

Vabariigi Valitsuse määruse „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Põide valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Põide valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmine uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹) omavalitsus (Põide valla osas).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vastanud rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele^{2,3}.

¹ Vt haldusreformi seaduse § 3: kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku.

² Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmise on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

³ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

- 1) ajaloolist põhjendatust;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunnet;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Põide vald ühinemist ühegi piirinaabriga ega osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks Põide valla ühendamise omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala vallaga.

Valitsuse ettepanek ehk käesolev eelnõu esitati Rahandusministeeriumi poolt asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15.02.2017 kirjaga nr 1.1-10/01467⁵. Kõik Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsused nõustusid ettepanekuga⁶.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Saare maakonnas, mille käigus moodustub 12 Saare maakonna koosseisu kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Saare maakonda üks linn ja 13 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda 3 valda. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁷, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt ühe omavalitsuse võrra (Põide valla ühendamise tõttu moodustuva Saaremaa vallaga⁸) 100-le, kokku 83 valda ja 17 linna⁹.

Ühinevad omavalitsused on¹⁰:

- 1) Saaremaa valla moodustamist taotlenud (kokku 31 131 elanikku):
 - a) Kihelkonna vald (pindala 246 km² ja rahvaarv 770),
 - b) Kuressaare linn (pindala 15 km² ja rahvaarv 13 635),
 - c) Laimjala vald (pindala 216 km² ja rahvaarv 706),

6) mõju demograafilisele situatsioonile;

7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;

8) mõju ettevõtluskeskkonnale;

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

⁴ Vt HRS § 1 lg 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuvõid.

⁵ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119708>.

⁶ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60695913>

⁷ Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määrused nr 82 ja 83, 22.12.2016 määrused nr 151–153, 29.12.2016 määrused nr 168–174, 06.01.2017 määrused nr 3–5, 12.01.2017 määrused nr 6–12, 26.01.2017 määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31.01.2017 määrused nr 37-43.

⁸ Vabariigi Valitsuse 29.12.2016 määrus nr 169 „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” muutmise“.

⁹ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

¹⁰ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017 seisuga.

- d) Leisi vald (pindala 348 km² ja rahvaarv 2026),
 - e) Lääne-Saare vald (pindala 707 km² ja rahvaarv 7186),
 - f) Mustjala vald (pindala 235 km² ja rahvaarv 689),
 - g) Orissaare vald (pindala 163 km² ja rahvaarv 1817),
 - h) Pihlta vald (pindala 228 km² ja rahvaarv 1408),
 - i) Salme vald (pindala 115 km² ja rahvaarv 1198),
 - j) Torgu vald (pindala 126 km² ja rahvaarv 345),
 - k) Valjala vald (pindala 180 km² ja rahvaarv 1351).
- 2) Põide vald (pindala 124 km² ja rahvaarv 876).

Eelnõuga moodustatakse Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihlta valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla volikogude algatusel (kokku omaalgatusliku etapi ühinemisel 31 131 elanikku¹¹, pindala 2581 km²) ning Vabariigi Valitsuse algatusel Põide valla ühinemise teel Saare maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Saaremaa vald (kogupindala 2705 km², rahvaarv 32 007¹²).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post heili.jaamu@fin.ee; tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (e-post 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 vastab haldusreformi seaduse §3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse 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, Saare maakonda käsitlevas osas.

¹¹ Täidab HRS § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi.

¹² Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest 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“. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2016. a määrus nr 169¹³. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Kogu Saare maakonda hõlmava omavalitsuste ühinemisläbirääkimised algatas Kuressaare Linnavolikogu 22. mail 2014, tehes kõigile Saare maakonna omavalitsustele ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks ja võimaliku ühisosa leidmiseks, seades eesmärgiks moodustada Saare maakonnas üks omavalitsus. Ettepanekuga nõustusid Kaarma (09.07.2014), Kihelkonna (27.06.2014), Kärla (27.06.2014), Laimjala (30.06.2014), Leisi (tingimuslikult 16.06.2014), Lümända (25.06.2014), Mustjala (20.06.2014), Orissaare (19.06.2014), Pihkla (19.06.2014), Ruhnu (25.06.2014), Salme (25.11.2014), Torgu (25.07.2014) ja Valjala (19.06.2014) vallavolikogud. Muhu (13.08.2014) ja Põide (12.06.2014) vallavolikogud otsustasid ühinemisläbirääkimistel mitte osaleda.

Eelnevalt olid Kärla valla initsiatiivil ühinemisläbirääkimisi alustanud Kaarma vald, Kärla vald ja Lümända vald. Edukate ja kiirete ühinemisläbirääkimiste tulemusena moodustati 2015 aasta 1. jaanuaril Lääne-Saare vald. Ruhnu vallavolikogu otsustas 7. oktoobril 2015.a. ühinemisläbirääkimistega mitte jätkata.

Läbirääkimiste juriidilise korrektsuse tagamiseks ja seni ühinemisläbirääkimistest kõrvale jäänud omavalitsuste kaasamiseks tegi Kuressaare linnavolikogu 25. veebruaril 2016 ettepaneku Kihelkonna, Laimjala, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihkla, Salme, Torgu ja Valjala vallavolikogule haldusterritoriaalse korralduse muutmise läbirääkimiste jätkamiseks ning Leisi, Muhu, Põide ja Ruhnu vallavolikogudele ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle koos eelnevalt nimetatud omavalitsuste ja Kuressaare linnaga ühise omavalitsusüksuse moodustamiseks. Kihelkonna (30.03.2016), Laimjala (10.03.2016), Leisi (21.03.2016), Lääne- Saare (19.04.2016), Mustjala (28.03.2016), Orissaare (23.03.2016), Pihkla (24.03.2016), Salme (12.04.2016), Torgu (22.04.2016) ja Valjala (31.03.2016) vallavolikogud otsustasid ühinemisläbirääkimistel osaleda. Muhu (16.03.2016), Ruhnu (10.03.2016) ja Põide (21.04.2016) vallavolikogud otsustasid ühinemisläbirääkimistel mitte osaleda.

