirjeldatud koordineerimise ja juhtimisfunktsioonid valla administratsiooni tasandil.

### **Kommunaalvaldkonna korraldus**

Viljandi vallas on ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni piirkonnad kõikides endistes vallakeskustes ja suuremates asumites ning kaugküttepiirkonnad linnalähedastes suuremates asumites. Olenevalt sellest, kui suur oli kasutajate hulk olid ühinemiselsetes valdades ka valdkonnakorraldusmudelid varieeruvad.

#### *Veevarustus ja kanalisatsioon*

*Saarepeedi* vallas osutas teenust *vallavalitsus*, täites nii arendusfunktsioone kui suhtles klientidega (väljastas arveid, võttis vastu makseid jne). Sellist korraldusloogikat kasutatakse tavaliselt valdades, kus tarbijate hulk on väga väike ning ettevõtte loomine ei ole majanduslikult põhjendatud. Vallavalitsuse ametnikud (raamatupidajad) suudavad vajalikud tegevused korraldada.

*Paistu* vallas osutas teenust *OÜ Abja Elamu* (Paistu valla arengukava 2009-2020), st vald oli vee-ettevõtjaks määranud ja teenuse nõ sisse ostnud naabervalla vastava ettevõtte käest. See on hea näide omavalitsuste koostööst kommunaalteenuste korraldamise ja osutamise valdkonnas.

*Pärsti* vallas osutas teenus *100% vallalale kuuluv ettevõtte OÜ Ramsi VK*, mis osutas vee- ja kanalisatsiooniteenust valla mõlemas suuremas piirkonnas Ramsil ja Päril. Lisaks osutas vallale nendes piirkondades heakorrateenust (muru niitmine jms).

*Viiratsi* vallas oli asutatud *100% vallale kuuluv ettevõtte OÜ Viiratsi Veevõrk*, millele vald oli üle andnud ka kõik Viiratsi valla ühisveevärgi- ja kanalisatsioonirajatised. Viiratsi Veevõrgil on sõlmitud rendilepingu *AS-ga Viljandi Veevõrk*, mis on määratud ka veeettevõtjaks ning faktiliselt osutab elanike vee- ja kanalisatsiooniteenust.

Seega me näeme, et veevarustuse ja kanalisatsioonivaldkonnas kõikide endiste valdade korralduspraktikad olnud väga erinevad, alates sellest vallavalitsus korraldab ise teenuse osutamist kuni selleni, et see ostetakse sisse naaberomavalitsuste ettevõtte käest.

Kommunaalvaldkond on selgelt üks neid valdkondi, kus läbi konsolideerimise on mastaabiefekti saavutamise võimalused kõige suuremad. Sellega kaasneb dubleerivate funktsioonide vähenemine ning suurem professionaalsus valdkonnateenuste osutamiseks. Viljandi vallas konsolideeriti üsna kiiresti pärast ühinemist Saarepeedi ja Paistu piirkonna vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamine valla ettevõttele OÜ Ramsi VK, mis juba lisaks osutas teenust endistes Pärsti valla asumites. Seega siin olid konsolideerimise vajadused ja efektid väga selged ning need viidi kiiresti ellu. Viiratsi

piirkonnad (Viiratsi ja Vana-Võidu) on ühendatud Viljandi vee- ja kanalisatsioonisüsteemiga, mistõttu on nende tihe seotus Viljandi Veevärgiga ja selle kasutamine vee-ettevõtjana põhjendatud. Kaaluda tuleks siiski OÜ Viiratsi Veevärgi liitmist valla teiste piirkondade vee-ettevõtte OÜ Ramsi VK-ga.

### Kaugküttepiirkonnad

Viljandi vallas on neli kaugküttepiirkonda Viiratsi, Ramsi, Vana-Võidu ja Päre (vt tabel 7), kus igaüks on erinev teenusosutajast operaator (soojatootja). Kasutatakse erinevaid kütteleike ning taristu (katlamajad, trassid) seisukord ja investeeringuvajadused on erinevad. Viiratsis ja Ramsil on kütetootajale müüdnud ka soojatootmise ja/ või edastamise taristu (trassid, kalamajad) ning nendes piirkondades on ka kõige suuremad investeeringuvajadused trassidesse (on suured soojakaod). Päril on kõrge küttehinna põhjuseks kallis kütteleik (õli). Vana-Võidu piirkonnas on hiljuti (20012-2013) rajatud uus katlamaja (hakkepuidul töötav) ja renoveeritud põhitrasse (vt täpsemalt Vana-Võidu kaugkütte audit-analüüs<sup>10</sup>), kuid probleemiks on Vana-Võidus asuva Haritus- ja Teadusministeeriumi hallatava asutused Viljandi Ühendatud Kutsekeskkooli (VÜK) üleviimine autonoomsele maaküttele (kooli renoveerimise käigus). Selle tulemusena vähenes märkimisväärselt kütetootmise võimsus, kuigi see on rajatud arvestades suuremate tootmis- ja tarbimisvõimsustega, mille tulemusena suurenes märkimisväärselt hind tarbijatele (kalleim kõigist Viljandi valla kaugküttepiirkondadest kuigi taristu on kõige uuem ja säästlikum). See on näide olukorrast, kus riigi ja omavalitsuste tegevused ei ole kooskõlas ning selle tulemused suurema küttehinna näol kanduvad kodanikele (tarbijatele).

Kaugkütte valdkonnas sarnaselt vee- ja kanalisatsioonivaldkonnaga peaks Viljandi vald aktiivselt otsima võimalusi tegevuste konsolideerimiseks. Iseäranis oluline on see taristu osas, st monopoolne eluks vajalik taristu (vee-, kanalisatsiooni-, soojatrasid) peaksid olema avaliku võimu kontrolli all, st kuuluma vallale või valla omanduses olevale ettevõttele. See tagab nende strateegilise arendamise, aga ka kodanike turvatunde ja varustuskindluse. Viimati nimetatud aspektidega täna Viljandi vallas aktiivselt tegutsetakse ning otsitakse lahendusi kaugküttepiirkondade arendamiseks. Ilmselt suudab avalik võim (vald) ja selle omanduses olevad teenuseosutaja ka teenuse hinda paremini kontrollida, st kasumi teenimine ei ole primaarne.

Tabel 7. Viljandi valla kaugküttepiirkondade profiil

Piirkond	Sooja töötut	Tootmine MWh/a	Kütteleik	Hind [MWh /€]	Leibkondade arv	Teenust kasutavad valikud asutused
Viiratsi	Adven Eesti AS	4300	gaas	71,47	307	Lasteaed, kauplus, koolimaja, vallamaja, päevakeskus, 2 vanadekodu, rahvamaja
Ramsi	AS Ramsi Tirvas	3000	hakkepuu, turvas	56,56	218	Lasteaed, vabaaja keskus, kauplus
Vana-Võidu	OÜ Avoterm	1800	hakkepuu	86,57	64	Lasteaed (kortereelamus), spordihoone, mõisahoone, kauplus
Päre	OÜ SW Energia	980	õli	70,65	76	Lasteaed-raamatukogu, spordihoone, sotsiaalkorter

Allikas: [www.viljandivald.ee](http://www.viljandivald.ee)

<sup>10</sup> <http://www.viljandivald.ee/documents/11535/1762789/Vana-V%3C%B5idu+kaugk%C3%BCttepiirkonna+auditi-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf/94ec0396-8460-4d79-ad35-96b187d6b50b?version=1.1>

## KOKKUVÕTE SENISEST KORRALDUSLOOGIKAST

- Kui administratsiooni struktuuri kujundamisel valiti funktsionaalse tsentraliseerimise mudel, siis asutuste struktuuris on jätkatud laia ja killustunud autonoomsete asutuste võrguga. St mastaap ja tegevuste amplituud kasvavad, kuid säilitati suure soas väikevalla korraldusmudel, mis asutuste arvu kasvu tingimustes tähendab killustumise suurenemist.
- Sellest tulenevalt ei ole saavutatud ühinemisest efekte (osalt ka sünergiat), nt tugiteenuste konsolideerimisel või tegevuste/teenuste arendamises nende ühise koordineerimise abil.
- Kui üldiselt on valdab tsentraalse juhtimise mentaliteet, siis teatud valdkondades (nt haridusasutuste võrk) jätkatakse piirkonnapõhisusega. See ei haagi üldise juhtimisloogikaga ja ei ole mõistlik.
- Sotisaalvaldkonnas asutuste puhul on arendatud teenuspiirkonnamudelit, kus asutused (ja piirkondade lõikes) saavad oma spetsiifilise rakursi. Probleemiks on aga nende asutuste valitsuse tasandi koordineerimise vähesus. Sotsiaaltöö peaspetsialist seda rolli osalt täidab, kuid on suuremas osas siiski hõivatud bürokraatlike korraldusfunktsioonide täitmisega.
- Kommunaalvaldkonnas on suuremas osas konsolideeritud vee- ja kanalisatsiooniteenust pakkuvad ettevõtted ning otsitakse aktiivselt lahendusi kaugküttepiirkondade arendusteks.

## ETTEPANEKUD

- Funktsionaalselt tsentraliseeritud administratsiooni mudeli teadlik tasakaalustamine teenuspiirkonna mudelile omaste autonoomsete asutustega ja multifunktsionaalsete piirkondlike teenuskeskuste arendamise võrguga on mõistlik. Ohuks on aga asutuste killustumine ja tegevuste dubleerimine, so sünergia jääb saavutamata.
- Arendada teadlikult teenuspiirkonna mudelit, kus valitsuse (eraldi asutuse) katusena efektiivselt koordineeritakse valla eri piirkondades tegutsevate asutuste tegevust ja nende spetsiifiliste rollide arendamist. (Nagu sotisaalvaldkonna puhul on suunaks valitud).
- Teatud valdkondades võib kaaluda ühisasutus moodustamist (raamatukogud, noortekeskused), mis keskse koordineerimise rolli täidavad või ühes piirkonnas tegutsevate sama valdkonna asutuste juhtimine ühendada (nt lasteaed ja kool) ning edasi jätkata multifunktsionaalsete teenuskeskuste arendamist (nt ühes majas tegutsevad rahvamaja, raamatukogu, noortekeskus, päevakeskus).
- Varahalduse konsolideerimiseks kaaluda nende rollide andmist multifunktsionaalse keskuse (ühe asutuse) juhile, kes täidaks siis ka kogukonnajuhi rolli, ja/või luua valla administratsiooni vastavad ametikohad.
- Kommunaalvaldkonna ettevõtted konsolideerida üheks ettevõtteks (täna osalt tehtud ja osalt töös), et dubleerimise vältimise ja mastaabiefekti saavutamise läbi suurendada kuluefektiivsust ning saavutada suurem strateegiline suutlikkus valdkonna arendamises ja investeerimisvõimekus taristu uuendamisel.

