

# Vabariigi Valitsuse määruse „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude algatusel. Eelnõu toetub omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamiseks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub nelja Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Ida-Viru maakonda 15 valda ja 5 linna, pärast käesoleva määruse kohase haldusterritoriaalse korralduse muutmist väheneb maakonna valdade arv kolme võrra. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena kolme omavalitsuse võrra 210-le, kokku 180 valda ja 30 linna<sup>1,2</sup>.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Alajõe vald (pindala 110 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 582),
- 2) Iisaku vald (pindala 258 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1203),
- 3) Mäetaguse vald (pindala 285 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1746),
- 4) Tudulinna vald (pindala 269 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 437).

Eelnõuga rahuldatakse Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud valdade ühinemise teel uus valla nimega haldusüksus nimega **Alutaguse** vald (kogupindala 921 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 3968<sup>3</sup>).

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

---

<sup>1</sup> Arvestades vaid eelnõus esitatud ühinemist. Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määruste nr 82 ja 83, 22.12.2015 määruste nr 151-153, 29.12.2016 määruste nr 168-174, 06.01.2017 määruste nr 3-5 ja 12.01.2017 määruste nr 6-12 jõustumisel väheneb omavalitsuste koguarv Eestis 16 omavalitsuse võrra 156-le, kokku 133 valda ja 23 linna. Arvestades Vabariigi Valitsuse istungile esitatud Alutaguse valla, Antsla valla, Haanjamaa valla, Hiiumaa valla, Häädemeeste valla, Jõgeva valla, Järva valla, Kanepi valla, Kehtnakandi valla, Kiviõli valla, Lahemaa valla, Lääne-Nigula valla, Mulgi valla, Mustvee valla, Otepää valla, Peipsiääre valla, Põhjaranniku valla, Põhja-Sakala valla, Põlva valla, Räpina valla, Saarde valla, Vastseliina valla ja Viru-Nigula valla moodustamise eelnõusid väheneb omavalitsuste koguarv veel 34 omavalitsuse võrra 102-le, kokku 85 valda ja 17 linna.

<sup>2</sup> Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

<sup>3</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1.01.2017 seisuga.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post [olivia.taluste@rahandusministeerium.ee](mailto:olivia.taluste@rahandusministeerium.ee); tel 611 3092), seletuskirja koostamises osalesid regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (e-post [ave.viks@rahandusministeerium.ee](mailto:ave.viks@rahandusministeerium.ee); tel 611 3079) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Kungas (e-post [kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee](mailto:kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee); tel 611 3080).

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post [heili.jaamu@fin.ee](mailto:heili.jaamu@fin.ee); tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (e-post [sirje.lilover@fin.ee](mailto:sirje.lilover@fin.ee); tel 611 3638).

### **1.3. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtete 2016-2019. aasta 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus ei vasta haldusreformi seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ kehtivat redaktsiooni, avaldamismärkega RT I, 29.08.2014, 16, Ida-Viru maakonda käsitlevas osas.

## **2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Ida-Viru maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

## **Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest**

### Ühinemisläbirääkimiste taust ja asjaolud

Iisaku vald tegi 2015. aasta oktoobris Alajõe, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna, Lohusuu ja Avinurme vallale ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks. Lohusuu Vallavolikogu vastas Iisaku Vallavolikogu ettepanekule eitavalt. Illuka Vallavolikogu lükkas haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tagasi, kuid oli nõus osalema läbirääkimiste protsessis vaatlejana ja vajadusel ühinema. Alajõe Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu ja Avinurme Vallavolikogu olid Iisaku Vallavolikogu ettepanekuga nõus. Ühinemisläbirääkimiste avakoosolek toimus 22. veebruaril 2016, kus osalesid Iisaku, Alajõe, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna ja Avinurme esindajad.

Avinurme vald osales läbirääkimistes 2016. aasta maikuuni, seejärel otsustas valdkõnelustes osalemise lõpetada ning liituda Mustvee piirkonna läbirääkimistega. Eesmärgiga fikseerida ka formaalselt läbirääkimiste täpsustunud osapooled tegi Iisaku vald septembris 2016 Alajõe, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna vallale uue ühinemissetepaneku, millega kõik nimetatud vallad ka nõustusid.

2016. aasta sügisel valminud ühinemislepingu tööversioon hõlmas viit valda (Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna), kus elas seisuga 01.01.2016 enam kui 5000 elanikku ning mille territoorium oli 1465 km<sup>2</sup>. Läbirääkimiste lõppfaasis otsustas aga Illuka Vallavolikogu ühinemisläbirääkimised lõpetada (21.12.2016 a. vallavolikogu otsus nr 54 "Ühinemislepingu kinnitamata jätmise, haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetamine ja erandi taotlemine Vabariigi Valitsuselt"). Sellest tulenevalt moodustavad Alutaguse valla neli osapoolt: Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald.