Muhu ja Ruhnu vald taotlesid Rahandusministeeriumi kaudu Vabariigi Valitsuselt HRS § 9 lg 3 punktis 3 nimetatud merelise saarvalla erandi kohaldamist. Nimelt on HRS-iga jäetud Vabariigi Valitsusele õigus mitte esitada omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksusele valitsuse ettepanekut ühineda HRS § 9 lõike 2 järgi, kui tegemist on merelise saarvallaga ehk vallaga, mis asub Eesti territoriaalmeres paikneval saarel, mille territooriumi vald tervikuna hõlmab ja kus teostatakse iseseisvat

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012017011>.

omavalitsuslikku haldamist. Nii Muhu vald kui Ruhnu vald esitasid HRS § 9 lõikes 4 nimetatud erandi saamise taotluse tähtaegselt Rahandusministeeriumile. Vabariigi Valitsus otsustas nimetatud mereliste saarvaldade osas erandi kohaldamise 9. veebruari 2017 valitsuse istungil ehk otsustas mitte algatada Muhu ja Ruhnu valla ühendamist teiste omavalitsustega.¹⁴

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest võtsid Laimjala vald 23. novembril, Kihelkonna vald, Kuressaare linn, Orissaare vald, Pihtla vald ja Valjala vald 24. novembril, Mustjala vald 25. novembril, Leisi vald, Lääne-Saare vald ja Torgu vald 30. novembril ning Salme vald 9. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada nimetatud valdadest ja Kuressaare linnast ühinemisel uus haldusüksus Saaremaa vald.

Volikogude algatusel ühinevad Saaremaa omavalitsused on ühinemislepingu seletuskirjas märkinud, et peavad oluliseks, et Põide vallavolikogu ühineks ametlikult Saaremaa omavalitsuse ühinemise protsessiga^{15, 16}.

Omavalitsused toovad Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla ühinemislepingu seletuskirjas välja, et Saaremaa omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste käigus seadsid osapooled eesmärgiks tugeva kodanikuühiskonnaga, parema haldusega ja suurema võimekusega omavalitsuse moodustamise, mis pakub elanikele ühtlase kvaliteediga avalikku teenust kogu Saaremaal ning tagab elanikele oma piirkonda puudutavates otsustes kaasärääkimise võimalused. Omavalitsuse ühinemisega soovitakse moodustada jätkusuutlik ja tervikliku ruumistruktuuriga vald, mida iseloomustab hästi toimiv teenuskeskuste võrgustik, head transpordiühendused ja kõrge arengupotentsiaal ühtse piirkonnana. Ühtses toimepiirkonnas asuvate omavalitsuste ühinemine loob eeldused, et ühinemisest tulenevat kõrgemat finants- ja haldussuutlikkust rakendatakse piirkonna ühtlaseks arendamiseks. Sel viisil halduskorralduse muutumine aitab kaasa Saaremaa tasakaalustatud ja terviklikule arengule ning tugevdab regiooni edaspidiseid positsioone võimalike riigi poolt läbi viidavate halduskorralduslike ümberkorralduste korral. Sisuliselt kogu Saare maakonda (v.a. Põide vald ning saarvallad Muhu ja Ruhnu) hõlmav omavalitsus on võimeline välja arendama tervikliku valitsemistasandi, mis suudab strateegiliselt ja territoriaalselt terviklikult arendada kogu piirkonda ning on võimeline riigi keskvalitsuselt üle võtma kohalike haldusfunktsioonide täitmist. See on heas kooskõlas riigireformi ja regionaalhalduse ümberkorraldamise kavadega.

Omaalgatusliku etapi raames Saaremaa valla moodustamise põhjenduste ja kaasnevate mõjude kohta saab täpsemalt lugeda Saaremaa valla moodustamise eelnõu seletuskirjast.¹⁷

Ühinemislepingu avalik väljapanek, kinnitamine, elanike küsitlus ja ühinemise taotlemine omaalgatuslikult ühinevates valdades

Volikogude algatatud ühinemisläbirääkimiste käigus avalikustati ühinemislepingu projekt ühinevate omavalitsuse veebilehtedel ja raamatukogudes ajavahemikul 26. septembrist 17.

¹⁴ Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

¹⁵ HRS § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama Põide valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise omavalitsusüksuse miinimumsuurusele vastavaks ühendamiseks teiste ühinevate Saaremaa valdadega.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud Saaremaa omavalitsused on ühiselt kinnitanud Saaremaa omavalitsuste ühinemiskokkuleppe, millega Põide vallale kohaldatakse ühinemislepingus kokkulepitut.

¹⁷ Vt Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehelt: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/saaremaa_sk.pdf.

oktoobrini 2016 ning tutvustati igas ühinevas omavalitsuses rahvakoosolekutel ajavahemikus 10-15. oktoobrini 2016. Ühinemislepingu projektile esitatud märkused ja ettepanekud on kantud ühinemislepingu lisana esitatud õiendisse.

Samuti viidi ühinevate omavalitsuste haldusterritooriumitel ajavahemikus 7.-13. novembrini elektrooniliselt VOLISes ja küsitluspunktides haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta elanike arvamuse väljaselgitamiseks läbi Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Kihelkonna	726	41	5,6	26	63,4	15	36,6
Kuressaare	11 359	269	2,4	149	55,4	120	44,6
Laimjala	628	42	6,7	23	54,8	19	45,2
Leisi	1728	133	7,7	76	57,1	57	42,9
Lääne-Saare	5880	196	3,3	111	56,6	85	43,4
Mustjala	608	24	3,9	14	58,3	10	41,7
Orissaare	1642	102	6,2	53	52	49	48
Pihntla	1245	70	5,6	33	47,1	37	52,9
Salme	1062	109	10,2	31	28,7	77	71,3
Torgu	316	56	17,7	22	39,3	34	60,7
Valjala	1150	67	5,8	35	52,2	32	47,8

Allikas: Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihntla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Vabariigi Valitsuses kinnitati Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihntla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla volikogude haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsuste alusel Saaremaa valla moodustamine Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2016. a määrusega nr 169 „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihntla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.¹⁸

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad järgmiselt lingilt: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=55999702>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise

¹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012017011>.

taotlemiseks esitama ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Seejärel Vabariigi Valitsus kinnitas volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega, ka juhul, kui omavalitsused taotlesid ühinemist alla kriteeriumi vastava omavalitsuse moodustamiseks.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes on ühinemas alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium¹⁹.