## 2.5 Piirkondlik tasakaalustatus, demokraatia ja kaasamine

Omavalitsuste ühinemisel on piirkondade tasakaalustatuse saavutamine ning seeläbi ääremaastumise vältimine üks olulisemaid aspekte. Meie varasemad analüüsid on näidanud, et

seada probleemi tunnetatakse väga selgelt, sellega tegeletakse põhjalikult, kuid siiski ei pruugita seda saavutada. Piirkondliku tasakaalustatuse ja kaasamise saavutamiseks võib välja pakkuda järgmised viisid:

- moodustada endisesse valla keskustesse multifunktsionaalsed avaliku elu ja teenuskeskuseks olevad asutused;
- säilitada kogukonna jaoks vajalikud asutused ja teenuste võrk;
- lisaks asutuste ja teenusvõrgu kasutamisele tuleks rakendada piirkondliku esindatuse põhimõtteid volikogus (sh komisjonides), valitsuses ja administratsiooni komplekteerimisel – et üks piirkond ei hakkaks valitsemisotsustes domineerima – või siis piirkondi ühendavad nõukogud/ümarlauad (nt külavanemate ümarlaud, volikogu külaelu komisjon);
- piirkondlikud kodanike nõukogud, mis oleksid Tallinna halduskogude tüüpi (poliitilisus võib olla suurtes omavalitsustes oluline, kuid ei pruugi olla vajalik) kodanike konsultatiivkogud, millel oleks kaasaráäkimise õigus kogukonda puudutavates küsimustes, ennekõike, mis puudutab asutuste ja teenusvõrku (tugevama vormi puhul võib neil olla ka (edasilükkava) vetoõigus. Need võivad olla komplekteeritud kohalike aktiivsete elanike ja/või külavanemate baasil;
- kasutajate kogud, mis tegutseksid konkreetse asutuse juures ja koosneksid selle asutuse kasutajate aktiivsetest esindajatest. Sarnane raamatukogu nõukogule või kooli/lasteaia hoolekogule. Seda mehhanismi on tulemuslikult rakendatud nt suurtes ühinenud Taani omavalitsustes;
- avalike funktsioonidega külavanema institutsiooni arendamine, kus ta oleks lisaks külaseltsi eestvedajale ka valla esindaja kohapeal (võib nt sõlmida vallavalitsusega ühiste kavatsuste kokkuleppe vms) ning vahendaks kommunikatsiooni vallavõimu ja piirkonna inimeste vahel;
- avalike funktsioonide/avalike teenuste delegeerimine külaseltsidele/kogukonna kodanikeühendustele.

Viljandi vallas on üksikud aktiivsed külad, kus eestvedajaks, kas külaselts või valla palgal olev inimene (nt raamatukogu või rahvamaja juhtaja). Volikogus on külaarengukomisjon, toimunud on esimesed külavanemate ümarlauad ning teema on täna selgelt arenduses. Samas tippjuhtkonna tasandil on arvamus, et kodanikualgatused peavad tulema alt poolt ning vallavõimu liiga tugev eestvedamine võib tähendada külavanemate politiseerimist, mis ei ole jätkusuutlik mehhanism. Pigem ei jagata arvamust, et MTÜdele, külaseltsidele võiks aktiivselt avalike teenuste osutamist (nt vaba aeg, heakord vms) delegeerida – on ootus, et vallavõim lahendab probleemid ning kogukonna roll on need kitsaskohad tõstatada. Külade suhtelise passiivsuse üheks põhjuseks on linna lähedus ning valla suuremate asulate roll magalapiirkondadena, kus päevane aktiivne tegevus (töö, huvitegevus) toimub linnas.

*Väljavõte intervjuust: „Valla suuremad linnalähedased keskused on pigem magalad ning seetõttu ei hakka seal küla- ja seltsielu kunagi kogukondlikus vormis toimima“.*

Nagu juba varasemalt käsitletud, siis multifunktsionaalsete teenuskeskuste loomine on agendas, säilitada püütakse asutuse ja teenusvõrk ning seda arendatakse aktiivselt sotsiaalteenuste osas.

Piirkondlikku esindatuse põhimõtteid ei ole valla võimuinstitsioonides teadlikult kujundatud, kuid üldiselt on erinevad piirkonnad suhteliselt tasakaalustatult esindatud ning täna ühe piirkonna domineerimist ei tunnetata. Domineerib Viljandi linn, kuid see on paratamatu.

On oht, et kui teadlikult kogukonna tasandi aktiivsust ja rolli suhetes vallavõimuga (nt sisendkanalid otsustamisse, osalus ja kaasaráäkimine) ei kujundata, siis võib, sh Viljandi linna tugeva domineerimise tõttu, kogukonna tasand hääbuda ning süveneda ääremaastumise tendents just kodanikuosaluse mõttes. Meie hinnangul võiks vald võtta aktiivsema strateegia külatasandi ja MTÜde eestvedajana avaliku elu korralduses selleks, et aktiivselt tasakaalustada ühinemisjärgseid tsentraliseerivaid tendentsi ja Viljandi linna kui domineerivat keskust.

### ETTEPANEKUD

- Jätkata teenuste kättesaadavuse tagamist arendades teenuspiirkondi ja multifunktsionaalseid teenuskeskused valla eri piirkondades.
- Arendada välja külavanemate ja/ või piirkonna haldusjuhtide institutsioon, mis ühelt poolt tagaks ja teisalt tugevdaks piirkondlike keskuse sisendit valitsemisse ja eri piirkondade huvide tasakaalu tugevalt domineeriva keskuse tingimustes.
- Olulisemate (suurema kasutajate hulgaga) asutuste juure luua kodanike-nõukogu-tüüpi konsultatiivkogud, mis tagab kodanike osaluse ja kaasaráäkimise võimalused just neid enim puudutavates teemades.
- Arendada kodanikeühenduste tegevust delegeerides neile loomult kogukondliku iseloomuga avalike teenuste osutamist.

## 2.6 Kokkuvõtte valitsemiskorralduse mudeli alternatiivide kasutamisest

Selles osas me refleksseerimise eelneva analüüsi struktuurikorralduse ideaalmudelite raamistikus arvestades Viljandi valla territoriaalset profiili. Meie eeldus oli, et Viljandi vald on ühendomavalitsuse mudel, kus on üks domineeriv keskus, aga ka teised piirkondlikud taseme keskused. Siiski analüüsi käigus ilmnes, et Viljandi linna kui keskuse mõju Viljandi vallaks ühinenud endiste valdade keskustele on oluliselt suurem kui me algselt arvasime. Inimeste igapäeva töö- ja teenusränne ning vaba aja tegevused on Viljandi linnaga nõnda tugevalt seotud, et teise tasandi keskuste kujundamine administratiivseteks piirkondadeks (osavald, haldusfunktsioone täitev piirkondlik asutus/keskus) ei ole mõttekas ega vajalik. Linna domineerimine ja sellega loogilises kooskõlas olevana ühendvalla haldushoone paigutamine linna tähendab, et inimesed on juba varem harjunud avalikke teenuseid tarbima linnas. Nüüd toimub ka kohaliku võimuga suhtlemine sarnase territoriaalse loogika alusel. See kujundab olulised raamid Viljandi valla valitsemiskorraldusele ja territoriaalsele juhtimisstruktuurile. Ennekõike välistab see maksimaalse tugevusega teenuskeskuste mudeli ehk osavaldade kasutamise.

Rõhutamine, et nõ puhas teoreetiline mudel ei ole kohaliku konteksti arvesse võttes rakendatav, st on kombinatsioon kõigest. Võtame järgnevalt kokku valitsemisstruktuuri tänase korraldusloogika ja kirjeldame administratsiooni tegevuse korraldamisel funktsionaalselt tsentraliseeritud mudeli rakendamise ja seda tasakaalustava autonoomsete asutustevõrguga teenuspiirkonna mudeli

arendamise vajadusi (põhjendatust Viljandi valla kontekstis) ja võimalusi, keskendudes haridusvaldkonna asutuste näitele.

Ametiasutuse struktuuris rakendati tsentraalse korralduse mudelit. St põhiteenuste valdkondades moodustati suured osakonnad, milles on ka ametikohad administratiivsete isikuteenuste osutamiseks lisaks juhtumis-, administratiivse koordineerimise ja tugifunktsioonidele. Ehk siis administratsiooni mudelid ja ametnike töökorralduses ei lähtunud piirkondlikust (multifunktsionaalse keskuse, teenuspiirkonna) mudelist. Selline korraldusloogika on meie pakutud mudelis selgelt funktsionaalse tsentraliseerimise mudel (vt täpsemalt [1. peatükk](#)). Arvestades, et ühinemise järgselt on suur vajadus endiste valdade halduspraktikate ühildamiseks, tegevuse standardiseerimiseks aga ka efektiivsuse leidmiseks ning arvestades linna kui keskuse suurt ja domineerivat mõju, on selline korraldusloogika põhjendatud.