Ühinevad vallad märgivad, et nad soovivad taotleda ühinemisel haldusreformi seaduse (HRS) § 9 lõike 3 punktis 1 sätestatud erandit. HRSi § 9 lõige 3 punkti 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse puhul kohaldada erandit, kui kohaliku omavalitsuse üksuse erandiks jäämisega ei kaasne negatiivset mõju ning ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku. Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valdade ühinemisel moodustuv Alutaguse vald on loogiline tervik, mille pindala on suurem kui 900 km<sup>2</sup> ning kus elab ca 4000 elanikku. Nelja omavalitsuse ühinemisega ei kaasne negatiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Seetõttu soovivad ühinevad omavalitsused taotleda Vabariigi Valitsuselt HRSi § 9 lõige 3 punktis 1 väljatoodud alustel erandit.

Tulenevalt HRSi § 9 lõikest 4 peavad ühinevad omavalitsused erandi taotlemist põhjendama selgitades lisaks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamisele, kuidas suudetakse erandi kohaldamisel tagada HRSi § 1 lõikest 2 ja §-st 3 tulenevate nõuete täitmine. Alljärgnevalt on esitatud vastavad põhjendused ja selgitused.

Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemise üldine eesmärk on tänaste omavalitsuste juhtimisvõimekuse, tegevuse sihistatuse ja jätkusuutlikkuse oluline tugevdamine, milleks koondatakse ühte piirkondlikku punkti täna hajutatud strateegilised funktsioonid, võimekus ja ressursid. Avalikud teenused, mida osutavad omavalitsused ja nende hallatavad asutused jäävad kodanikele kättesaadavaks.

Nimetatud omavalitsusi seob juba pikka aega tihe koostöö. Koos Illuka, Lohusuu ja Avinurme vallaga moodustavad ühinevad omavalitsused ühe kolmest Ida-Virumaal tegutsevast Leader-tegevusgrupist –Peipsi-Alutaguse Koostöökoja. Piirkonnal on mitmeid sarnaseid jooni. Tegemist on läbivalt maalise ja hõredalt asustatud Ida-Virumaa lõunaosas paikneva piirkonnaga, mida iseloomustavad põline elanikkond, Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve lähedus ja suured sood. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob veel põlevkivi kaevandamine. Viimane on avaldanud ühelt poolt olulist mõju keskkonnale, teiselt poolt laekuva ressursimaksu näol omavalitsuste eelarvetele. Suuremad asulad on Iisaku alevik, millest saab ka ühineva valla keskus ja Mäetaguse alevik. Iisakus asuvad muuhulgas ka mitmed laiemat piirkonda teenindavad asutused (nt gümnaasium, päästekomando).

Ühinemise tulemusena soovitakse luua omavalitsusüksus, mida iseloomustab hea, elanike soovidele ja ootustele vastav loodus-ja elukeskkond ning mille erinevad piirkonnad on

omavahel tihedalt seotud, kuid säilitavad samal ajal oma kultuurilise eripära. Koos tegutsetakse Peipsi põhjaranniku ning Narva jõe äärsel turismipotentsiaali eduka rakendamise nimel ja viiakse ellu planeeritavad investeringuprojektid. Eraldi panustatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise hariduse ning piirkondade vahelise transpordiühenduse tagamisse. Veel on eesmärgiks luua mikroettevõtlust toetav keskkond, kaasata valitsemisse vabaihendusi ja elanikke ning toetada külaliikumist.

Ühinemine võimaldab pakkuda omavalitsusel kvaliteetsemaid avalikke teenuseid –sh sotsiaal- ja tervishoiuteenused, haridusteenused jne. Võimalik on korraldada ühistransporti efektiivsemalt; arendada avalikku ruumi. Ühinemisest tulenevat kõrgemat finants- ja haldussuutlikkust on võimalik rakendada erinevate valdkondade edasiarendamiseks.

Nelja ühineva valla elanike arv on kokku ca 4000 elanikku jäädes nii väiksemaks HRSi § 3 väljatoodud omavalitsusüksuse miinimumsuurusest. Sellest hoolimata eeldavad ühinevad omavalitsused, et moodustatav omavalitsus täidab HRSi § 1 lõikes 2 toodud eesmärke kuna:

- Alutaguse valla näol on tegu võimeka omavalitsusega, mille põhitegevuse tulud olid 2015. aastal kokku ligi 8 miljonit eurot ning mille põhitegevuse tulu elaniku kohta ületas samal aastal Eesti keskmist ligi 2 korda (1943 eurot vs 1116 eurot), seejuures on kolmel ühineval omavalitsusel olnud tulud elaniku kohta Eesti keskmisest kõrgemad;
- neljast ühinevast omavalitsusest elanike arvult kõige suurem Mäetaguse vald on olnud Eestis finantsvõimekuselt läbi aastate kõige edukam (vt ka kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi analüüs1);
- moodustuv omavalitsus on ühtne ja loogiline tervik, mida seob koostöö, ühised huvid ja eesmärgid ning mille pindala (921,64 km<sup>2</sup>) ja elanike arv (4037) võimaldavad taotleda HRSist lähtuvalt erandit.