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruaril 2017 algatada kriteeriumile mittevastava Põide valla ühendamise omaalgatuslikult ühinevate Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala vallaga. Kuigi volikogude algatatud ühinemiste tulemusena moodustuv Saaremaa vald täidab omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi ja teda ei pea HRS järgi ühendama ühegi teise omavalitsusega, on valitsusel vaja kaasata alla kriteeriumi oleva Põide valla ühendamisega teised Saaremaa vallaks ühinemist taotlenud omavalitsused. Põide valla kriteeriumile vastavaks ühinemiseks ei ole realselt ühtegi alternatiivset lahendust.

Seetõttu otsustas Vabariigi Valitsus 9. veebruari 2017. a valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.2 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Põide valla ühendamiseks Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala vallaga. Samas otsustas Vabariigi Valitsus protokollis märgitud otsuse punktiga 1 jätta haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamata Saare maakonda kuuluvate Muhu valla ja Ruhnu valla suhtes. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.²⁰ Vabariigi Valitsuse ettepaneku esitas Rahandusministeerium käesoleva eelnõuga omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruaril 2017.²¹

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele

¹⁹ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016. a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

²⁰ Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 istungi protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

²¹ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119708>.

ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.²² Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 4. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et Saaremaa on üks toimepiirkond ning kriteeriumile mittevastav Põide vald tuleb territoriaalse terviklikkuse tagamiseks ühendada teiste Saaremaa omavalitsustega HRS § 9 lõike 2 nõude täitmiseks²³.

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni arvamusega. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Ühendamise algatamise argumendid

Saaremaa on oma saarelise iseloomu tõttu olnud ühtne ja terviklik haldusüksus alates muinasmaakondadest (sh muinasmaakond hõlmas ka Muhut). Kihelkondi oli Saaremaal 11 (tänapäevane ühinemispiirkond ei kattu endise kihelkonna piiriga. Tänapäevane Saaremaa haldusjaotus on sisuliselt 1938. aasta vallareformi järgne (ühinenud on Kaarma ja Kuressaare vallad, Leisi ja Pärasmaa vallad) ning Põide vallast on eraldunud Orissaare vald). Selle ligi 80 aasta jooksul on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste kommunikatsiooniharjumustes (so igapäevane aeg-ruumiline liikumine kui kommunikatsioonipiirkond). Nii on oluliselt kasvanud Kuressaare roll Lääne-Saaremaal ning säilinud Orissaare piirkondliku keskuse roll Ida-Saaremaal, kuid Leisi ja Valjala kandile ei ole Orissaare kunagi olnud piirkondlikuks keskuseks, erinevalt Põidest ja Laimjalast (mis sisuliselt oli üks kihelkond). Muhu vald on olnud nii kihelkonna kui vallana alati eraldiseisev ning oma saarelise iseloomu tõttu moodustanud ühtse terviku, olenemata suurema keskuse puudumisest.

Suuremaid keskused on Saaremaal kaks – Kuressaare ja Orissaare. Nende keskuse roll ja haaratav tagamaa ei ole võrreldavad, kuna üks on maakondlik keskus ligi 14 000 elanikuga teine kohalik keskus ca 900 elanikuga. Loogiline keskus-tagamaa süsteem saab tekkida vaid nende keskuste osalusel toimuvatel ühinemistel nende loomuliku tagamaaga. Loogiline keskus-tagamaa süsteem ei teki ühinemisel, kus n-ö tagamaa ühineb sellele mitte loomuliku keskusega.

Kahe aasta jooksul on Saaremaa ühinemisläbirääkimistel korduvalt öeldud, et Kuressaare ja Lääne-Saaremaa (sh Leisi ja Valjala) moodustavad loogilise terviku, kus inimesed on harjunud käima Kuressaare linnas ning muude keskuste kujundamine oleks inimeste jaoks kunstlik.

Statistikaameti koostatud toimepiirkondade määramise analüüsis (2014) on lähtutud peamiselt töö- ja haridusrände loogikast keskus-tagamaa süsteemide määramisel. Analüüs tugineb 2011. a rahva- ja eluruumide loenduse andmetele. Selle järgi on Saaremaa üks toimepiirkond (kus on äärelised alad - keskusega nõrgalt seotud Ida-Saaremaal Orissaare, Põide ja Leisi piirkond, samuti Muhu ja Kihelkonna ja endise Lümända valla läänepoolne osa).

²² Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

²³ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf

Tartu Ülikooli koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuring“ (2013)²⁴ lähtub mobiiltelefoni positsioneerimise andmetest ning sellest tulenevalt analüüsib inimeste elu- ja töökoha (ning vabaajaveetmise kohtade) vahelist mobiilsust. Analüüs näitab, et kõige olulisem igapäevase tööalase pendelrände sihtpunkt Saaremaal on Kuressaare linn. Orissaare alevik on kohalik pendelrände sihtpunkt oma lähialale, aga ka Pöide ja Laimjala valla elanikele. Leisi on vaid oma valla sisese pendelrände sihtpunktiks (peamiselt Pärsuma ja Metsküla kandile).

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuring „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (2015)²⁵ lähtub teenuste (nii era kui avalikud, sh nii kohalikud kui riiklikud) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast toimepiirkondade määramisel. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalsetest teenuspiirkonna suurustest. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks, mis peaksid tagama: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonna keskus) – regionaalsed teenused.