Viljandi vallas on kokku 40 ametiasutuse (vallavalitsuse) hallatavat asutust, sh 15 haridusasutust ja 13 raamatukogu, ning nende korraldusloogika on väga autonoomne. Asutused tegutsevad piirkondades ja tegevusvaldkondades iseseisvalt oma eelarvevahendite piires, need on oma personalstruktuuri kujundamise otsustes vabad ja üldjuhul vastutavad ka ise enda tugiteenuste korraldamise eest. Seega, kui ametiasutuse struktuuris on kasutatud valdkondliku tsentraliseerimise korraldust, siis asutuse puhul on rakendatakse täna tugevat detsentraliseerimist, st rakendatud kahte vastandlikku korraldusmudelit. Sellisel viisil on administratsioonil keeruline asutusi strateegiliselt juhtida (tegelikult neil täna seda rolli ei olegi) ning ühinemise efektid teenusvaldkondade korralduses (asutuste tasandil) ei ilmne.

Eriti ilmekalt avaldub see haridusvaldkonnas (vt [mudelite kirjeldamise osas hariduspiirkonna moodustamise efektid](#)), kus on palju haridusasutusi, mis osadel juhtudel asuvad üksteisele ka ruumiliselt väga lähedal ja on alatäidetud. Samal ajal on kõikidel haridusasutusel oma tugistruktuur (majandusjuhtaja, heakorratöölised, köök, remonditöölised, raamatukogu jne), kes tihti on väikeste asutuste puhul alakoormatud. Toimub oluline dubleerimine. Samal ajal (ka suurtes koolides, lasteaedades) esineb probleeme põhianete spetsialistide (füüsika, keemia, matemaatika, keeleõpe jne) ja õppetöötugispetsialistide (sotsiaalpedagoog, logopeed, psühholoog jne) leidmisega, nt pole anda täisametikoha koormust, asutused konkureerivad omavahel nende spetsialistide leidmisel jne. Valla valitsemise seisukohalt vaadates on paljude autonoomsete asutuse tingimuses keeruline valdkonda strateegiliselt juhtida ja arendada: nt haridusvõrgu ümberkorraldamine, investeringute kavandamine jne. Ka haridusasutuse juhid suunaksid oma tegevusfookuse parema meelega pedagoogilisele tööle mitte tugitegevustesse (ehituste juhtimine, töökonkursid ja värbamine, toorainetellimine, personaliarendus jne).

Meie seisukoht on, et asutuste juhtimisstruktuuri kujundamisel tuleks lähtuda *teenuspiirkonna korraldusmudelist*, mis võimaldab tasandada eelpool kirjeldatud nõrkusi ning suurendada strateegilist juhtimisvõimekust. Territoriaalselt hajutatud autonoomsete allasutuste ja valdkondlikult tsentraliseeritud valitsemiskorralduse tingimustes on see optimaalne lahendus. Sellega on võimalik tagada ühelt poolt



teenus- ja asutuste võrgu säilimine ning tugifunktsioonide tsentraliseerimisega saavutada efektiivsem ja kvaliteetsem korraldusloogika. See eeldab osakondade (administratsiooni) tasandil tugevate (nii isiku kui legitiimsuse osas) administratiivse koordinatsiooni ametikohtade loomist, kellele oleks võimu ja pädevust suuremat mastaapi asutuse tugifunktsioonidega tegeleda ning teenusvaldkonna asutusi strateegiliselt arendada. See aspekt vajab täna sihiteadlikku kujundamist, millega seni veel piisavalt tegeletud ei ole.

Mõnedes valdkondades võib see tähendada ka ühisasutuse loomist (tavaliselt on positiivsed kogemused raamatukogude puhul, aga nt kommunaalmajandus, huviharidus jt), kuid samal põhimõttel: ühendasutuse juhtimistipp ehitatakse tänase asutuse peale katusena ning see täidab piiratud tugiteenuste ja strateegilise arendamise ning koordinatsiooni rolli. Sisulises tegevus jäävad asutused (esindused) autonoomseks (nt Märjamaa vallas on raamatukogude puhul seda väga edukalt rakendatud).

### 3. LÄÄNE-NIGULA VALD



Kaart 2. Lääne-Nigula vald Läänemaal  
Allikas: Lääne-Nigula valla arengukava 2014-2022. Geomedia.

#### 3.1 Territoriaalne profiil

Lääne-Nigula vald moodustati 2013. aastal Oru, Risti ja Taebla valla ühinemisel. Ühinenud valdadest kaks (Oru ja Risti) olid elanike arvu poolest Eesti keskmisest oluliselt väikesemad ja üks (Taebla) Eesti keskmisest veidi suurem vald (vt tabel 8). Võrreldes ühinemiseelse ajaga suurenes valla elanike arv ja ka pindala oluliselt ning ka juhtimisaselst ja ka organisatsiooniliselt tekkis täiesti uus situatsioon. See eeldas teistsugust juhtimis- ja valitsemiskorraldust kui oli võimalik rakendada senistes väikevaldades.

Tabel 8. Lääne-Nigula vald Läänemaal

Vald	Pindala	Elanike arv*
Risti	167,8	889
Taebla	141,5	2510
Oru	197,6	889
<b>Lääne-Nigula vald</b>	<b>506,9</b>	<b>4288</b>

Allikas: Lääne-Nigula valla arengukava 2014-2022. Geomedia. Andmed 01.01.2013 seisuga

Lääne-Nigula valla näitel ei ole tegemist rõngasvallaga, samuti puudub vallas üks domineeriv keskus (vt kaart 2). Tegemist on multitsentrilise valla mudeliga, mida iseloomustavad järgmised aspektid:

- Tegemist pole rõngasvallaga, puudub üks domineeriv keskus, vald ei piirne vahetult maakonnakeskusega;
- Vallas on mitu iseseisvat väljaarendatud teenusepaketiga (põhikool, lasteaed jne) keskust, keskuste vahemaa on 10 km ja rohkem;
- Valla pindala on suurem Eesti keskmisest, valdavalt on tegemist hajaasustusega.

Perspektiivselt tekib selline vallatüüp suuremate keskustega vahetult mitte piirnevate valdade liitumisel.

Lääne-Nigula vallas on defineeritavad neli piirkondlikku keskust (Taebla, Risti ja Palivere alevikud ning Linnamäe küla).

Tabel 9. Lääne-Nigula valla suuremad asulad ja nende elanike arv

Suuremad asulad: (piirkondade keskused)	Elanike arv
Taebla	831
Palivere	721
Risti	546
Linnamäe	346

Lääne-Nigula valla keskuste kaugus maakonnakeskusest Haapsalust ja pealinnast Tallinnast on alljärgnev:

Tabel 10. Lääne-Nigula vald Läänemaal vahemaad maakonnakeskusesse ja Tallinna (km)

	Haapsalu	Tallinn
Taebla alevik	13	86
Palivere alevik	22	77
Risti alevik	32	67
Linnamäe küla	13	89

Allikas: <https://maps.google.ee/>

Tabel 11. Vallasiseste keskuste omavaheline kaugus (km)

	Taebla alevik	Palivere alevik	Risti alevik	Linnamäe küla
Taebla alevik	X	10,5	20	9
Palivere alevik	10,5	X	10,5	15
Risti alevik	20	10,5	X	24
Linnamäe küla	9	15	24	X

Allikas: <https://maps.google.ee/>

Valla keskuste (Linnamäe ja Risti) vaheline kaugus on seega ca 24 km, samas Padise valla piirilt on kuni Saunjas asuva Ridala valla piirini ca 34 km. 2/3 valla elanikest elab Linnamäe-Palivere-Taebla piirkonnas.

Taebla on vallakeskus peaausjalikult kahel põhjusel: esiteks on tegemist ühinenud valla kõige suurema asulaga, teiseks on ta olulisele osale valla elanikele harjumuspärasel liikumissuunal (Ristilt-Paliverest-Taeblast Haapsallu). Linnamäe suunalt jääb Taebla kõrvale, kuid ajalooliselt on seda sidunud Taebla-Nigula piirkonnaga kihelkondlik kuulusus. Risti on ajalooliselt olnud Lääne- ja Harjumaa piiriala ning ka täna on Risti alevikul oluline tööalane ränne Tallinna ja Harjumaa suunal.

Need on aspektid, mida ühinenud valla juhtimismudeli ülesehitamisel tuli kindlasti silmas pidada.

### 3.2 Administratsiooni struktuur

Ühinemiseelsetes omavalitsustes rakendati väikevaldadele iseloomulikke ametiasutuste struktuurimodelit, kus puudusid eraldi osakonnad ning kõik teenistujad olid otse ametiasutuse struktuuris. Minimaalselt rakendati valdkondlikku alluvussuhete loogikat tugiteenuste valdkonnas (pearaamatupidajatel oli igas vallas vähemalt üks alluv).

Selline administratsiooni korraldus ja juhtimismudel kattis väikevalla vajadused ning keerukama juhtimisstruktuuri kujundamine ei olnud vajalik. Ka selle tõttu, et ametiasutuse struktuuri kuuluvate ametnike hulk oli piisavalt väike: väiksemates valdades 6 töötajat ja suuremas (Taebla) vallas 13 töötajat (vt tabel 12). Olukorra teeb keerukamaks see, et Taebla vallas olid vallavalitsuse struktuuri toodud teenistujad, kes tavaliselt on mõne hallatava asutuse koosseisus (noortekeskuste tegevusjuhendajad, koolide hariduslike tugiteenuste spetsialistid jms). Edasises analüüsis käsitletakse üksnes ametnikke.\*

Tabel 12. Omavalitsuste ühinemiseelne ametnike\* profiil

Risti	Oru	Taebla
vallavanem	vallavanem	vallavanem
vallasekretär	abivallavanem	vallasekretär
Pearaamatupidaja	vallasekretär	Registripidaja
Raamatupidaja- kassapidaja 0,5 (T)	pearaamatupidaja	Ehitus-kommunaalnõunik
Maanõunik	kassapidaja-raamatupidaja (T) 0,5	Maanõunik
Sotsiaalnõunik	keskkonna- ja maaspetsialist	Sotsiaalnõunik
		Sotsiaaltöö spetsialist
		Haridusnõunik (0,3)
		Pearaamatupidaja (0,6)
		Raamatupidaja (T)
		Raamatupidaja (T)
		Raamatupidaja-kassapidaja (0,5) (T)
		Kultuuri- ja sporditöö spetsialist

Allikas: Risti vald, Oru vald, Taebla vald

\*Märkus: tabelis kajastatud ka teenistujad, kes ATSi kohaselt pole avalikud teenistujad, kuid kelle töö iseloom on vahetult avaliku halduse teenindamine, st raamatupidamine on tabelisse lisatud aga nt koristajad, noortekeskuste töötajad, avahoolduse töötajad ja heakorratöötajad mitte.