Perspektiivis näevad kõik ühinevad omavalitsused, et **Illuka vald võiks lisanduda Alutaguse valla koosseisu**. Sellisel juhul tekiks 1465 km<sup>2</sup> suurune ca 5000 elanikuga vald, mis kataks kogu Ida-Viru maakonna lõunaosa. Selleks **tuleb aga Vabariigi Valitsusel nn sundliitmisprotsessis Illuka vald liita Alutaguse vallaga**.

**Ühinemisleping** ja selle lisad olid ühinevates omavalitsustes avalikul väljapanekul perioodil 25.10.2016 – 15.11.2016 valdade veebilehtedel ja vallamajas. Ühinemislepingule esitatud märkustega arvestamise õiend on lisatud ühinemislepingule.

### Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Omavalitsuste elanike arvamus selgitati Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna vallas välja perioodil 24.-28.11.2016, Alajõe vallas 4-5.12 omavalitsuste küsitluspunktides. Küsitlus puudutas Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna ühinemist. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alajõe	560	63	11,3	32	50,8	30	47,6
Iisaku	1037	70	6,8	57	81,4	13	18,6
Mäetaguse	1401	265	18,9	70	26	195	74
Tudulinna	380	50	13	44	88	6	12

Allikas: Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla elanike küsitluse tulemuste kinnitamise otsuste põhjal.

Alajõe valla volikogu kinnitas ühinemislepingu ja otsustas taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist 27. detsembril 2016, Iisaku ja Tudulinna volikogud 28. detsembril ning Mäetaguse valla volikogu 29.12.2016 asjaomaste volikogu otsustega. Ühinevad vallad esitasid ühinemisdokumendid Ida-Viru maavanemale 29. detsembril 2016<sup>4</sup>. Ida-Viru maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 30. detsembril 2016 Rahandusministeeriumile. Maavanem on seisukohal, et ühinemislepingust nähtuvad ühinemise vaba tahe ja ühiselt seatud eesmärgid ning ühinemise korraldus ja tingimused on põhjendatud. Samuti on asjakohased ühinemislepingu seletuskirjast ja muudest lisadest ilmnevad argumendid haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendatuse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta.

Maavanem toetab Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemist kui võrd ühinemine on kooskõlas Ida-Viru maavanema 06.11.2012.a. korraldusega nr 1-1/298 kinnitatud „Ida-Virumaa arengukava 2014 - 2020,“ milles on valitsemise ja halduse valdkonnas seatud maakonna strateegiliseks arengusuunaks kohalike omavalitsuste koostöövõimekuse kasvatamine. Punktis 2.4.2 „Kohalikud omavalitsused“ on kohalike omavalitsuste puhul olulisimaks väljakutseks piisava haldusvõimekuse tagamine oma ülesannete täitmiseks. Endiselt on aktuaalne omavalitsuste omavaheline koostöö erinevate teenuste osutamisel ning võimalusel/vajadusel omavalitsuste liitumine.

Rahandusministeerium on omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi vaadanud ning toetab taotluses esitatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seotud piiride muutmist. Esitatud dokumendid on kooskõlas kehtivatest õigusaktidest tulenevate nõuetega.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 10. jaanuari 2017 koosolekul. Piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärgi ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

**Eelnõu § 1 lõikega 1** muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus valla nimega: Alutaguse vald.

Alutaguse valla keskuseks on Iisaku alevik. Ühinemislepingu kohaselt moodustatakse kohaliku kaasamise ning demokraatia arengu toetamiseks seniste valdade baasil piirkondlikud kogukondade kogud, mille rolliks on anda informatsiooni kohapealsetest vajadustest ning teha ettepanekuid vallavalitsusele ja –volikogule. Spetsialiseerumist eeldavad teenused koondatakse Iisaku alevikku, mis on ka kogu omavalitsuse haldus- ja teenuskeskuseks. Tasakaalustatud arengu ja avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks säilitatakse ja arendatakse kohalikke teenuskeskuseid. Alutaguse valla teenuskeskused jäävad toimima kõigi ühinevate kohalike omavalitsusüksuste territooriumitel vallale kuuluvates hoonetes, kus toimub elanike vastuvõtt ja teenindamine vähemalt sotsiaalteenuste ning majandusküsimuste

---

<sup>4</sup> Dokumendid on esitatud arvestades haldusreformi seaduse § 7 lõikes 4 maavanemale ühinemisdokumentatsiooni esitamise tähtpäeva (taotlus tuli esitada hiljemalt 1. jaanuariks 2017) ja haldusmenetluse seaduse § 33 lõiget 3 (säte näeb ette, et kui menetlustähtaaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval). Kuna 1. jaanuar 2017 oli pühapäev, siis esitati dokumendid maavanemale õigeaks tähtajaks.

osas. Teenuskeskuste töö korraldamisel lähtutakse vallaelanike vajadustest ja otstarbekusest, võimalik on ka erinevate täiendavate teenuste ja töötajate lisandumine teenuskeskustesse.