Haldusreformi eesmärkidega kohalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise põhimõtte osas tagab vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja selle tagamaa baasil tekkiv vald. Haldusreformi soovitusliku KOV suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa.

RAKE uuringu järgi on Saaremaal kaks 3. tasandi teenuskeskust – Kuressaare linn ja Orissaare alevik. 4. taseme teenuskeskus on vaid Kuressaare linn.

Seega lähtudes haldusreformi eesmärkidest ning kolme erineva uuringu (töörände ja teenusrände perspektiivid) on Saaremaa üks toimepiirkond.

Saaremaa valla moodustamise üheks keskseks põhimõtteks on tugeva osavalla keskuse kujundamine Orissaarde, mistõttu Pöide valla elanikud saavad valdava osa oma asju ajada Orissaares. Ametnike läheduse põhimõttest tulenevalt ei saa Tornimäe keskusse mehitada rohkem kui 3 ametnikku, kuid teenust osutavad ametnikud hakkavad perioodiliselt resideerima Pöides, tagades teenuste läheduse elanikele.

Aastase eelarvemahu puhul on Pöide valla põhitegevuse tulem viimase kolme aasta jooksul *ca* 2,2%, millest ongi tehtud investeeringuid. Netovõlakoormus on püsivalt planeeritud 25%-le.

Kuressaarega on Pöidel regulaarselt päevas kaks bussiliini, üks lühem (*ca* 1 tund) teine pikem (2.44 tundi). Orissaarega (sõidu kestus 10 min) on www.peatus.ee andmetel käigus viis liini päevas, mis tagab piisava ühenduse piirkonna reaalse keskusega.

Pöide lastest käib *ca* pool väljapool valda koolis, oma koolis õpib EHISE andmetel 48 last (koolirände uuringu andmetel 44 last), viimase kolme aastaga oli langus 6 last. Rahvastiku arengu perspektiivis eeldab lähenemist 9 aastase põhikooli kulutõhusale tasandile. Seda enam, et rahvastiku vähenemine Pöide vallas toimub mitte rände, vaid elanikkonna vananemise tõttu. Aastaks 2030 eeldatakse rahvastiku vähenemist 22-23%.

²⁴ http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring_3.pdf

²⁵ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/uuring-era-ja-avalike-teenuste-ruumilise-paiknemise-ja-ke3a4ttesaadavuse-tagamisest-ja-teenuste-ke3a4sitlemisest-maakonnaplaneeringutes.pdf>.

Põide valla ühendamine teiste Saaremaa valdadega (va merelised saarvallad Muhu ja Ruhnu) on vajalik Saaremaa loogilise toimepiirkonna moodustamiseks ja Põide valla miinimumsuuruse kriteeriumile vastavuse tagamiseks.

Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Põide Vallavolikogu tegi Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamise järel 29. märtsi 2017. a otsusega nr 10 „Ettepaneku tegemine ühinemiskokkuleppe läbirääkimiste alustamiseks“ ettepaneku Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihntla valla, Põide valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla ühinemisläbirääkimiste alustamiseks eesmärgiga võtta vastu ühinemiskokkulepe.

Läbirääkimiste tulemusena leppisid Saaremaa omavalitsused kokku, et Põide vallale kohaldatakse kõiki volikogude algatatud ühinemisel kokkulepitud ühinemislepingu tingimusi. Sealhulgas lepitati kokku Põide valla investeerimisvajadustes ning selles, et Põide valla maa-alal ja piires moodustatakse osavald koos osavallakoguga.

Ühinemiskokkulepe avalikustati ühinevate omavalitsusüksuste kodulehtedel. Teksti osas esitas ühe redaktsioonilise muudatusettepaneku Saare maavanem.

Kihelkonna Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 24, Kuressaare Linnavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 25, Laimjala Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 44, Leisi Vallavolikogu 05.05.2017 otsusega nr 18, Lääne-Saare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 23, Mustjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 28, Orissaare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 156, Pihntla Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 33, Põide Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 19, Salme Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 17, Torgu Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 17 ja Valjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 13 kinnitati ühinemiskokkulepe.

Kõigis ühinevates omavalitsustes toimus 23. ja 24. aprillil 2017 elanike küsitlus kooskõlas Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrusega nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“, mil sai oma arvamust avaldada elektroonselt ja küsitluspunktides. Küsitluses selgitati välja, kas omavalitsuste elanikud toetavad Põide valla ühendamist omaalgatuslikult ühinemist taotlenud omavalitsustega. Küsitluse toimumisest teavitati omavalitsuste kodulehtedel, ajalehes Saarte Hääl ja Saare Maavalitsuse kodulehel. Mitmel pool korraldati ühinemise teemalisi rahvakoosolekuid. Küsitluses osalejate arv oli väga madal.

Tabel 2. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Kihelkonna	722	9	1,2	8	88,9	1	11,1
Kuressaare	11315	23	0,2	20	87	3	13
Laimjala	633	4	0,6	2	50	2	50
Leisi	1723	1	0,1	1	100	0	0
Lääne-Saare	5825	55	0,9	41	74,5	14	25,5
Mustjala	606	9	1,5	7	77,8	2	22,2
Orissaare	1621	5	0,3	4	80	1	20
Pihntla	1242	7	0,6	4	57,1	3	42,9

Pöide	752	103	13,7	23	22,3	80	77,7
Salme	1049	4	0,4	3	75	1	25
Torgu	309	0	0	0	0	0	0
Valjala	1145	0	0	0	0	0	0

Allikas: Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Pöide valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks²⁶.

Kihelkonna Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 25, Kuressaare Linnavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 24, Laimjala Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 45, Leisi Vallavolikogu 05.05.2017 otsusega nr 20, Lääne-Saare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 24, Mustjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 26, Orissaare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 153, Pihtla Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 34, Pöide Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 24, Salme Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 16, Torgu Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 19 ja Valjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 12 otsustati nõustuda Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ühendada Pöide vald omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Saaremaa omavalitsustega.