#### KOKKUVÖTE ENDISTE VALDADE STRUKTUURIKORRALDUSEST

Väikevalla struktuuri polnud ühendvallas enam võimalik rakendada, kuna juhtimisulatus oleks läinud liiga suureks ning valdkondade tegevusmastaabi kasv ei oleks võimaldanud nende spetsiifiliste vajadustega arvestada. Sarnase probleemi ees on eeldatavasti kõik ühinevad linnad ja vallad, eriti kui ühinejate hulgas on väga väikese (alla 1000) elanikuga kohaliku omavalitsuse üksusi. Lääne-Nigula valla struktuuri kujundamise eripärad tulenesid multitsentrilisest vallatüübist. Sama

küsimuse ees seisavad kõik sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksused. Kaks põhiküsimust uue haldusstruktuuri loomisel olid alljärgnevad:

- Ametnike spetsialiseerumise võimalikkus ja määr;
- ühinemislepingus sätestatud piirkondlike teeninduskeskuste moodustamine, nende pädevus ja mehitamine.

### Lääne-Nigula Vallavalitsus

Ühinemise tulemusena kasvas administratsiooni mastaap niivõrd, et oli võimalik luua osaliselt spetsialiseeritud funktsionaalsed (valdkonnapõhised) osakonnad.

- Kantselei, mida juhib vallasekretär (4 ametnikku). Risti teeninduskeskuses on moodustatud abivallasekretäri ametikoht. Vallasekretär ja abivallasekretär on spetsialiseerunud personalitööle, õigusaktide ettevalmistamisele ning lepingute koostamisele ja läbivaatamisele. Kantselei korraldab volikogu ja vallavalitsuse tehnilist teenindamist.
- Kultuuri-, hariduse ja sotsiaaltöö osakond. 4 ametnikku. Iga valla piirkonna (4) kohta on üks sotsiaaltöö ametnik. Ametnike vahel kohandatakse spetsialiseerumist, st lisaks igapäevasele juhtumipõhisele klienditeenindusele spetsialiseerub ametnik ühele osakonna töövaldkonna teemale (sotsiaaltoetused, lastekaitse, sotsiaalteenused, kultuur/haridus). Osakonna alluvusse on viidud järgmised tugiteenused: a) koduhooldajad; b) hariduse tugiteenused (Taebla piirkond)- sotsiaalpedagoog, eripedagoog, logopeed; c) kultuuriasutuste töötajad; d) tegevusjuhendajad. Osakonna valdkonna reformi jätkatakse.
- Eelarve ja raamatupidamise osakond (1 ametnik + 3 AT) tegeleb valla finantsjuhtimise korraldamise ning raamatupidamisega.
- Vallamajanduse osakond (3 ametnikku) tegeleb valla taristu teenindamisega. Arvestades oluliselt suurenenud kinnisvara hulka ja vajadust tagada hoonete tehniline teenindamine ja kvaliteetne kinnisvarahaldus on osakonna koosseisus moodustatud haldusjuhi ametikoht (täidetakse 01.01.2015, kuna ametikohale on kavas kuulutada konkurss 2014. aasta lõpus komplekselt valla tugiteenuste reformi läbiviimisega).
- Arendusnõunik on vallavanema vahetus alluvuses ja tegeleb valla arengukava koostamise ja monitoorimisega, erinevate rahastamisaotluste koostamise ja aruandlusega ning ettevõtete ja MTÜ-de nõustamisega. Samuti on arendusnõuniku tegevusvaldkonnas kogu ettevõtluse ja turismivaldkonna koordineerimine ning valla turundamine.

Lääne-Nigula valla ametiasutus komplekteeriti kolme endise valla spetsialistide baasilt (arvestades ametnike haridust ja töökogemusi). Üks sotsiaalvaldkonna ametnik valis pakutud sotsiaaltöö ja lastekaitse spetsialisti ametikohale üleviimise asemel koondamise ja tema ametikoht täideti avaliku konkursiga. Samuti loobus üks endine vallasekretär pakutud abivallasekretäri ametikohast ja valis koondamise. Antud ametikoht on hetkel täitmata. Lisaks on hetkel täitmata ka hoonete haldamisega tegeleva haldusjuhi ametikoht. Arendusnõuniku ametikoht täideti konkursiga. Üks ametnik, kes muidu oleks koondatud, asus omal soovil koduhooldajaks-sotsiaaltranspordijuhiks, viimasel kohal enne töötanu siirdus aga pensionile. Probleeme seega uute ametikohtade mehitamisel ei tekkinud.

Tabel 13. Lääne-Nigula vallavalitsuse struktuur

	Teenistuskoha nimetus	Teenistuskoha liik	Tähtaeg	Koormus
<b>Vallavanem*</b>				
	arendusnõunik	ametnik	tähtajatu	1
<b>Struktuuriüksus</b>	<b>Teenistuskoha nimetus</b>	<b>Teenistuskoha liik</b>	<b>Tähtaeg</b>	<b>Koormus</b>
<b>1. Vallakantselei</b>				
	vallasekretär	ametnik	tähtajatu	1
	Abivallasekretär (Oru)	ametnik	tähtajatu	1
	Abivallasekretär (Risti)	ametnik	tähtajatu	1
	registripidaja	ametnik	tähtajatu	1
	Koristaja-kojamees (Risti)	töötaja	tähtajatu	1
<b>2. Eelarve ja raamatupidamise osakond</b>				
	juhataja	ametnik	tähtajatu	1
	raamatupidaja	töötaja	tähtajatu	1
	raamatupidaja	töötaja	tähtajatu	1
	raamatupidaja	töötaja	tähtajatu	1
<b>3. Vallamajanduse osakond</b>				
	Ehitusnõunik	ametnik	tähtajatu	1
	Keskkonna ja kommunaalnõunik	ametnik	tähtajatu	1
	Maaspetsialist	ametnik	tähtajatu	1
	Haldusjuht	töötaja	tähtajatu	1
	Heakorratöötaja (Taebla)	töötaja	tähtajatu	0,75
	Heakorratöötaja (Oru)	töötaja	tähtajatu	1
	Kalmistu heakorratöötaja (Taebla)	töötaja	tähtajatu	0,75
	Kalmistuvaht (Risti)	töötaja	tähtajatu	1
<b>4. Kultuuri, hariduse ja sotsiaaltöö osakond</b>				
	Juhataja	ametnik	tähtajatu	1
	Lastekaitse ja sotsiaaltöö spetsialist	ametnik	tähtajatu	1
	Sotsiaaltöö spetsialist (toetused)	ametnik	tähtajatu	1
	Sotsiaaltöö spetsialist (teenused)	ametnik	tähtajatu	1
<b>Hoolekande tugiteenuste sektor</b>				
	Koduhooldaja (Taebla ja Oru)	töötaja	tähtajatu	1
	Koduhooldaja (Risti)	töötaja	tähtajatu	1
	Koduhooldaja (Palivere)	töötaja	tähtajatu	0,6
<b>Hariduse tugiteenuste sektor</b>				
	eripedagoog	töötaja	tähtajatu	1
	sotsiaalpedagoog	töötaja	tähtajatu	0,5
	logopeed	töötaja	tähtajatu	0,3
<b>Lääne-Nigula Noortekeskus</b>				
	Taebla Noortekeskuse tegevusjuhendaja	Töötaja	Tähtajatu	1
	Nigula Noortekeskuse	Töötaja	Tähtajatu	1,0

tegevusjuhendaja			
Palivere Noortekeskuse tegevusjuhendaja	Töötaja	Tähtajatu	1,5
<b>Kultuuriasutuste tugiteenuste sektor</b>			
Taebla Kultuuri ja spordikeskuse komandant	töötaja	tähtajatu	1
Taebla Kultuuri ja Spordikeskuse koristaja	töötaja	tähtajatu	1
Perenaine (Piirsalu)	töötaja	tähtajatu	0,4

Allikas: Lääne-Nigula Vallavalitsuse struktuur 01.02.2014

### Teeninduskeskused ja teeninduskeskuste ametnike profiil

Ühinemislepingu koostamise käigus diskuteeriti ka osavaldade moodustamise vajalikkuse ja mõttekuse üle. Lõpuks jäi osavaldade moodustamine ühinemislepingust välja. Põhiline argument osavaldade vastu oli osavalla aluste ebaselge regulatsioon kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.<sup>11</sup> Ühinemisläbirääkimiste käigus peeti osavalla peamise eesmärgina silmas halduskogu laadse institutsiooni moodustamist, kuid teatavasti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus halduskogu ei sätesta.

Vastavalt ühinemislepingule jätkus elanike teenindamine kõikides senistes vallakeskustes (Taebla-Linnmäe-Risti).

#### IV. UUE OMAVALITSUSÜKSUSE NIMI, STAATUS JA SÜMBOOLIKA

12. Valla juriidiliseks aadressiks on Haapsalu mnt 6, Taebla alevik, 90801. Valla teeninduspunktid asuvad Linnamäe külas, Risti alevikus ja Taebla alevikus.

Teeninduskeskuste moodustamisel valiti variant, kus teeninduskeskustesse jäid alalised ametnikud (mitte ei rakendatud varianti, kus ametnikud käivad teeninduskeskuses ainult vastuvõtuaegadel) Seda varianti loeti õigemaks, kuna eriti maapiirkondades vastuvõtuaegadest väga kinni ei peeta ning kui valla teeninduskeskus on enamikust ajast suletud, siis kaotab ta õige kiiresti oma usaldusväarsuse ja tähtsuse kodanike silmis. Samas oli selge ka see, et üksnes klienditeenindajal ei oleks teeninduskeskuses täistöökohta ulatuses tööülesandeid, mistõttu teeninduskeskustes asuvad ametnikel on nii funktsionaalne kui territoriaalne pädevus. Ametnikud ei ole enam vaid nn universaalsed ametnikud, vaid saavad ka kõrval-spetsialiseerumise.