Nimetatud valdade volikogud otsustasid 27., 28. ja 29. detsembril 2016 tehtud otsustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu.

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Rahandusministeeriumi dokumendiregistrist:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56613449>.

**Eelnõu § 1 lõikega 2** määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Alutaguse vald“.

Kohanimenõukogu tunnistas 20. detsembri 2016 koosolekul Alutaguse valla haldusüksuse nimena sobivaks. Tegemist on ajaloolise maa-ala nimega (looduspiirkonna, muinasmaakonna nimi). On olnud ajas muutuvate piiridega, kuid langeb piisaval määral kokku ühinejate territooriumiga ning on viimaste aastakümnete jooksul kinnistunud Virumaa selle nurga ühe nimetusena.

**Eelnõu §-ga 2** määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

**Eelnõu §-ga 3** muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Ida-Viru maakonna valdade loetelust välja sõnad „Alajõe“, „Iisaku“, „Mäetaguse“, „Tudulinna“ ning lisades loetellu sõna „Alutaguse“.

**Eelnõu §-ga 4** sätestatakse eelnõu määrusena ja selle §-de 1 ja 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1 ja 3, mille järgi moodustatakse Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valdade ühinemisel Alutaguse vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Alutaguse Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

### **3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

Eelnõu määrusena vastuvõtmine omab sotsiaalset mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Haldusreformi eesmärgiks on:

- a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv) ja täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid;
- b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv.

Haldusreformi eesmärk on seadusest tulenevalt toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemise üldine eesmärk on tulenevalt ühinemislepingust ja selle lisades väljatoodust tänaste omavalitsuste juhtimisvõimekuse, tegevuse sihistatuse ja jätkusuutlikkuse oluline tugevdamine, milleks koondatakse ühte piirkondlikku punkti täna hajutatud strateegilised funktsioonid, võimekus ja ressursid. Avalikud teenused, mida osutavad omavalitsused ja nende hallatavad asutused jäävad kodanikele kättesaadavaks.

Nimetatud omavalitsusi seob juba pikka aega tihe koostöö. Koos Illuka, Lohusuu ja Avinurme vallaga moodustavad ühinevad omavalitsused ühe kolmest Ida-Virumaal tegutsevast Leader-tegevusgrupist – Peipsi-Alutaguse Koostöökoja. Piirkonnal on mitmeid sarnaseid jooni. Tegemist on läbivalt maalise ja hõredalt asustatud Ida-Virumaa lõunaosas paikneva piirkonnaga, mida iseloomustavad põline elanikkond, Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve lähedus ja suured sood. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob veel põlevkivi kaevandamine. Viimane on avaldanud ühelt poolt olulist mõju keskkonnale, teiselt poolt laekuva ressursimaksu näol omavalitsuste eelarvetele.

Ühinemise tulemusena soovitakse luua omavalitsusüksus, mida iseloomustab hea, elanike soovidele ja ootustele vastav loodus- ja elukeskkond ning mille erinevad piirkonnad on omavahel tihedalt seotud, kuid säilitavad samal ajal oma kultuurilise eripära. Ühinemislepingust tulenevalt planeeritakse ühiselt tegutseda Peipsi põhjaranniku ning Narva jõe äärse turismipotentsiaali eduka rakendamise ja ning erinevate investeringuprojektide elluviimise nimel. Eraldi panustatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise hariduse ning piirkondade vahelise transpordiühenduse tagamisse. Veel on eesmärgiks luua mikroettevõtlust toetav keskkond, kaasata valitsemisse vabauhendusi ja elanikke ning toetada külaliikumist.

Alutaguse valla ühinemislepingus on seatud eesmärgiks ka kvaliteetsemate avalikke teenuste pakkumine – sh sotsiaal- ja tervishoiuteenused, haridusteenused jne. See on ka võimalik, kuna ühinemisest tulenevalt on uuel omavalitsusel kõrgem finants- ja haldussuutlikkus.

Tänu ressursimaksule ulatub ühinevate omavalitsuste eelarve kogumaht ligi 8 miljoni euroni, mis on arvestades elanike arvu väga märkimisväärne (ligi 2000 eurot elaniku kohta). Ühinemine loob eeldused arvestatava investeerimisvõimekuse tekkeks, eelkõige paranevad hüppeliselt väiksemate omavalitsuste (Alajõe, Iisaku, Tudulinna) võimalused.