Saare Maavalitsus edastas omavalitsuste arvamused 15.05.2017 kirjaga nr 12-1/17-440-1 Rahandusministeeriumile. Omavalitsuste otsused on kättesaadavad järgmiselt lingilt: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60691928>.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Pöide valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala vallaga ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus Saaremaa vald.

Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla algatatud ühinemiste mõjud ja põhjendused on leitavad Vabariigi Valitsuse määruse „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskirjast.²⁷

Vabariigi Valitsuses kinnitati Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla algatatud ühinemine 29.12.2016 määrusega nr 169²⁸ eesmärgiga moodustada

²⁶ Kihelkonna Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 23, Kuressaare Linnavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 23, Laimjala Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 44, Leisi Vallavolikogu 05.05.2017 otsusega nr 19, Lääne-Saare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 29, Mustjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 27, Orissaare Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 152, Pihtla Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 32, Pöide Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 18, Salme Vallavolikogu 04.05.2017 otsusega nr 15, Torgu Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 18 ja Valjala Vallavolikogu 28.04.2017 otsusega nr 11.

²⁷ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/saaremaa_sk.pdf.

²⁸ Vabariigi Valitsuse 29.12.2016 määrus nr 169 „Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala valla osas

Saaremaa vald. Eelnõu § 5 järgi tunnistatakse nimetatud määrus kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna Põide vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus 9. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise (välja arvatud merelised saarvallad). Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017 istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitas 15. veebruaril 2017 Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

HRS § 9 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud volikogude algatatud etapi haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse, kui sellise haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

Kohalike omavalitsuste edasised sammud Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saamisel on sätestatud HRS §-s 12. Lühidalt kokku võttes tuli/tuleb omavalitsustel teostada järgmised toimingud:

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)²⁹
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)³⁰
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)³¹
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)³²

haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

²⁹ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasneva elanike arvamus väljaselgitamise ulatus ja kord“.

³⁰ HRS § 12 lg 2 p 2.

³¹ HRS § 12 lg 2 p 3.

³² HRS § 12 lg 2 p 4

- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult³³.
- enne sümbolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümbolika kasutamisel arvestada.³⁴
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.³⁵

Kõik Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saanud vallad nõustusid ettepanekuga Saaremaa valla moodustamiseks.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Saaremaa vald.

Kohanimenõukogu arutas 13.01.2017 koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissetepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatud, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajaloo nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Saaremaa valda, mis on maakonna ja saare nimi ning arvestades ühinemise mastaapi moodustub pea tervet Saare maakonda hõlmav omavalitsus. Pealegi on tegemist nimega, mida omavalitsused on ka ise moodustatava valla nimeks soovinud.

Eelnõu § 1 lõikega 3 lisatakse eelnõusse viide, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muutmise põhjendused on esitatud määruse seletuskirjas. Säte on vajalik rõhutamaks, et eelnõu ja seletuskiri moodustavad lahutamatu terviku ning sätete tõlgendamisel tuleks juhinduda seletuskirjast.

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

Tegemist on tehnilise sättega, mis viitab, kuidas toimub eelnõu §-s 1 sätestatud moodustuva valla märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

Eelnõu §-ga 3 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Saaremaa vallale ühinemistoetuse maksmist ning riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, kuna eelnõu käsitleb ühtaegu nii volikogude algatatud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi.

³³ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³⁴ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³⁵ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatud.

Arvestades, et Kuressaare linn ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 29.12.2016 määrusega nr 169, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv 1. jaanuari 2017. a rahvastikuregistri andmete seisuga.³⁶

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Saaremaa vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Saare maakonna valdade loetelust välja sõnad „Kihelkonna“, „Laimjala“, „Leisi“, „Lääne-Saare“, „Mustjala“, „Orissaare“, „Pihtla“, „Põide“, „Salme“, „Torgu“ ja „Valjala“ ning linnade loetelust „Kuressaare“. Saare maakonna linnade loetelu jäetakse samuti eelnõust välja. Eelnõuga lisatakse määrusesse Saare maakonna valdade loetelusse sõna „Saaremaa“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb 11 Saare maakonda kuuluva valla ja ühe linna ühinemise tulemusena maakonna koosseisu üks vald – Saaremaa vald.

Eelnõu §-ga 5 kavandatakse tunnistada kehtetuks Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla ühinemise tulemusena moodustuva Saaremaa valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus³⁷. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamise Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Põide vallaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4, mille järgi moodustatakse Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Põide, Salme, Torgu ja Valjala valla ühinemisel Saaremaa vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Saaremaa Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühinemise tulemusena moodustunud Saaremaa valla

³⁶ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

³⁷ 29.12.2016 määrus nr 169.

volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Kuressaare linn ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Põide, Salme, Torgu ja Valjala vallad senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad ja Kuressaare linn avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Saaremaa vald on seniste omavalitsuste õigusjärglane (vt ETHS § 9²).

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.

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas³⁸ lk 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Paljuski olenevad ühinemise mõjud sellest, kuidas ühinevad omavalitsused omavahel ühinemise järgsete avalike teenuste pakkumises ja omavalitsuse organisatsioonis ning toimimise mudelites kokku lepivad.

Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla vabatahtlikuks ühinemiseks koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on kättesaadav:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/saaremaa_sk.pdf.

Haldusreformi eesmärgiks on:

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

Nimetatud eesmärkide tarvis on oluline, et reformi tulemusena tekivad asustussüsteemi loogilisi seoseid arvestavad omavalitsusüksused, kus on piisavalt elanikke, mis on funktsionaalselt ja majanduslikult sidusad ja mis lähtuvad elanike põhjendatud vajadustest elukorralduseks paremate tingimuste tagamisel.

Alljärgnevalt on kirjeldatud miks on Põide valla ühendamine omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Saaremaa valdadega põhjendatud ja käsitletakse ka alternatiivseid lahendusi, mil moel saaks tagada Põide valla vastavuse miinimumsuuruse kriteeriumiga, et ühinemisel oleks positiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele.