Ühinemisejärgne praktika kinnitab selle otsuse õigsust. Teeninduskeskuste (Risti ja Oru) põhilised külastuse põhjused on:

- Erinevad sotsiaalküsimused (ca 50% külastustest)
- Kommunaalteenuste eest tasumine, e-teenused, paberkujul avalduste ja dokumentide täitmine ja ametiasutusse toimetamine (ca 40%)
- Muud küsimused (ca 10%)

<sup>11</sup> Vt ka Lõhmus, M. (2013) *Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis*. Ekspertanalüüs, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut.

Praktika näitab ka seda, et teeninduskeskuse puhul ei järgi elanikud üldreeglina kindlaid vastuvõtuaegu.

Ruumiliselt eraldi asuva Risti teeninduskeskuse külastatavus on umbes kaks korda suurem kui Oru teeninduskeskusel.

**Risti teeninduskeskuses** töötab kaks inimest, abivallasekretär (kes lisaks piirkonna elanike nõustamisele ja sisuliselt registripidaja töökohustustele tegeleb ka vallasekretäri poolt antud teiste ülesannete täitmisega sh nt volikogu ja valitsuse eelnõude koostamine) ja sotsiaaltöö spetsialist (kes lisaks territoriaalsele sotsiaaltööle vastutab valla sotsiaaltoetuste poliitika kujundamise ja elluviimise eest).

**Oru teeninduskeskuses** töötab hetkel üks inimene, kultuuri-, hariduse ja sotsiaalosalakonna juhataja (kes lisaks piirkonna sotsiaaltööle vastutab kultuuri-, hariduse ja spordi valdkonna koordineerimise eest). Teda assisteerib vajadusel Orul teeninduskeskuse ruumides baseeruv koduhooldaja-sotsiaaltranspordijuht.

**Valla keskusesse** Taeblassesse on lisaks territoriaalsetele teenustele (registripidaja, sotsiaaltöö spetsialistid) koondatud ka administratiivteenused ja arendustegevus (maatoimingud, planeeringud, ehitus, registrid jne), mida inimestel on vaja pigem harva ja asutuse sisemised tugiteenused (raamatupidamine, sekretäritöö).

### 3.3 Ametnike koosseis ja spetsialiseerumine

Erinevalt mõnest teisest ühinenud vallast (nt Viljandi vald) puudus Lääne-Nigula vallas kokkulepe, et kõik ühinemise eelsel ajal valdades töötavad ametnikele ja teenistujatele tuleb ka ühendvalla struktuuris ametikohta pakkuda. Ühinemislepingus käsitleti ametnike (ja teenistujate) koosseisu alljärgnevas võtmes:

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

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



Reaalselt vähenes 22.01.2014 kinnitatud struktuuri kohaselt teenistujate arv alljärgnevalt:

Tabel 14 Lääne-Nigula valla struktuuri kujunemine 22.01.2014 kinnitatud koosseisude põhjal

	Ametnikud	Töötajad	KOKKU
Taebla	7,9	13,1	21,0
Oru	5,5	2,0	7,6
Risti	5,5	4,0	9,9
KOKKU	18,9	19,1	39,5
Lääne-NIGULA	14,0	18,8	32,8

Allikas: [www.laenenigula.ee](http://www.laenenigula.ee)

Vt märkus tabel 12 all, ametnike alla arvestatud ka raamatupidamine.

Ametikohtade arv vähenes osaliselt „tänu“ kahe vallavanema ametikoha vähenemisele, senise kolme maaspetsialisti asemel jätkas üks inimene, Taebla haridusnõuniku tööülesanded läksid osakonna juhatajale, vajati ühte ametnikust pearaamatupidajat - seega töötajate arvu vähenemist tingib raamatupidajate ja koristajate-heakorratöötajate arvu vähenemine jms. Reaalselt koondati (arvestades osakoormusi ja endisi vallavanemaid) **8 inimest**. Seoses teenistuse ümberkorraldamisega vähenes koosseis 2014. aasta kevadel veel ühe inimese võrra (kalmistute heakorratöid hakati teenusena osaliselt sisse ostma).

Sellise valikuga välditi uue struktuuri üle mehitamist, riskiks oli aga see, et kaob nn organisatsiooniline mälu või kannatab valitsemisstabiilsus. Võib tõdeda, et Lääne-Nigulas seda ei juhtunud ning riskid ei realiseerunud. Seda eeskätt seetõttu, et valdkondlikud spetsialistid jätkasid valdavalt tööd uues struktuuris ja senisest spetsialiseeritumal töökohal, põhiline ametikohtade vähenemine leidis aset erinevate toetavate ja tugiteenuste hulgas.

Valdade ühinemiste analüüsid on näidanud, et üks peamisi ühinemiseefekte valitsemisrollide kvaliteedi suurenemisel on ametnike spetsialiseerumine ja võimalus luua ametikohad valdkondades, mis väikevaldades olid katmata. Eeskätt puudutas see taristu- ja sotsiaalvaldkonda.

#### Ametnike spetsialiseerumine Lääne-Nigula Vallavalitsuses:

- Arendusnõunik - ametnik enne ühinemist puudus, täna eraldi ametnik. Kaetud valdkonnad-arendustegevuse koordineerimine, välisrahastused, ettevõtluskeskkonna arendamine, turism. Ametnikul on kõrgem haridus (õigusteaduste magister ja haldusjuhtimise magister)
- Sotsiaaltöö spetsialistid olid olemas kõikides ühinemiseelsetest kohaliku omavalitsuse üksustes (Oru vallas abivallavanem), oma sisult olid nad universaalsed ametnikud (st mitme killustunud funktsiooniga). Täna on rakendatud vahevarianti, kus ametnikud on spetsialiseerunud neljas valdkonnas (sotsiaaltoetused, sotsiaalteenused, lastekaitse, haridus-kultuur-sport) Lisaks spetsialiseerumisele on ametnikud sotsiaalhoolekande valdkonnas oma nn territoriaalsed universalist-ametnikud, kes peavad fikseerima probleemi, hindama lahendamise võimalusi ja vajadusel kaasama valdkonnale spetsialiseerunud ametniku. Kahel ametnikul on sotsiaaltöö alane kõrgem ja ühel lõpetamata kõrgem haridus. Ühel ametnikul on kultuuritöö alane eriharidus.

Antud lahendus võimaldab ühest küljest tekitada vahetu sideme piirkonna abivajajate ja sotsiaaltöötaja vahel (abivajajad on nn silma all), probleemiks on see, et võib tekkida konflikt territoriaalse ja funktsionaalse töövaldkonna vahel (st kumb siis on prioriteetne).

Omaette valdkonnad on kultuur, sport ja noorsootöö. Täna on need ülesanded nn pehme valdkonna osakonna juhataja ülesanneteks (lisaks territoriaalsele sotsiaaltöö korraldamisele).

- Ehitusnõunik - enne ühinemist Risti vallas ehitusala spetsialist puudus (ehitusvaldkonnaga tegeles vallavanem), Oru vald tellis teenust Läänemaa Omavalitsuste Liidult ning Taebles tegeles ametnik ehitusküsimuste kõrval ka heakorra, teede ja tänavate korrashoiu, keskkonnaküsimustega st tegemist oli universalist-ametnikuga (puudus ka ehitusalane eriharidus). Täna on ametis ehitusalase eriharidusega ametnik. Probleemiks on see, et ametniku töövaldkond on endiselt suhteliselt lai (projekteerimistingimused- ehitusload ja kirjalikud nõusolekud, ehitusjärelevalve sh väärtemenetlus selles valdkonnas).
- Keskkonna ja kommunaalnõunik - Risti vallas selline ametnik puudus (ülesandeid täitis vallavanem), Oru vallas oli palgal ametnik, kes täitis lisaks maaspetsialisti ülesandeid (universalist), Taebles täitis ülesandeid ehitusnõunik. Keskkonna ja kommunaalnõuniku tööülesanded on nn piiripealsed, vajalik oleks lahutada keskkonnakorraldus (jäätmehooldus, keskkonnakaitse, keskkonnalaad jms sh väärtemenetlus) ning taristute korrashoid (teed- ja tänavad, veevarustus- ja kanalisatsioon, haljasalad, liikluskorraldus, valgustus sh väärtemenetlus).
- Maanõunik - maanõunik oli ametis Risti vallas ja Taebles vallas, Orul oli maaspetsialisti lisaülesandeks keskkonnakorraldus ja taristute korrashoid. Maanõuniku tegevusvaldkonna kuuluvad maaküsimused ja ruumiline planeerimine. Tegemist on samuti nn piiripealse ülesandega – maaküsimused ja ruumiline planeerimine võiksid olla lahutatud, samas maavallas on ruumilise planeerimise tegevust suhteliselt vähe.
- Haldusjuht - valla kinnisvara haldamise eest vastutav ametikoht ühinemiselsetes valdades puudus ja see on ka põhjus, et ühinemisejärgselt sisuliselt igasugune ülevaade valla vara olukorrast puudus. Ebaprofessionaalse kinnisvarahalduse tagajärjeks on vara väärtuse kahenemine ning risk suurematele hooldusekuludele tulevikus. Antud ametnik on kavas tööle võtta 2014. aasta lõpus.

### **KOKKUVÖTE SENISEST KORRALDUSLOOGIKAST**

- 4000 elanikuga vallas on võimalik ametnike osaline spetsialiseerumine.
- Teatud ametnike spetsialiteet on ka pärast ühinemist suhteliselt lai (st tegemist on vaheetapiga ametnike-universalistide ja spetsialistide vahel) ning mõningad olulised valdkonnad ei ole piisavalt kaetud.
- Poliitilised, administratiivsed ja isikuteenused rollid ei ole otseselt eristatud – puhtalt poliitilise juhtimise rolli täidab üksnes vallavanem. Samas valdkondade juhid (osakonna

juhatajad) täidavad nii administratiivset kui isikuteenuseid ning selle suurusjärgu vallas nagu Lääne-Nigula ei ole nende funktsioonide eristamine veel otstarbekas.