Kokkuvõttes võib eeldada, et nelja valla ühinemisel tekkiv kohalik omavalitsusüksus (KOV) on suuteline pakkuma kvaliteetseid avalikke teenuseid, samuti on ühinemise järgsel KOVil suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks. Seda hoolimata asjaolust, et elanike arv on väiksem kui 5000.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Nimetatud valdade ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes<sup>5</sup>.

#### Ajalooline põhjendus

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallad paiknevad Ida-Virumaa lõunaosas (nn Ida-Virumaa lõunaregioon). Piirkonda iseloomustab põline elanikkond, suured Alutaguse

---

<sup>5</sup> Alljärgnev hinnang tugineb eksperthinnangule on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

põlismetsad, Peipsi järve vahetu lähedus ning suured sood. Iisaku, Alajõe ja Tudulinna territooriumid jäävad Iisaku kihelkonna aladele. Mäetaguse vald on olnud Jõhvi kihelkonna osa, Jõhvi kihelkonda on kuulunud ajalooliselt ka osa Iisaku ja Alajõe valdade territooriumitest.

Kaugemas ajaloos (13 saj.) jäi aga kogu piirkond ühte Alutaguse muinaskihelkonda (mis hõlmas küll suuremat ala). Uuemal ajal muutus Alutaguse tähendus rohkem mõisteks Alutaguse metsad, tähistamaks suuri metsa-alasid Ida-Viru maakonna kesk- ja lõunaosas, mis jäävad ka hetkel ühineva nelja omavalitsuse aladele. Sellest tulenevalt leppisid ühinevad omavalitsused üksmeelselt kokku, et tekkiva uue omavalitsusüksuse nimeks saab Alutaguse vald.

### Mõju elanike elutingimustele

Võttes arvesse territoriaalse loogika ning avalike teenuste kättesaadavuse saab väita, et Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemine on loogiline lahendus. Tegu on ühte Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda ([www.pakmtty.ee](http://www.pakmtty.ee)) jäävate omavalitsustega, kellel on varasem koosöökogemus ning sarnased huvid. Ühineva omavalitsuse näol on tegemist läbivalt maalise ja hõredalt asustatud piirkonnaga. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob veel põlevkivi kaevandamine.

Tulenevalt piirkonna eripärast (suur territoorium ja hõre asustus) on ühinemislepingus kokku lepitud, et kohalikud teenuskeskuse jäävad ka ühinemise järgselt toimima kõigis tänastes vallakeskustes. Samuti jäävad toimima tänased haridusasutused ja kultuuri ning vaba aja objektid ja rajatised. See võimaldab tagada elanike jaoks oluliste teenuste kättesaadavuse vähemalt tänasel tasemel. Seega võib väita, et otseseid muudatusi ühinemine elanike jaoks kaasa ei too. Küll aga tekib ühinenud omavalitsusel suurem finantsvõimekus, tänu millele suurenevad eeldused, et kogu piirkonnas suudetakse edasi arendada teenuste kvaliteeti, mis on elanike elutingimuste seisukohast positiivne. Seega on oluline tagada ka piisavalt head transpordiühendused keskuse/keskustega.

Kuna ühinevad omavalitsused on elanike arvult väikesed (elanike arvud vahemikus 400 – 1800) ning tegu on läbivalt maalise piirkonnaga, jääb ka tulevikus oluliseks koostöö suuremate keskustega. Koostöö Jõhviga on oluline nt gümnaasiumihariduse osas, samuti on Jõhvi ja Kohtla-Järve Alutaguse valla elanike jaoks olulised tänu sealsetele kaubanduskeskustele, eriarstiabi võimalustele (nt SA Ida-Viru Keskhäigla), kultuuri- ja vaba aja rajatistele (nt Jõhvi Kontserdimaja) jms.

Kokkuvõttes võiks olla nelja omavalitsuse ühinemisel positiivne mõju elanike elutingimustele ning seda eelkõige väiksemate valdade puhul (Alajõe, Tudulinna) – teenused jäävad kättesaadavaks tänastes asukohtades ning eelduslikult paraneb nende kvaliteet. Kui 4000 elanikuga valla asemel tekiks 5000 elanikuga vald, ei muudaks see otseselt elanike elutingimusi, mistõttu on põhjendatud ka Alutaguse vallale erandi kohaldamine.

### Elanike ühtekuuluvustunne

Ühinevad omavalitsused kuuluvad nn Ida-Virumaa lõunaregiooni, vastavatel KOVIDel on küllaltki tihe koostöökogemus juba 1990. aastatest. Ühinemine saab kaasa aidata tänaste erinevate valdade kogukondade tugevamale integreerimisele säilitades seejuures ka väiksematele (küla)kogukondadele oma näo. Ühtekuuluvustunde osas on nii täna kui ka tulevikus Alutaguse valla jaoks oluliseks aluseks Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonna identiteet.