³⁸ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Põide valla ühendamisel Kihelkonna valla, Kuressaare linna, Laimjala valla, Leisi valla, Lääne-Saare valla, Mustjala valla, Orissaare valla, Pihtla valla, Salme valla, Torgu valla ja Valjala vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes³⁹.

1) Ajalooline põhjendus

Saaremaa on ajalooliselt olnud terviklik toimepiirkond. Haldusreformi kriteeriumitest ja eesmärkidest lähtuvalt ei ole Saaremaal võimalik moodustada enam kui üks ühinenud kohalik omavalitsus, mis oleks ka ajalooliste sidemete osas põhjendatud, kuna teised n-õ ajaloolised paikkondade baasil tekkiv omavalitsus (Orissaare-Põide-Laimjala) ei vastaks haldusreformi eesmärkidele.

Ka 2001. a (n-õ Tarmo Looduse) haldusreformi kava (mis lähtus suuresti ajalooliste sidemete ja kihelkondade loogikast) nägi, et Saaremaal peaksid ühinema kõik vallad, va Muhu vald ja Kuressaare linn.

2) Mõju elanike elutingimustele

Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalselt loogikat ja/või eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsusega. St ühinev omavalitsus peab lähtuma inimeste harjumuspärastest liikumissuundadest.

Tänased Saaremaa omavalitsused on oma kodanike igapäevaseks teenindamiseks vajalikud baasteenused välja arendanud ning saavad nendega hästi hakkama. Puudu on sellest, et toimiks suurem koostöö ja sünergia teenuste osutamises ja välja arendamises (nt sotsiaalteenuste erinevad profiilid, hariduspiirkondade väljaarendamine, suurt teenuspiirkonda ja kõrget professionaalsust eeldavate kompetentside väljaarendamine). Ilmselt suudetaks ühtse omavalitsusena toimides võrreldes tänasega oluliselt laiendada teenuste profiili, saavutada suuremat sünergiat teenuste osutamisel ning laiendada kompetentse ja saavutada suurem spetsialiseerumine.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Saaremaa on oma saarelise iseloomu tõttu olnud ühtne ja terviklik haldusüksus alates muinasmaakondadest (sh muinasmaakond hõlmas ka Muhut). Kihelkondi oli Saaremaal 11 (lisaks eraldi Muhu). Tänapäevane ühinemispiirkond ei kattu endise kihelkonna piiriga. Tänapäevane Saaremaa haldusjaotus on sisuliselt 1938. aasta vallareformi järgne (ühinenud on Kaarma ja Kuressaare vallad, Leisi ja Pärasmaa vallad ning eraldunud Orissaare vald Põide vallast). Selle ligi 80 aasta jooksul on toimunud kolossaalsed muutused demograafilistes protsessides ja inimeste kommunikatsiooniharjumustes so igapäevane aeg-ruumiline liikumine kui kommunikatsioonipiirkond. Nii on oluliselt kasvanud Kuressaare roll Lääne-Saaremaal ning säilinud Orissaare piirkondliku keskuse roll Ida-Saaremaal, kuid Leisi ja Valjala kandile ei ole Orissaare kunagi olnud piirkondlikuks keskuseks, erinevalt Põidest ja Laimjalast (mis sisuliselt oli üks kihelkond).

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile:

Haldusreformi ekspertkomisjoni liikmete koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused ning on vähemalt 5000 elanikuga⁴⁰. Inimeste

³⁹ Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.

⁴⁰ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf

kommunikatsioonipiirkondade analüüs näitab, et Saaremaal on võimalik moodustada üks selline omavalitsus.

Kuid kindlasti tuleb luua kohalike teenuskeskuste (läbirääkimistel kokku lepitud haldus-teenuskeskus) võrgustik, mis tagavad elanikele omavalitsuse igapäeva administratiivsed teenused ja tänastes valdades asutavate hallatavate asutuste poolt osutatavad teenused. Orissaare piirkonnas kui eraldi toimealas Ida-Saaremaal tuleks kindlasti luua tugevam kohalik teenuskeskus. Ühinemislepingus on ka teenuskeskuste moodustamine ette nähtud. Lisaks moodustatakse tasakaalustatud ja kodanikulähedaste otsustusprotsesside tagamiseks ning kogukonna või piirkonna huvide esindamiseks ja kaitsmiseks moodustatakse osavallad koos osavallakoguga või kogukonnakogud (välja arvatud senises Kuressaare linnas ja Lääne-Saare vallas).

5) Mõju haldussuutlikkusele:

Siin tuleb hinnata ennekõike KOV administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäeva teenused. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väiksemates valdades. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga KOVides on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väiksemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 kompetentsivaldkonda⁴¹.

Piirkondlik-regionaalse mõõtmega teenuspiirkonnas eeldatavad kompetentsivaldkonnad (nt turismi- ja ettevõtlusarendus, kõrgprofessionaalsed kompetentsivaldkonnad (nt eestkoste, jurist, arhitekt), süsteemne rahvusvaheline suhtlemine jms) on võimalik Saaremaal välja arendada vaid omavalitsuses, mis hõlmab kogu Saaremaad.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile:

Analüüsid näitavad (nt ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015⁴²), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda. Saaremaal võib see suutlikkus tekkida vaid juhul, kui ühinemine hõlmab kogu Saaremaad ning suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtlusarenduse ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika. Väiksemates omavalitsusüksustes või ilma Kuressaare linnata kui keskuseta omavalitsuses ei ole demograafiliste protsesside suunamine realistlik.

Saaremaa rahvastikuprognosis (Saaremaa arengustrateegia 2020, lk 16-17) näitab, et demograafiliste protsesside jätkudes väheneb maakonna elanike arv 26 000-ni, sh maapiirkondade elanike arv väheneb üle 30%. Jätkub ränne Kuressaare linna ja selle lähiümbrusesse, mis moodustaks 2030. aastaks üle 60% maakonna elanikest (2013. a moodustas 55%).