- Lääne-Nigulas ei ole moodustatud mitmeid spetsialiseeritud ametikohti, mille järele on reaalset vajadus- ehitusjärelevalve, väärtegade menetleja, keskkonnaametnik noorsootöö spetsialist, planeerimisspetsialist jt. Samas kujuneks nende ametnike töökoormus arvestades valla territoriaalset ulatust liiga väikseks. Nende ametnike puhul soovitame kaaluda koostööd naaberomavalitsustega ühisametnike tööle võtmiseks.<sup>12</sup> Suured ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused on eelistatult suutelised selliseid projekte vedama.
- Valdkondade juhid tuleb vabastada igapäevastest territoriaalsel põhimõttel määratud tööülesannetest.

### ETTEPANEKUD

Multitsentrilise vallatüübi puhul tuleks ühinemisläbirääkimiste käigus kindlasti käsitleda osavaldade (või osavalla) moodustamise võimalikkust. Nagu käesoleva analüüsi peatükis 1.2.3 leiti, tuleb osavalla moodustamine kõne alla eeskätt suurtes (üle 1500 km<sup>2</sup>, 15 000-20 000 elanikku) valdades. Siinkohal on siiski asjakohane tõdeda, et multitsentrilise vallatüübi puhul võib ka väiksema elanike arvuga vallas asjakohaseks osutada osavalla või osavaldade moodustamine. Osavalla moodustamine on asjakohane eeskätt siis kui ühinenud vallas on selgelt eristuva identiteediga piirkonnad, kus elab üle 1000 elaniku ning kus asub väljakujunenud kohalike asutuste struktuur (lasteaed, kool, kultuuriasutus, raamatukogu) Vajalike eelduste loomiseks tuleks seaduses sätestatud osavalla õiguslik regulatsioon üle vaadata.<sup>13</sup>

Multitsentrilist tüüpi valla haldusstruktuuri kujundamiseks on ekspertidel järgmised soovitused:

1. Soovitame sellise vallatüübi puhul kasutada ametnike osalist spetsialiseerumist ning seda eeskätt avaliku huvi seisukohast tundlikes või spetsiifilist eriharidust nõudvates valdkondades, eeskätt sotsiaalhoolekandes ja ehitus- planeerimisvaldkonnas. Teistes valdkondades soovitame koostööd ühisametnike tööle võtmiseks. (nt väärtegade menetlemine)
2. Multitsentrilist tüüpi vallas tuleb kindlasti kaaluda ühinemiseelsete vallakeskustes või teistes suuremates asulates teeninduskeskuste moodustamist. Vajalik on see eeskätt, kas uuest keskusest kaugemal asuvates ja/või tugeva identiteediga endistes vallakeskustes.
3. Teeninduskeskused on soovitav komplekteerida alaliselt kohapeal resideeruva ametnikuga (ametnikega), mitte korraldades keskustes üksnes ametnike vastuvõtte. Kindlasti peaks teeninduskeskus paiknema valdades, kus suuremate keskuste vahe on 15-20 km või on erinevad keskused ruumiliselt eraldatud (sood, metsamassiivid jms). Samas rõhutavad ekspertarvamuse autorid, et kohapealsed olud ja ühinemiseelsed kokkulepped võivad tingida ka teistsuguseid lahendusi.

<sup>12</sup> Põhjaliku ülevaate erinevatest koostöövõimalustes on tehtud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud uuringuprojektis „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“. Kättesaadav <https://www.siseministerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>.

<sup>13</sup> Lõhmus, M. (2013) *Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis*. Ekspertanalüüs, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut.

4. Teeninduskeskuste ametnikel peab olema lisaspetsialiseerumine, kuna üldise praktika kohaselt ei ole üksnes klienditeenindaja funktsiooniga ametnikul piisavalt kohalikku töökoormust. Alternatiivne variant on teeninduskeskuste moodustamine erinevate pideva lahtiolekuga hallatavate asutuste (eeskätt raamatukogude) baasil. See võimaldab laiendada ka väheneva kasutajate arvuga raamatukogude tegevust.

### 3.4 Hallatavate asutuste struktuur

Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuses on 15 hallatavat asutust neljas piirkonnas, millele lisanduvad vallavalitsuse struktuuriüksusteks olevad kolm noortekeskust. Asutuste juhtimise ühendamist praktiseeritud ei ole.

Tabel 15. Hallatavate asutuste struktuur

Piirkond	Haridus	Sotsiaal	Kultuur
Risti	16. Risti Põhikool 17. Risti Lasteaed	1. Risti Hooldekodu	22. Risti Raamatukogu
Oru	2. Oru Kool 3. Oru Lasteaed	1. Oru Hooldekodu	23. Oru Raamatukogu
Taebla	2. Taebla Gümnaasium 3. Taebla Lasteaed		24. Taebla raamatukogu 25. Koela Talumuuseum 26. Taebla Kultuuri ja Spordikompleks 27. Taebla Noortekeskus* 28. Nigula Noortekeskus*
Palivere	4. Palivere Põhikool 5. Palivere Lasteaed		29. Palivere Noortekeskus*
KOKKU	<b>Haridusasutusi kokku: 8</b> Sh koole: 4 Sh lasteaedu: 4	<b>Sotsiaalasutusi kokku: 2</b>	<b>Kultuuri, ja vabaajasadutusi kokku:</b>  Sh raamatukogusid: 4 Sh noortekeskused 3 (ei ole iseseisvad asutused)

Allikas: [www.laenenigula.ee](http://www.laenenigula.ee)

Kõik ühinemiseelsed vallad kasutasid detsentraliseeritud või osaliselt detsentraliseeritud hallatavate asutuste juhtimise süsteemi. Olukorra analüüsiks kaardistati allasutustes olevad majandusliku iseloomuga funktsioonid, viidi läbi intervjuud allasutuste juhtidega ja vastutavate spetsialistidega ning paluti täita asjakohased ankeedid. Tulemused olid alljärgnevad:

1. Valla kinnisvara haldamine on korraldatud detsentraliseeritult (iga asutus tegeleb iseseisvalt), asutuste sisesed haldusstruktuurid on enamasti väikesed (1-3 inimest).
2. Kinnisvarahalduse ülesehitus erineb asutuste kaupa (ja on paljuski tingitud ühinemiseelsete valdade kinnisvarahalduse korraldusest).
  - 2.1 Osades asutustes vastutab halduse eest asutuse juht (Risti ja Linnamäe Lasteaiad, Risti Kool).

- 2.2 Osades asutustes kinnisvara haldusega keegi aktiivselt ei tegele, sama kehtib kinnisvaraobjektide kohta, kus ei ole eraldi asutust (Palivere Noortekeskus, Sireli sotsiaalmaja, Koela talumuseum, Taebla vallamaja, Risti teeninduskeskus).
- 2.3 Osades asutustes vastutab kinnisvara halduse eest majandusjuhataja või analoogne ametikoht (laohoidja, perenaine) (Palivere Põhikool, Taebla ja Palivere Lasteaiad, Taebla Gümnaasium, Oru Kool, Oru Hooldekodu, Risti Hooldekodu).
3. Välihooldustööd korraldatakse Orul ja Ristil läbiviidud riigihanke alusel (va Oru Hooldekodu, Risti Põhikool), endise Taebla valla asutustes (va vallamaja) kasutatakse vastavat asutuse teenistujat. Teenistujaga asutused kasutavad suure tööjõukulu ja madala tootlikkusega tehnikat (käsiniidukid). Heakorratöötajate palk on madal aga tööviljakus ja reaalne tööde maht samuti.
4. Remonditööd korraldab Risti teeninduskeskuses, Risti Lasteaias, Risti Hooldekodus, Risti Tervisekeskuses, Piirsalu Rahvamajas AS Taebla Kodu. Oru Koolis ja Linnamäe Lastaias vallavalitsuse struktuuris olev remonditööline. Oma remonditööline on palgal Oru Hooldekodul, Taebla Lasteaial, Taebla Gümnaasiumil, Palivere lasteaial, Palivere Põhikoolil. Töötajate palk on madal.
5. Kõikidel toitlustamisega tegelevatel asutustel on oma köök koos köögipersonaliga.
6. Kinnisvara haldusega tegelevate teenistujate reaalne töökoormus on väike, kõrvuti asetsevad asutused üksteise ressursi ei kasuta (Taebla ja Palivere lasteaedades ametis remondimees + majahoidja, sama Palivere Põhikoolis, majandusjuhataja töökoormus ebaühtlane- samas osades lasteaedades teeb majandusjuhataja tööd lasteaia juhataja) Risti Lasteaia ja Risti Hooldekodu kogemuse analüüs (remonditööde ostmine AS-ilt Taebla Kodu) näitab, et realselt on nende kahe asutuse ühine remondimehe koormus ca 0,25 ametikohta kuus.
7. Puudub tsentraalne nägemus hoonete tehnilise halduse korraldusest, puuduvad tehnosüsteemide hoolduslepingud ning vastavat hooldust ei ole pahatihti üldse tehtud (nt elektrikäiduteenus)

Valla kinnisvara halduses on tuvastatavad olulised puudujäägid, mis on tinginud teenuse ebaühtlase kvaliteedi allasutuste lõikes ning vastava kompetentsi puudusest. See omakorda on tinginud ebajärjepideva investeringute planeerimise, mille tulemusena on halvenenud hoonete tehniline seisukord, suurenenud kütte- ja hoolduskulud jne. Inimressursi kasutamine kinnisvarahalduses on ebaefektiivne, palk võrreldes piirkonna keskmisega madal.

## ETTEPANEKUD

Peatükis 3.3 käsitleti võimaliku osavalla moodustamise temaatikat. Osavalla moodustamine on üheks edasiarenduseks käesolevas soovitusel välja pakutud multifunktsionaalsete keskuste mudelile.

Eksperdid ei paku multitsentrilises vallas välja asutuste juhtimise ühendamist. Esiteks on erinevad hallatavad asutused sellist tüüpi vallas üldiselt võrdse kaaluga (erinevalt nt domineeriva keskusega vallas, kus võivad kujuneda nn juhtivad asutused). Vajadusel võib kaaluda asutuste juhtimise tsentraliseerimist ühe piirkonna põhiselt samaliigiliste asutuste lõikes (nt lasteaia ja kooli juhtimise ühendamine), kuid need otsustused sõltuvad tugevalt kohalikest oludest.