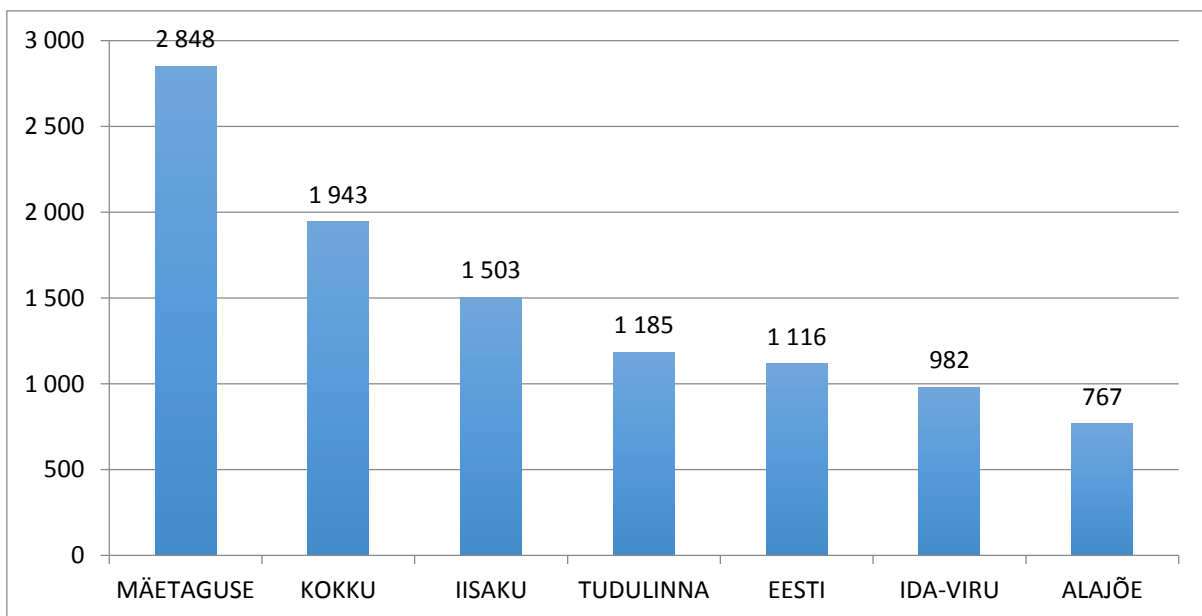
### Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemisel on eelduslikult positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, seda eelkõige väiksemate valdade (Alajõe, Tudulinna) jaoks, kuna Alutaguse vallal on tulenevalt oluliselt suuremast võimekusest rohkem ressursse avalike teenuste arendamiseks. Mõju avalike teenuste osutamisele on positiivne ka seetõttu, et ühinemisel tekib võimalus planeerida mitmeid olulisi teenuseid tervikvaates (nt haridusvõrk), kasutades ära nii erinevad tugevused kui ka spetsialiseerumised.

Tulenevalt geograafilisest ning rahvastiku paiknemise omapärast (suur territoorium, hõre asustus) on ühinevad omavalitsused ühinemislepingus kokku leppinud, et olulisi esmatasandi teenuseid (nt esmatasandi sotsiaalteenused) osutatakse peale ühinemist senistest kohtades, et säilitada teenuse kättesaadavus. Spetsialiseerumist vajavad teenused koondatakse aga omavalitsuse keskusesse (Iisaku). Avalike teenuste kvaliteet on võimalik vähemalt lähitulevikus tagada tänu finantsvõimekusele, mis on ühineval omavalitsusel olnud keskmisest selgelt parem.

### Mõju haldussuutlikkusele

Nelja valla ühinemisel on positiivne mõju haldussuutlikkusele. Juba täna on suuremates valdades (Iisaku ja Mäetaguse) mitmeid spetsialiseerunud ametnikke (nt lastekaitse spetsialist, keskkonnaspetsialist, järelvalvespetsialist, IT juht) keda väiksematel valdadel ei ole. Nelja omavalitsuse ühinedes suudetakse eelduslikult katta kõik kohaliku omavalitsusüksuse toimimiseks vajalikud kompetentsid ka 4000 elanikuga vallana. Haldussuutlikkuse aluseks on ühinevate omavalitsuste finantsvõimekus, mis on oluliselt kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine (vt joonis 2). Seega võib väita, et tekkiva omavalitsuse haldussuutlikkus on vähemalt samal tasemel kui mitte kõrgem kui keskmisel 5000-6000 elanikuga vallal.



Joonis 2. Ühinevate omavalitsuste põhitegevuse tulud registreeritud elanike kohta (eurodes, 2015).

Kokkuvõttes loob ühinemisega kaasnev ametnike spetsialiseerumine ja strateegilise juhtimise tasandi tugevdamine eeldused haldussuutlikkuse tõstmiseks kogu ühineva valla kontekstis.