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele:

Saaremaal on hea teedevõrk, viimasel kümnendil on riik ja omavalitsused palju panustanud teede tolmuva kätte alla viimisele. Teedevõrk on suures osas radiaalne Kuressaare suunaline. Saare maakonnaplaneeringu eelnõu järgi viiakse kõik kõrvalmaanteed tolmuva

⁴¹ Allikas: ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluu.pdf

⁴² <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/turi-vald-26-02-2014.pdf>.

katte alla hiljemalt aastaks 2030. Ühinemisläbirääkimistel on selgunud, et omavalitsuseti teede seisukord siiski oluliselt varieerub. Ühtses omavalitsusüksuses tekib investeerimisvõimekus ja tervikvaade, mis võimaldab tõsta ja ühtlustada teede seisukorda ja toetada nende tolmuvabaks viimise investeeringuid.

Ühistranspordi liine on võimalik analüüsida veebikeskkonna www.peatus.ee alusel. Sellest lähtuvalt:

- ei ole Leisi ja Orissaare vahel mitte ühtegi bussi otseliini (ühel keskusest teise on võimalik saada vaid läbi Kuressaare, sõiduaeg kokku on enam kui 2 h).
- Valjala ja Orissaare vahel sõidab palju kaugbussiliine (nt Kuressaare-Tallinn) (sõiduaeg ca 30 min).
- Valjala ja Leisi vahel ei ole mitte ühtegi bussi otseliini (ühel keskusest teise on võimalik saada vaid läbi Kuressaare, sõiduaeg kokku ca 1,5 h).
- Valjala ja Kuressaare vahel on sõidab buss päevasel ajal vähemalt kord tunnis (ja tihedamini) (sõiduaeg ca 20-30 min).
- Laimjala ja Leisi vahel ei sõida ühtegi otsebussiliini, vaid ainult läbi Kuressaare (sõiduaeg ca 2,5-3 h).
- Põide ja Leisi vahel ei sõida ühtegi otsebussiliini, vaid ainult läbi Kuressaare (sõiduaeg 3 h 15 min).
- Laimjala ja Orissaare vahel on suhteliselt tihe bussiliiklus, hommikul, lõunasel ja õhtusel ajal üks buss tunnis (sõiduaeg ca 20-30 min).
- Põide ja Orissaare vahel on suhteliselt tihe bussiliiklus, hommikul, lõunasel ja õhtusel ajal üks buss tunnis (sõiduaeg ca 10-15 min).
- Orissaare ja Leisi vahel ei ole mitte ühtegi bussi otseliini.

Seega bussiühenduste esmaanalüüs kinnitab varasemat järeldust, kus Leisi ja Valjala ei ole loomulikult seotud Orissaare-Laimjala-Põide piirkonnaga.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Saaremaal koostatud analüüsid ja strateegiad näitavad, et Saaremaa toimib ühtse ettevõtluspiirkonnana (sh tugev Kuressaare suunaline tööränne) ning seda on võimalik ainult ühtselt arendada. Sh on oluliseks strateegiliseks sihiks ja väljakutseks maapiirkondade sidumine ettevõtluspiirkonda ning seeläbi tagada parem piirkondlik tasakaalustatud areng.

Saare maakonna arengustrateegias⁴³ on öeldud (lk 20): *Teiseks oluliseks väljakutseks on maakonnasisese ääremaastumise peatamine. Ääremaastumist aitab pidurdada linna ja maapiirkondade tihedam vastastikune sidumine transpordiga üheks toimepiirkonnaks, aga samuti ka maapiirkonna ettevõtluspotentsiaali kohapealne parem ärakasutamine. Maakonna ühtlasele ja sidusamale arengule saavad kaasa aidata Aasia kasvuga seotud toiduainehindade tõus, mis tõstab põllumajanduse tasuvust, samuti ka ökoloogiliste väärtuste mõjujõu kasvu trend. Ning lk 28: Saare maakonna majandusarengule aitab kaasa kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse kasv. Haldussuutlik omavalitsus on võimeline kiiresti lahendama ettevõtlusega seotud halduslikud menetlused (planeerimine, projekteerimistingimused, ehitusload) ning olema partneriks vajalike avalike infrastruktuuride kohandamisel või selle tarbeks toetuste taotlemisel. Haldussuutlikkus eeldab omavalitsuse piisavat suurus ja majanduslikku võimekust. Parimad eeldused*

43

<http://saare.maavalitsus.ee/documents/180293/1198709/Saare+maakonna+arengustrateegia+2020%2C%20uuend+2015.pdf/135dfc3c-449a-4d2e-872e-908b4e294008>

haldussuutlikkuse kasvuks loob Saaremaa ühtne kohalik omavalitsus, mis võimaldab täiel määral koordineeritult korraldada planeerimist, taristu ning ühistranspordi arendamist.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Aastal 2012 on koostatud analüüs „Saare maakonna koolivõrgu analüüs ja soovitused selle arendamiseks“⁴⁴, samuti on Praxis 2014. a analüüsinud Eesti koolivõrku⁴⁵, sh Saaremaal. Esimesest analüüsist lähtudes on Saaremaa põhikoolivõrk suures osas omavalitsuse põhine (st ränne eri omavalitsuste koolide vahel on väike). Sama kinnitab Praxise analüüs, mille järgi on Saare maakonna koolivõrk Eesti maakondadest kõige optimaalsem.

Gümnaasiumid on Saaremaal Kuressaares, Leisis ja Orissaares, sh on Kuressaare gümnaasiumi õpirände peamine sihtpunkt kogu Lääne-Saaremaale ning osalt Ida-Saaremaa (Orissaare ja Muhu piirkond) omavalitsustele. Orissaare gümnaasium on oluline õpirände sihtpunkt Ida-Saaremaal (Orissaare, Põide, Muhu). Leisi Gümnaasium ei ole teistele omavalitsustele oluline gümnaasiumirände sihtpunkt. Praxise prognoosi kohaselt oleks Saaremaal aastaks 2020 optimaalne üks gümnaasium. Arvestades õpirände vahemaid ja tänast õpirännet võiks siiski säilida ka gümnaasium Ida-Saaremaal Orissaares.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Saaremaa on saarelisuse tõttu selgelt ühtne toimepiirkond väga tugeva Kuressaare linna domineerimisega nii töö- kui teenusrände osas. Arvestades kõiki eespool käsitletud aspekte oleks Saaremaal mõistlik ühineda üheks omavalitsusüksuseks. Selle juures tagamaks kohalike teenuste hea kättesaadavus ja selle profiili laienemine ning eristamaks Saaremaa üleste uute kompetentside ja strateegilise valitsemise võimekuse arendamise suutlikkust, tuleb kujundada kohalik teenuskeskuste võrgustik, mille pädevuses on kohalike igapäeva teenuste osutamine ja kohaliku elu arendamine.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Vabariigi Valitsuse ühinemise ettepaneku eesmärk on 5000 elaniku arvu kriteeriumile mitte vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele perspektiivis paremate avalike teenuste võimaldamine.

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetoodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁴⁶.

Mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Ülesannete täitmise kõrged valmisoleku kulud on tingitud sellest, et väikese elanike arvuga omavalitsus peab tagama kõikide ülesannete täitmiseks vajaliku töötaja olemasolu (tööaeg jaguneb mitme ülesande peale). 1000 elanikuga omavalitsuses on linna- ja vallavalitsuse töötajate arv 1000 elaniku kohta u 9,7, vähenedes 5000 elanikuga omavalitsuses 4,3-le.

44

<http://saare.maavalitsus.ee/documents/180293/764366/Saare+maakonna+kooliv%C3%B5rgu+anal%C3%BC%C3%BCs+ja+soovitused+selle+arendamiseks.pdf/0fa75411-39cd-4724-81b5-0b0fbc737e19?version=1.0>

45 http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_prognoos2020.pdf

46 <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

Vt kokkuvõtet uuringust: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf>.

Kohalike omavalitsuste tulubaas kujuneb elanike arvu põhiselt (keskmiselt 1000 eurot inimese kohta) ja mastaabiefekti ära kasutades on raha hulga samaks jäädes nt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses võimalik töötajale maksta 1,3–1,5 korda kõrgemat palka kui 1000 elanikuga omavalitsuses. Palga kasvu võimekus tekib sellest, et töötajate arv 1000 elaniku kohta on 5000 elanikuga omavalitsuses oluliselt väiksem.

Alla 1000 elanikuga omavalitsuses täidab nt majanduse valdkonna töötaja 5–6 erinevat ülesannet (mõnel juhul rohkemgi). Üle 5000 elanikuga omavalitsuses on eelpool nimetatud valdkonnas töötaja kohta ülesannete ring vähenenud 2–3-le. Spetsialiseerumine loob eeldused suurema kompetentsi tekkimiseks.

Ühinemiste kogemused näitavad, et uue omavalitsuse teenistujate arv väheneb mitme aasta jooksul pärast ühinemist võrreldes enne ühinemist eraldiseisvate omavalitsuste töötajate arvuga. Samal ajal võetakse tööle spetsialiste, keda väikevaldades varem ei olnud. Kohaliku omavalitsuse elanike arvu kasvades saab samale töötajale pakkuda optimaalsemat töökoormust ja samale töölõigule teist inimest kõrvale võtma ei pea.

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust. See ning võimalus palgata seni puudu olnud spetsialiste, loob eeldused inimeste jaoks avalike teenuste kvaliteeti paranemiseks.

Juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal põhitegevuse kuludest kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu kasvamisel väheneb. Näiteks 1000 elanikuga omavalitsuses on tugiteenuste tööjõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise tööjõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja investeeringuteks.

Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeeringute allikaid. See tähendab, et väikevald ei suuda näiteks ühe aasta vahenditega keskmise suurusega lasteaeda renoveerida energiasäästlikuks (investeering on ca 400 000–500 000 eurot). 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeeringuvõimekuse oluline kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

Seniste ühinemiste positiivse mõjuna on toodud asjaolu, et koolikoha arvlemine jääb omavalitsuste vahel pärast ühinemist ära. Praeguste väikevaldade juures on täheldatud tendentsi, et väike vald peab üleval pooleldi tühja kooli ja samal ajal maksab teisele omavalitsusele oma territooriumil elavate laste eest, kes käivad teise omavalitsuse koolis.

Kohalik omavalitsus korraldab oma ülesannete täitmist iseseisvalt. Seetõttu iga üksiku ühinemisjuhtumi puhul ei ole võimalik koostada mudelprognoosi, missugused kompetentsid ja teenused missugustes valdkondades paranevad.

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse 02.03.2017 määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁴⁷

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Arvestades Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 29.12.2016 määrusega nr 169 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist arvestatakse Kuressaare linna ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga omavalitsuste vabatahtliku ühinemise tulemusena moodustatavas Saaremaa vallas (Kuressaare linnas ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vallas kokku) 31 131 elanikku, mistõttu on Saaremaa valla moodustumisel riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **4 718 600** eurot (800 000+300 000+300 000+300 000+718 600+300 000+300 000+300 000+300 000+300 000)⁴⁸.

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.

Eelnõuga ei kaasne täiendavaid kulusid riigieelarvele. Tulenevalt HRS § 24 lõikest 1 kaetakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise kulud riigieelarvest. Vahendid on Rahandusministeeriumi eelarves ühinemistoetuse real ette nähtud.

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

6. Määruse jõustumine

⁴⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

⁴⁸ Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministriumite valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Kuressaare Linnavolikogule ning Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihla, Põide, Salme, Torgu ja Valjala vallavolikogudele.

Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁴⁹, mil omavalitsused pidid oma arvamused esitama maavanemale. Kõik Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsused nõustusid algatatud ühinemisega ning vastuväiteid ja märkusi ei esitanud⁵⁰.

⁴⁹ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁵⁰ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60691928>