Enne ühinenud valla hallatavate asutuste haldamise struktuuri kujundamist on soovitatav koostada asutuste senise juhtimise ja toimimise analüüs, käsitledes seejuures järgmiseid teemasid:

- Asutuste olemasolev struktuur ja juhtimis põhimõtted;
- Kinnisvarahalduse korraldus ühinemiseelsetes valdades;
- Tugipersonali (heakord, hooldusteenused, majanduse haldus, toitlustamine jms) kasutamise efektiivsus;
- Piirkondliku konkurentsi olemasolu erinevate potentsiaalselt erasektorilt tellitavate teenuste osas (nt heakorrasteenus).

Ettepanek on multitsentrilises vallas rakendada detsentraliseeritud hallatavate asutuste struktuuril (multifunktsionaalsetel keskustel või osaliselt detsentraliseeritud multifunktsionaalsetel keskustel) põhinevat mudelit, kuid seejuures tsentraliseeritakse, kas piirkonnas või terve valla keskselt tugiteenustega (kinnisvarahaldusega) tegelevad üksused.

Põhimõtteliselt on võimalik kujundada kaks võrdväärselt alternatiivset hallatavate asutuste tugiteenuste haldamise mudelit:

### **ALTERNATIIV 1**

Esimene alternatiiv eeldab, et igas piirkonnas nimetatakse ametisse asutusteülene piirkondlik haldur, kes vastutaks kõikide piirkonnas asuvate asutuste majandamise ning tugiteenuste korraldamise eest.

- Asutuste juhid keskenduvad üksnes põhitegevusele.
- Igasse piirkonda võetakse tööle üks piirkondlik haldur ning üksikute asutuste dubleerivad majandusjuhatajate ametikohad koondatakse.
- Asutuste struktuurist koondatakse dubleerivad ja alakoormatud remondi ja jooksva hooldusega tegelevate teenistujate ametikohad ja vastavad funktsioonid a) antakse täitmiseks vallale kuuluvale äriühingule; b) teenused ostetakse sisse; c) piisava töömahu korral võetakse haldusjuhi juurde tööle asutuseüleised teenistujad. Valik tehakse piirkonna teenuspakkujate turuanalüüsi põhjal.
- Heakorrasteenuste (niitmine, lehtede koristamine jms) tagamiseks a) korraldatakse riigihange ning vastavaid teenuseid ostetakse erasektorist; b) teenus tagatakse vallale kuuluva äriühingu baasil. Valik tehakse piirkonna teenuspakkujate turuanalüüsi põhjal.
- Piirkondlike majandusjuhatajate funktsioonid koondatakse ühele piirkonna haldurile. (kokku jääb tööle neli haldurit). Dubleerivad majandusjuhatajate ametikohad koondatakse.

I alternatiiv annab piirkondade haldusjuhtidele autonoomsuse ja suure vastutuse. I alternatiivi erivormiks on kombineeritud haldusstruktuuri ning asutuste haldamise mudeliga osavalla moodustamine.

## ALTERNATIIV 2

Teine alternatiiv on võrreldes esimese alternatiiviga tsentraliseeritum ning tähendab seda, et osad majanduse- ja haldusfunktsioonid (eeskätt strateegiline juhtimine ja planeerimine) koondatakse valla haldusjuhi kätte ning piirkondlike haldurite funktsioon jääb sellest tulenevalt kitsamaks ja piiratumaks. Väiksema töömahuga piirkondades (eriti seal, kus paikneb piiratud hulk valla asutusi), ei ole sellisel juhul alati põhjendatud piirkondliku haldusjuhi tööle võtmine.

- Asutuste juhid keskenduvad põhitegevusele.
- Vallavalitsuse koosseisu võetakse haldusjuht, kelle ülesandeks jääb majandusvaldkonna ning tugiteenuste koordineerimine ja juhtimine. Piirkondades võib vastavalt vajadusele moodustada haldurite ametikohad.
- Asutuste struktuurist koondatakse dubleerivad ja alakoormatud remondi ja jooksva hooldusega tegelevate teenistujate ametikohad ja vastavad funktsioonid a) antakse täitmiseks vallale kuuluvale äriühingule; b) teenused ostetakse sisse; c) piisava töömahu korral võetakse tööle asutuseülesed teenistujad. Valik tehakse piirkonna teenuspakkujate turuanalüüsi põhjal.
- Heakorrateenuste (niitmine, lehtede koristamine jms) tagamiseks a) korraldatakse riigihange ning vastavaid teenuseid ostetakse erasektorist; b) teenus tagatakse vallale kuuluva äriühingu baasil. Valik tehakse piirkonna teenuspakkujate turuanalüüsi põhjal.
- Piirkondlike majandusjuhatajate funktsioonid koondatakse valla haldusjuhile või piirkondlikule haldurile. Dubleerivad majandusjuhatajate ametikohad koondatakse.

## Kommunaalvaldkonna korraldus

Linnamäe Kodu OÜ on endise Oru valla asutatud osaühing, OÜ Linnamäe Kodu osakapitali suuruseks on 12 782,0 eurot. OÜ Linnamäe Kodu juhib juhatuse, nõukogu osaühingul puudub. OÜ Linnamäe Kodu põhitegevusalaks on soojuse tootmine ja müük Linnamäe külas. OÜ ainuosanikuks on Lääne-Nigula Vallavalitsus.

Taebla Kodu AS on endise Taebla valla asutatud äriühing, mille eesmärgiks on kommunaalteenuste pakkumine. AS Taebla Kodu aktsiakapitali suuruseks on 127 823,3 eurot AS Taebla Kodu juhib juhatuse liige ning 3-liikmeline nõukogu AS Taebla Kodu põhitegevusalaks on soojusenergia müük Taebla ja Palivere alevikes, lisaks osutab aktsiaselts kommunaalteenuseid (elamute haldamine, teede- ja tänavate koristus, tänavavalgustuse hooldus, remonditeenused jm). Aktsiaseltsi ainuaktsionäriks on Lääne-Nigula Vallavalitsus.

Valla äriühingud on kavas seisuga 01.01.2015 ühendada, sellega kaasnevad järgmised positiivsed mõjud:

1. tööjõu spetsialiseerumine ja dubleeritud kulude elimineerimine;
2. võõrkapitali hankimise võimekus;
3. ettevõtte ühinedes paraneks ühendettevõtte bilanss.

### 3.5 Piirkondlik tasakaalustatus, demokraatia ja kaasamine

Erinevalt klassikalisest rõngasvallast või domineeriva keskusega vallast on multitsentrilises vallas piirkondliku tasakaalustatuse, kaasamise ja demokraatia küsimus mitmemõõtmelisem. Ühest küljest tasakaalustavad võrdväärse kaaluga keskused suhteliselt hästi üksteist (puudub ääremaastumise riski tekitav domineeriv keskus), kuid teisest küljest võivad tekkida protsessid, kus osad keskused on ikkagi eelisarendatud ja teistes endistes keskustes võivad tekkida ääremaastumisele viitavad arengud.

Ühinemisläbirääkimiste käigus kerkis korduvalt üles küsimus, kuidas tagada piirkondade võrdväärne esindatus volikogus. Otsustati, et valimistel ei moodustata valimisringkondi. See põhines eeldusel, et üks suur ringkond tagab kõikide piirkondade võrdelise esindatuse volikogus. Valimistulemused näitasid, et tehtud otsus oli põhimõtteliselt õige.

Tabel 16. Erinevate piirkondade esindatus volikogu koosseisus (volikogu liikme elukoha järgi, valimistulemuse põhjal)

Vald	Elanike arv	Volikogu liikmeid
Risti	889	4
Taebla	2510	5
Palivere		4
Oru	889	4
<b>Lääne-Nigula vald</b>	<b>4288</b>	<b>17</b>

Allikas: Lääne-Nigula vald

Lääne-Nigula moodustanud valdades oli piirkondlik külaliikumine väga erineval määral arenenud. Kuigi Oru ja Risti vallad olid elanike arvult ühesuurused, siis esindas Risti vald arenenud külaliikumise vallatüüpi, samas Oru vallas aktiivne külaliikumine sisuliselt puudus. Taebla vald esindas vahevarianti, kus arenenud külaliikumisega paikkondi täiendas pigem eeslinna tüüpi Taebla alevik (alevik ei ole küll klassikaline linnalähedane magala, kuid kortermajade piirkonnana on elanikkonna aktiivsus reeglina madal).

#### Lääne-Nigula vallas kasutatakse piirkondlikuks tasakaalustamiseks ja elanike kaasamiseks järgmiseid meetmeid:

1. Vastavalt ühinemislepingu tingimustele kaasatakse igast valla piirkonnast üks vallavalitsuse (kollegiaalse organi) liige, st vallavalitsuses on üks liige Taeblast, Paliverest, Ristilt ning Orult. Seejuures ei ole vallavalitsuse liikmed üksnes nn kodanikuühiskonna esindajad, vaid nende hulka kuulub ka vastavas piirkonnas elavaid ametnikke.
2. Kõikides volikogu komisjonides (va revisjonikomisjon) on proportsionaalselt esindatud kõikide piirkondade elanikud. See on nn kirjutamata kokkulepe, üheski dokumendis seda otseselt kokku lepitud ei ole.
3. Volikogus on eraldi komisjonina moodustatud külaelukomisjon. Kuigi komisjoni koosseisu ei kuulu esindajaid kõikidest valla alevikest-küladest (komisjon on 9-liikmeline) siis



korraldatakse komisjoni koosolekud avatuna ja koosolekutele kutsutakse kõikide külade ja alevike esindajad. (eeskätt külavanemad ja aktivistid)

4. Uues vallas on kehtestatud küla- ja alevikuvanema statuut.
5. Vallas on kehtestatud kodanikuühenduste ja asulaseltside toetamise kord, mis garanteerib kõikide piirkondade kodanikuühendustele võrdsete põhimõtete alusel toimuva baasrahastamise.
6. Elanike kaasamise ühe vormina tuleb ära nimetada ka 4 lasteaia ning 4 kooli hoolekogud.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et piirkondlikult on Lääne-Nigula vald suhteliselt hästi tasakaalustatud ning hetkeseisuga ei ole täiendavad tasakaalustavad meetmed vajalikud.

### 3.6 Kokkuvõtte valitsemiskorralduse mudeli alternatiivide kasutamisest

Keskmist tüüpi (kuni 10 000 elaniku) multitsentrilist tüüpi valla juhtimiskorralduse alternatiivid võib kokku võtta alljärgnevalt:

1. Sellise vallatüübi korral on mõistlik ja asjakohane kasutada multifunktsionaalsetel keskustel põhinevat haldus- ja hallatavate asutuste mudelit. See on põhjendatud eeskätt seetõttu, et valla puudub üks domineeriv keskus ning piirkonnas on mitu laias plaanis võrdväärset piirkondlikku keskust. Multitsentriline mudel tasakaalustaks erinevate piirkondade huvid ning hajutaks ka hirme ja kartusi mõne keskuse domineerimiseks. Samuti on selle mudeli puhul võimalik suhteliselt lihtsate vahenditega kujundada kohalikele oludele vastav juhtimismudel.
2. Me ei välista multifunktsionaalse mudeli erivormina osavaldade (osavalla) moodustamist. Osavalla moodustamist soodustaks senise osavalla õigusliku regulatsiooni täpsustamine seadustes (kui osavaldade kui institutsiooni moodustamist soovitakse seaduse tasandil soodustada) Osavalla moodustamisel kombineeritakse piirkondlik haldusstruktuur hallatavate asutuste tugiteenuste juhtimisega. Osavalla moodustamine on poliitiline otsus, tema põhiline mõju peaaesjalikult piirkondliku identiteedi tugevdamine, juhtimisalased eesmärgid on võimalik saavutada multifunktsionaalse mudeli raamides.
3. Soovitame kasutada ametnike osalist spetsialiseerumist ning seda eeskätt avaliku huvi seisukohast tundlikes või spetsiifilist kompetentsi nõudvates valdkondades (eeskätt sotsiaalhoolekandes ja ehitus- planeerimisvaldkonnas). Teistes valdkondades soovitame koostööd ühisametnike tööle võtmiseks.
4. Peame sellise vallatüübi puhul mõistlikuks piirkondlike teeninduskeskuste moodustamist seniste vallakeskuste (või suuremate asulate) põhiselt. Teeninduskeskused tuleb mehitada mitte eeskätt klienditeenindaja tüüpi ametnikega (ametnikuga), vaid kindlasti tuleb kasutada lisaspetsialiseerumist (nt sotsiaalhoolekandes kas sihtgrupi /noored, eakad jms/ või teenuse valdkonna /toetused, teenused/ põhiselt.

Kokkuvõttes tahame veelkord rõhutada, et kõik valikud sõltuvad väga tugevalt kohalikest oludest ning need kohalikud olud võivad tingida ka siinkirjeldatust erinevate lahenduste kasutuselevõtu.

## 4. Poliitikasootused

1. Kohalike omavalitsuste ühinemise keskvalitsuse poolse toetamise paketi ühe osana pakkuda ühinenud omavalitsustele konsultatiivset tuge ühendumavalitsuse valitsemiskorralduse ja struktuuri kujundamiseks. Konsultatiivne tugi kujundada välja Siseministeeriumi (valitsemisala) ekspertteadmisele, juba ühinenud omavalitsuste kogemustele ja/või akadeemilisele ekspertiisile tuginedes. Nimetatud konsultatsioon ei ole vajalik mitte üksnes struktuurirevisjoni tegemiseks välise pilgu ja oskusteabe läbi, vaid on tihti vajalik ka omavalitsuse juhtidele ratsionaalsete argumentide saamiseks struktuurimuudatuste põhjendamisel ja elluviimisel poliitiliste vastuseisude maandamiseks.
2. Töötada välja vallasiseste teenuspiirkondade ja multifunktsionaalsete teenuskeskuste kontseptsioon ning raamistik (valdkondlik, õiguslik jms) nende loomiseks ja ellurakendamiseks.
3. Töötada välja eri tüüpi ja valdkonna ametnike kompetentside ja rollide mudelid, kasutada neid kohalike omavalitsuste ametnike õppe- ja täiendkoolitusprogrammide kujundamisel. Seejuures kujundada ametnikkonna rollide profiili, mis tulenevalt teenuspiirkonna (kasutajate hulga) suurusel, pakuks välja soovituslikud spetsialiseeritud ametikohad ning ametikohad, kus erinevate valdkondade rolle/ ülesandeid on mõistlik ühendada.
4. Analüüsida administratiivsete ja asutuste tugiteenuste konsolideerimise ja kõrget spetsialiseeritust eeldavate ametikohtade keskse koordinatsiooni efekte näidates olemasolevate praktiliste näidete baasil, kuidas need annavad selgeid ressursi parema kasutamise ja kvaliteedi efekte. Need tulemid ei ole olulised mitte ainult kohalike omavalitsuste ühinemise vaid ka omavalitsuse koostöö kontekstis ühisasutuse loomisel ja –ametnike rakendamisel.
5. Ääremaastumise vältimiseks, valla piirkondliku arengu tasakaalustamiseks ja kodanike osaluse tagamiseks kogukondlike küsimuste aruteludes kujundada asutuste ja piirkonna kodanikenõukogude kontseptsioon. Ääremaastumine on suures osas tunnetuslik probleem, seega on kogukondade elanike kaasamine ja institutsionaliseeritud osalus valitsemise ning teenuseosutamise küsimustes viis, kuidas seda saaks tasakaalustada. See võimaldaks ühelt poolt suuremat kodanike osalust neile olulistel teemadel ning teisalt annaks kogukondadele efektiivse sisendi valitsemistasandile ja tasakaalustava rolli suhetes keskusega.
6. Kujundada toetusprogramm või -mehhanismid omavalitsustele kuuluvate konnaalteenuseid (avalikke teenuseid) osutavate ettevõtete konsolideerimise toetamiseks ja nende valdkonnaspetsiifilise strateegilise arengu ja tegevussuutlikkuse tõstmiseks. See võiks olla suunatud ka veel ühinemata, kuid suure konnaalteenuste konsolideerimisperspektiiviga valdadele koostööle.

## 5. Kasutatud allikad

- Baldersheim H., Rose L. 2010 *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave
- Baldersheim H. (2002) Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. - In: Caulfield j., Larsen, H. (eds) *Local Government at the Millennium*. Opladen.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F., Klausen, J.E. (2005) *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Byrnes, J., Dollery, B. (2002) Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, vol 20, no 4, pp 391–414.
- Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007) Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – *Local Government Studies*, vol 33, no 1, pp 77–95.
- Clark, J. (2001) Six urban regime types: the effects of state laws and citizen participation on the development of alternative regimes. *Public Administration Quarterly*, Vol. 25. No.1, 3 – 48
- Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Dollery, B., Crase, L. (2004) Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. *Urban Policy and Research*, vol 22, no 3, pp 265–275.
- Dowding, K. (2001) Explaining Urban Regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25. No.1, 7 – 19
- Keating M. (1998) Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: Judge et.al. (Ed.) *Theories of Urban Politics*. SAGE
- Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks (2012). <https://www.siseministeerium.ee/kov-koostoo-analuu-tof/>.
- Larsen, C.A. (2002) Municipal Size and Democracy: a Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 24, No. 4, 317-332
- Lõhmus, M. (2013) *Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis*. Ekspertanalüüs, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut
- Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013) *Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat*. Siseministeerium. [https://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_uhinemiste\\_kasiraamat.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_kasiraamat.pdf)
- Mintzberg, H. (1993) *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall Inc. USA.
- Newton, K. (1982) Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political Studies*, vol 30, no 2, pp 190–206.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Raplamaa Omavalitsuste Liit (2013) *Raplamaa omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimise strateegia*. Tallinna Ülikool.

[http://rol.raplamaa.ee/attachments/029\\_ROLi%20projekti%20l%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf](http://rol.raplamaa.ee/attachments/029_ROLi%20projekti%20l%C3%B5ppdokument%20-%20suutlikkuse%20strateegia%202013.pdf)

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008) *Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs*. Uurimisaruanne Siseministeeriumile. Tallinna Ülikool.

<https://www.siseministeerium.ee/2005-aasta-toimunud-kohalike-omavalitsuste-uhinemiste-analuus>

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S. (2011) *Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs*. Lõpparuanne Siseministeeriumile. Tallinna Ülikool. [https://www.siseministeerium.ee/public/Lati\\_KOV\\_reformi\\_analuus\\_loppraport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Lati_KOV_reformi_analuus_loppraport.pdf)

Rose, L.E. (2002) Municipal size and local non-electoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 20, 829-851.

Intervjuud Viljandi vallas:

1. Ene Saar, Viljandi valla vallavanem, endine Paistu vallavanem
2. Sulev Kannimäe, Viljandi valla abivallavanem, haridus-, kultuuri- sotsiaalosakonna juhtaja, endine Viiratsi vallavanem
3. Salme Koplikask, Viljandi valla sisekontrolör, endine Saarepeedi vallavanem
4. Erich Palm, Viljandi valla arendusosakonna juhtajata, endine Pärsti vallavanem
5. Raivo Laidma, Viljandi valla majandusosakonna juhataja, endine Pärsti valla arenguspetsialist
6. Kristi Liivson, Viljandi valla sotsiaaltöö peaspetsialist, endine Saarepeedi valla sotsiaalnõunik
7. Marju Must, Viljandi valla haridusspetsialist, endine Pärsti valla haridus-kultuurispetsialist
8. Maret Tamme, Ramsi Lasteaed-Kooli direktor, volikogud haridus-, kultuuri- ja spordikomisjoni esimees
9. Adres Savi, Kalmetu kooli direktor

## 6. Lisad

### Lisa 1. Lääne-Nigula Vallavalitsuse struktuur