### Mõju demograafilisele situatsioonile

Ida-Viru maakond on kahaneva rahvaarvuga, tervikuna pole erandiks ka Alutaguse valla moodustavad omavalitsused. Võrreldes maakonna keskmisega on ühinevate omavalitsuste rahvaarv viimase kümne aastaga kahanenud aga oluliselt aeglasemalt (7% vs 17%), seejuures on Alajõe ja Mäetaguse registreeritud elanike arv püsinud stabiilsena või isegi kasvanud. Prognooside kohaselt jätkub piirkonnas elanike arvu vähenemine, kuid tänu suuremale võimekusele on ühinenud omavalitsusel rohkem võimalusi elanike arvu kahanemise pidurdamiseks.

Samas näitavad erinevad analüüsid, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku või vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsusüksused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda. Selles osas poleks eelduslikult mingit positiivsemat efekti võrreldes Alutaguse vallaga (ca 4000 elanikku) ka 5000 või 10000 elanikuga omavalitsusel.

### Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Alutaguse valla ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühistranspordi arendamisel lähtutakse elanike vajadustest ning eesmärgist tagada teenuste kättesaadavus teenuskeskustes ning ligipääs valla- ja maakonnakeskusesse. Alajõelt ja Tudulinna on ka täna nii hommikul, pealelõunal kui õhtul ühistranspordiga võimalik saada Alutaguse valla keskusesse Iisakus<sup>6</sup>. Mäetaguse ja Iisaku vahelised ühendused praktiliselt puuduvad, kuid neid on võimalik vastavalt vajadusel edasi arendada uues omavalitsuses.

Ühistranspordi arendamisel on oluline, et kõigist tänastest vallakeskustest oleksid tagatud head ühistranspordiühendused Jõhvi, mis on kogu piirkonna jaoks oluline tõmbekeskus. Arvestades, et Mäetaguse alevikku jääb tulevikus teenuskeskus ning Mäetaguse ühendused Jõhviga on väga head, pole Iisaku-Mäetaguse ühistranspordi ühenduse arendamine kriitilise tähtsusega ülesanne.

Samas peab tõdema, et kogu piirkondlik ühistranspordikorraldus on vaja tervikuna läbi vaadata seoses haldusreformiga. Selle üheks põhjuseks on nt ka asjaolu, et kaks Ida-Virumaa lõunapoolselt omavalitsust (Avinurme, Lohusuu) on otsustanud

Kommunikatsioonikorralduse osas on ühinemislepingus välja toodud, et panustatakse ühise häälekandja ja informuimi arendamisse. Ühinemisläbirääkimiste raames loodi koduleht [www.alutaguse.ee](http://www.alutaguse.ee), mida on võimalik edasi arendada ka uue omavalitsuse keskse kodulehena.

### Mõju ettevõtluskeskkonnale

Ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Ühinevad neli valda jäävad Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonda, mis on mh väga hea turismpotentsiaaliga (uue omavalitsuse territooriumile jääb kogu Peipsi järve põhjakallas). Mäetaguse vald on juba tänaseks teinud sektorisse mahukaid investeeringuid (Mäetaguse mõis, hotell, spaa), ühiselt on kokku lepitud, et panustatakse ka teistesse kogu piirkonna jaoks olulistesse rajatistesse (nt Kauksi rannapromenaad, Alajõe sadamad, Rannapungerja muul). Vastavad investeeringud on kokku lepitud ühinemislepingu lisaks olevas investeeringute kavas.

---

<sup>6</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

Ettevõtluskeskkonna arendamisel on oluliseks pidepunktiks omavalitsuse finantsvõimekus. Ühineva nelja omavalitsuse finantsvõimekus on seni olnud selgelt parem kui keskmisel 5000-10000 elanikuga omavalitsusel. Seega ei oma uue tekkiva omavalitsuse 5000st elanikust väiksem elanike arv vähemalt lähemas perspektiivis negatiivset mõju ettevõtluskeskkonna arendamise võimekusele.

#### Mõju hariduslikule olukorrale

Iisaku, Tudulinna ja Mäetaguse valdades on toimivad lasteaiad ja põhikoolid, Alajõe vallas haridusasutusi ei ole. Ühinemislepingu kohaselt tagatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise alus- ja põhihariduse pakkumine tänastes asukohtades. See on oluline, kuna ühineva omavalitsuse territoorium on suur (enam kui 900 km<sup>2</sup>) ning vahemaad suhteliselt pikad (nt Tudulinna ja Mäetaguse aleviku vahe on 35 km).

Samas peab tõdema, et ilmselt pole koolivõrk tänasel kujul perspektiivis jätkusuutlik, eelkõige on problemaatiliseks Tudulinna Põhikooli (19 õpilast) tulevik ning gümnaasiumiastme (gümnaasiumiastmes 28 õpilast) tulevik Iisakus. Gümnaasiumihariduse (ja ka kutseõppe) osas on piirkonna jaoks oluline tõmbekeskus juba täna Jõhvi, mis siiski jääb küllalt kaugele (nt Alajõelt ja Tudulinna ligi 50 km).

Ühinemislepingu kohaselt on haridusvaldkonnas ühiseks eesmärgiks tagada hariduse tugiteenuste pakkumine (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tugiisik jt). Lähtuvalt ühinemislepingust planeeritakse tõhustada koostööd haridusasutuste vahel eesmärgiga tagada personali optimaalne hõivatus. Ühinemislepingust tulenevalt võetakse hariduskorralduses vajadusel suund lasteaed- põhikoolidele, mis võimaldab väiksemate asutuste puhul tagada efektiivsema juhtimise.

Kokkuvõttes võimaldab nelja omavalitsuse ühinemine eelduste kohaselt korralda tulemuslikumalt piirkonna eripärast lähtuva hariduskorralduse ning eelkõige kvaliteetse alushariduse ja põhihariduse pakkumise.

#### Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Iisaku alevik on ka senini olnud oluline keskus Alajõe ja Tudulinna valdade elanike jaoks, Mäetaguse alevik on olnud tõmbekeskuseks Mäetaguse valla elanike jaoks. Kõigi ühinevate omavalitsuste jaoks on oluliseks tõmbekeskuseks ka kogu regiooni keskus Jõhvi linn, mis on siiski küllalt kaugel. Suured vahemaad tähendavad ka seda, et lisaks Alutaguse valla keskusele Iisakus on oluline ühinevas omavalitsuses edasi arendada kohalikke teenuskeskuseid, mis jäävad tänastesse vallakeskustesse Alajõel, Mäetagusel ja Tudulinna. Samas pole sealne ametnike arv tõenäoliselt väga suur, mistõttu ei tohiks olla ohtu ebaefektiivse ning kuluka organisatsioonimudeli tekkeks.

Tekkiv omavalitsus on pindalalt suurem kui kuni 2016. a lõpuni Eesti suurimaks vallaks olnud Märjamaa vald. Arvestades suurt pindala ning piirkonna maalist iseloomu on Alutaguse valla tulemuslikuks toimimiseks vajalik välja arendada tasakaalustatud ning kohalikel teenuspunktidel baseeruv omavalitsusmudel, kus pole ühte suurt ja domineerivat keskust.

Eelnõu ei oma olulist mõju keskkonnale, riigiasutuste korraldusele, riigi julgeolekule ega välissuhetele.

#### **5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:

- 1) valla põhimääruse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste põhimääruste kinnitamine;
- 2) arengukava kinnitamine;
- 3) üldplaneeringu koostamine;
- 4) eelarvestrateegia ja eelarve koostamine ja kinnitamine;
- 5) muude õigusaktide ajakohastamine;
- 6) ametiasutuste reorganiseerimine jne.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine võib tuua kaasa kulusid kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele töötajate osas (eelpoolnimetatud tegevuste teostamiseks, hüvitised võimalike koondamiste puhul), mis on võimalik katta haldusreformi seaduse § 20–23 sätestatud tingimustel ja korras riigieelarvest eraldatavast ühinemistoetusest.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine toob kaasa kulud riigieelarvele. Haldusreformi seaduse § 21 lõike 4 alusel makstakse ühinemise järgselt vähemalt 5000 elanikuga omavalitsustele ühinemistoetust kahekordses määras (100 eurot elaniku kohta) ning § 21 lõike 7 alusel üle 11 000 elanikuga omavalitsuse moodustamisel 500 000 eurot täiendavat toetust. Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga. Ühinemistoetust arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi ning see ei või olla väiksem kui 300 000 eurot ja suurem kui 800 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Samas alla 5000 elanikuga omavalitsusüksustele makstavat ühinemistoetust makstakse vastavalt elanike arvule lineaarselt vähendatud mahus haldusreformi seaduse § 21 lõike 6 kohaselt.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Alajõe vallas 528 inimest, Iisaku vallas 1203 inimest, Mäetaguse vallas 1746 inimest ja Tudulinna vallas 437 inimest, kokku 3968 inimest. Alutaguse valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **890 400 eurot**.

Ühinemistoetus eraldatakse arvestades haldusreformi seaduse § 22 kehtestatud ühinemistoetuse maksmise korda. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemistoetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.

Valla- või linnavalitsus peab ühinemistoetuse saamiseks esitama ühe kuu jooksul pärast ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist Rahandusministeeriumile ühinemistoetuse eraldamise taotluse, milles selgitab ühinemistoetuse kasutamise vastavust kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõikele 2.

## **6. Määruse jõustumine**

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu §-d 1 ja 3. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikes 1.

## **7. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida.