

Vabariigi Valitsuse määruse „Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma 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 „Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) koostamise eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub Vabariigi Valitsuse initsiatiivile algatada kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus, mis vastaks vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹.

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatusel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi 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 asjaoludele²³.

Kuna Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla elanike arv jääb alla kriteeriumi ega vasta HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimustele, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja HRS § 9 lõike 3 täitmiseks 9. veebruari 2017. a Vabariigi Valitsuse istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.22

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 käesoleva seaduse §-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; 6) mõju demograafilisele olukorrale; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla ühendamiseks Keila linnaga⁴.

Eestis on praegu 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Harju maakonnas, mille tulemusena moodustub ühe maakonda kuuluva linna ja kolme valla ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Harju maakonna koosseisus. Haldusreformi esimese omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁵ ning Vabariigi Valitsuse algatusel ühendamiste kinnitamise järel⁶, jääb Eestis alles 83 omavalitsust, kokku 67 valda ja 16 linna. Käesoleva muudatuse tulemusena väheneb omavalitsuste koguarv Eestis kolme omavalitsuse võrra.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Paldiski linn (pindala 60,17 km² ja rahvaarv 3806),
- 2) Keila vald (pindala 178,88 km² ja rahvaarv 4906),
- 3) Padise vald (pindala 366,55 km² ja rahvaarv 1740).
- 4) Vasalemma vald (pindala 38,66 km² ja rahvaarv 2498).

Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest Vabariigi Valitsuse ettepanekule ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest lõpetas valitsus 6. juulil 2017. a menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel **Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemiseks ning jätkab ainult haldusterritoriaalse korralduse muutmisega **Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemiseks. Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla ühinemise teel Harju maakonna koosseisus uus vald nimega haldusüksus nimega **Lääne-Harju vald** (kogupindala 644,75 km², rahvaarv **12 950**⁷).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna juhataja Aet Sallaste (e-post aet.sallaste@fin.ee; tel 611 3497).

1.3. Märkused

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

⁴ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

⁵ Vabariigi Valitsuse 21. juuni 2016. a määrused nr 82 ja 83, 22. detsembri 2016. a määrused nr 151–153, 29. detsembri 2016. a määrused nr 168–174, 6. jaanuari 2017. a määrused nr 3–5, 12. jaanuari 2017. a määrused nr 6–12, 26. jaanuari 2017. a määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31. jaanuari 2017. a määrused nr 37–43.

⁶ Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrused nr 86 ja 87 ning 22. juuni 2017. a määrused nr 95–106.

⁷ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

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

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud 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, Harju maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse nelja Harju maakonna omavalitsuse 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“ Harju maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel riigieelarvest ühinemisega seotud kulude hüvitamise HRSi regulatsioonile. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Paldiski linn, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma vald pidasid haldusreformi käigus ühinemisläbirääkimisi, mis ei päädinud volikogude otsustega haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks taotlemiseks.

Keila vald ja Keila linn pidasid ametlikke läbirääkimisi alates 2011. aastast ja sellega seoses tehti ka erinevaid uurimusi, kuid 2013. aasta valimistega seoses protsess hääbus. 2014. aasta aprillis tegi Saue vald ettepaneku suurele piirkonnale alustada ühinemisläbirääkimisi (Saue vald, Saue linn, Kernu vald ja Nissi vald kirjutasid alla ühinemisleppele 2016. aasta kevadel⁸). Keila linn vastas ettepanekule kohe eitavalt. Keila vald alustas läbirääkimisi, kuid 2014. aasta detsembris otsustati läbirääkimised lõpetada. 2015. aasta veebruaris tegi Keila vald Keila linnale ühinemiseks uue ettepaneku, millele Keila linn vastas veelkord eitavalt. 2015. aastal pärast Vabariigi Valitsuse poolt haldusreformi läbiviimise algatamist esitati piirkonnas mitmeid läbirääkimisettepanekuid eesmärgiga täita elanike arvu miinimumsuuruse kriteerium. Padise vald tegi 30. septembril 2015. a ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Vasalemma ja Nõva vallale, ehkki nende üksuste omavaheline ühinemisel poleks täidetud HRS §-s 3 ette nähtud miinimumsuurust (kolme valla ühinemisel oleks kokku 4878 elanikku). Mõlemad vallad siiski nõustusid Padise valla ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepanekuga. Läbirääkimised toimusid peamiselt bilateraalselt kohtumiste vormis. 29. oktoobril 2015. a tegi Lääne-Nigula vald Nõva vallale ettepaneku ühineda ühinemisläbirääkimistega Lääne-Nigula, Martna, Kullamaa ja Noarootsi vallaga ning Nõva vald otsustas lõpuks ühineda Lääne-Nigula vallaga⁹. 14. jaanuari 2016. a tegi Paldiski linn

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/123072016001>.

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017011>.

ettepaneku Padise vallale ühinemisläbirääkimiste alustamiseks, ehkki neil polnud ühist piiri. Padise vald nõustus ettepanekuga 25. veebruaril 2016. a.

Keila vald tegi 31. märtsil 2016. a Keila ja Paldiski linnale ning Vasalemma, Padise ja Nõva vallale ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks. Paldiski linn ja Vasalemma, Padise ja Nõva vald nõustusid ettepanekuga. Keila linn keeldus oma 31. juuni 16. a volikogu otsusega. Samal volikogu istungil tegi Keila linn ettepaneku naabervaldadele ühendada kokku üheksa küla Saue, Keila ja Harku vallast (kus elab 2569 elanikku) Keila linnaga, s.t. Keila linna poolt püüti käivitada mitte ühinemist, vaid territooriumiosa üleandmist kujundamiseks linna tagamaad.

Keila, Padise ja Vasalemma valla ja Paldiski linna vahel toimusid sisukad läbirääkimised, vaatamata sellele, et piirkond on majandus-geograafiliselt väga eripalgeline ja on puudunud Keila linna valmidus ühinemisteks.

Ühinemisleping kooskõlastati osapoolte volikogudes 2016. aasta septembri alguses, selle käigus lõpetas Nõva valla volikogu rahvaküsitluse tulemustele tuginedes läbirääkimised.

Ühinemislepingu ja dokumentide avalik väljapanek toimus 10. septembrist - 2. oktoobrini 2016. a, mida pikendati Vasalemma valla palvel kahe nädala võrra. Novembri teisel nädalal (7-13. november 2016. a) toimus Keila, Padise ja Vasalemma vallas ning Paldiski linnas rahvaküsitlus. Küsitluse aktiivsus oli madal Vasalemma vallas, Keila vallas ja Paldiski linnas (osales 100 elaniku ringis), kuid küsitlus andis ühinemise jaoks positiivse tulemuse. Padise vallas seevastu oli küsitlus suhteliselt aktiivne (osales ligi 15% elanikest), kellest 89,4% ei toetanud ühendvalla loomist.

Keila vald hääletas ühinemislepingut esimest korda 25. novembril 2016. a ja kiitis heaks Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla ühinemislepingu. 12. detsembril 2016. a toimus Keila vallamajas kõigi osapoolte kohtumine riigihalduse ministriga, kus osapooled toetasid ühinemist. 14. detsembril 2016. a lükkas Vasalemma Vallavolikogu üheksa vastuhääle ja viie poolthäälega ühinemislepingu tagasi. Samuti lükkas 21. detsembril 2016. a pea ühehäälselt ühinemislepingu tagasi Padise Vallavolikogu mõõndusega rahvaküsitluse tulemustele. 21. detsembril 2016. a aktsepteeris Paldiski Linnavolikogu neljapoolse ühinemislepingu teksti ja andis volitused kooskõlastada uus tekst Keila vallaga, kus on kajastunud ka kahe teise valla eitava positsioon. Lepingu uue versiooni kooskõlastamise järel aga otsustas Keila Vallavolikogu 28. detsembril 2016. a ühinemislepingut mitte heaks kiita.

Seega ei jõudnud kokkuvõttes osapooled kokkuleppele.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama EHS § 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.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi omaalgatuslikult ühineva omavalitsuse ühinemine kriteeriumile vastavaks ning õiguse

hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes 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 kriteerium¹⁰.

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.¹¹

Kuna Paldiski linn, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma vald ei vasta HRS § 3 sätestatud kriteeriumile ega täida ühtki HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuli Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine kriteeriumile vastavaks.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalusi 10. jaanuari 2017. a koosolekul ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna omavaheliseks ühendamiseks. Komisjon, leidis et kuna Paldiski linn ning Keila, Vasalemma ja Padise vald pidasid omavahel ühinemisläbirääkimisi, kokkuleppele jõuti esialgses ühinemislepingus, mis avalikustati elanikele septembri lõpus ning Paldiski Linnavolikogu ja Keila Vallavolikogu jõudsid ühinemislepingu ka kinnitada, siis on piirkonnas juba peetud omavahelisi läbirääkimisi ja jõutud esialgsete kokkulepeteni, mille baasil uus haldusüksus moodustada¹².

Vabariigi Valitsus tegi 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil protokolliga kantava otsuse nr 12 punktides 2.3 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla ühendamiseks piirkonna keskuse Keila linnaga**¹³.

Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendus

Kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuse osas (Keila, Padise, Vasalemma vald ja Paldiski linn) on vajadus põhjendatud haldusreformi eesmärgiks oleva võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel.

¹⁰ 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: „Kollegium 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.“

¹¹ 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.

¹² Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni 10. jaanuari 2017. a koosoleku protokoll, kättesaadav:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-estee_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

¹³ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

Arvestades nimetatud omavalitsuste tänast elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust on ühinemisel võimalik kasvatada omavalitsuste kompetentsi ja võimalusi kindlustamiseks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, suurendada omavalitsuste suutlikkust täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevda kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Kriteeriumile vastava omavalitsuse (Keila linna) osas oli ühinemise ettepaneku vajadus põhjendatud eelkõige piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise aspektist. Keila linnaga koos ühinemisel moodustub tugeva keskuse ja sellega seotud tagamaaga omavalitsus, mis moodustab loogilise territoriaalse terviku, võtab arvesse piirkonna eripära ning on kooskõlas asustussüsteemiga.

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

HRS§ 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ühendamise kohta asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017. a. Keila linn ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Keila vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, kuid tegi ettepaneku kinnitada uue valla nimeks Keila vald. Paldiski linn, Vasalemma vald ning Padise vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

Elanike küsitluse tulemused:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Keila linn	7660	3508	45,8	113	3,2	3395	96,8
Keila vald	3898	160	4,1	87	54,4	73	45,6
Padise vald	1470	721	49,0	28	3,9	692	96,1
Paldiski linn	3218	203	6,3	41	20,2	162	79,8
Vasalemma vald	2097	212	10,1	80	37,7	132	62,3

Keila Linnavolikogu tõi oma seisukohas välja, et kuna Keila linn täidab kriteeriumi ning ainult Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamisel oleks kriteerium täidetud, ei ole Keila linna ühendamine seaduspärane ega kooskõlas HRS § 9 lõikega 2. Samuti tõi Keila linn välja, et ühendatavatel omavalitsustel puudub ühisosa, ühendamisel haldus- ja majanduslik suutlikkus langeb ning seletuskirjas ei ole piisavalt selgitatud ühinemise positiivset mõju Keila linnale.

Padise Vallavolikogu tõi oma seisukohas välja, et vald on iseseisvalt jätkates haldussuutlik ja haldusreformi eesmärk on täidetud ka ilma ühendamiseta. Seevastu ühendamisel on Padise vallal tõsine risk ääremaastuda ning teenuste kättesaadavus halveneb, kuna Keila linn ei asu Padise valla elanike liikumisteedel.

Vasalemma Vallavolikogu põhiseisukohad olid, et vald on iseseisvalt jätkates haldussuutlik ning haldusreformi eesmärk on täidetud ka ilma ühendamiseta. Volikogu hinnangul ei ole ajalooliselt kuidagi põhjendatud omanäoliste asulatega ja kompaktse asustusega Vasalemma valla ühendamine maaliste Padise valla ja Keila vallaga ning täielikult linnaliste Paldiski linna ja Keila linnaga. Ühendamisel väheneb fookus Vasalemma valla piirkonnale ning halveneb avalike teenuste kättesaadavus, tegemist ei ole ühtse teeninduspiirkonnaga.

Paldiski Linnavolikogu ei toonud omaseisukohas välja ühinemise negatiivset mõju ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele¹⁴.

HRSist võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, 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.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta 19. mail 2017. Piirkondlik komisjon leidis, et kuna Keila, Vasalemma ja Padise vald ning Paldiski linn ei ole volikogude algatusel ühinenud, siis hinnatakse neid ning nende ühinemise alternatiive hinnates iseseisvate omavalitsusüksustena, mitte juba ühinenud ja kriteeriumile vastava üksusena. Seega haldusterritoriaalse korralduse muutmine on vajalik kriteeriumit mittetäitvate kohalike omavalitsuste (Keila, Vasalemma ja Padise vald ning Paldiski linn) osas. Haldusterritoriaalse korralduse muutmisel alternatiivsete valikute vahel valides tuleb lähtuda muuhulgas ka territoriaalsest loogikast. Kuna eelistatud peaks olema keskuse ühendamine selle loogilise tagamaaga, siis piirkondlik komisjon leidis, et piirkonna tervikvaates on ETHSi asjaolude lõikes positiivsemad mõjud Keila linna ühendamisel teiste omavalitsustega. Sellest tulenevalt esitas piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele esialgse ettepaneku Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ühendamise ühendamismenetluse jätkamiseks

Arvestades asjaomaste volikogude esitatud seisukohti otsustas Vabariigi Valitsus 15. juuni 2017. a istungi protokollilise otsusega anda piirkondlikele komisjonidele ülesandeks veel kord hinnata kohaliku omavalitsuse üksuste Vabariigi Valitsuse ettepanekute kohta esitatud arvamustes märgitud asjaolusid, sh elanike arvamuse väljaselgitamise tulemusi ning anda nende põhjendatuse kohta hiljemalt 28. juuniks 2017. a Vabariigi Valitsusele arvamus. Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas piirkonna omavalitsuste tagasisidet oma 20. juuni 2017. a koosolekul ning esitas Vabariigi Valitsusele oma arvamuse¹⁵. Komisjon leidis, et kuna Vabariigi Valitsus ei teinud teistes sarnastes piirkondades ettepanekut keskuseks oleva omavalitsusega ühinemiseks ning Vabariigi Valitsus on oma otsusega lõpetanud menetluse mitme alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamiseks, teeb piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku menetluse lõpetamiseks Keila linna ühendamiseks Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma vallaga, et tagada ühtset lähenemist Vabariigi Valitsuse poolt läbiviidavate ühendamiste osas. Komisjon teeb ettepaneku jätkata Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamise ja Keila linna piirkonnaga ühendamata jätmise ei halvenda Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamisel moodustuva omavalitsuse iseseisvat toimimisvõimet.

Vabariigi Valitsus otsustas 6. juuli 2017. a istungil protokollilise otsusega haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest lõpetada menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel **Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja**

¹⁴ Linna- ja vallavolikogude esitatud arvamused:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60828013>

¹⁵ <http://haldusreform.fin.ee/abiks-uhinejale/haldusreformi-piirkondlikud-komisjonid/>,

Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni 20. juuni 2017. a koosoleku protokoll:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.06.20_pohja-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_12.pdf,

Vasalemma valla ühinemiseks ning jätkata ainult haldusterritoriaalse korralduse muutmisega **Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemiseks.

Vabariigi Valitsus tegi 6. juulil 2017. a istungi protokolliselt märgitava otsusega Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi Vabariigi Valitsuse protokollilisest otsustest haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuse osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused ja esitada need Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. a.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega **Lääne-Harju vald**.

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

Kuna Keila vald, Padise vald, Paldiski linn ja Vasalemma vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruaril 2017. a istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega¹⁶ 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 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 aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 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 saamisest on sätestatud HRS §-s 12. Lühidalt kokku võttes tuli omavalitsustel teha järgmised toimingud:

¹⁶ Vabariigi Valitsuse 9. veebruaril 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“
<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>

- 1) selgitada välja elanike arvamus (23. ja 24. aprill 2017);¹⁷
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017);¹⁸
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juunil 2017. a kõigi asjaomaste volikogude otsustega);¹⁹
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017);²⁰
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult;²¹
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada;²²
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.²³

Õiguslikud põhjendused

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat²⁴. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes meelevaldselt²⁵. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid*).

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema põhiseaduspärane eesmärk. Samuti tuleb arvesse võtta PS § 158, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamus ära kuulamata.

¹⁷ HRS § 12 lõige 2 punkt 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ja kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

¹⁸ HRS § 12 lg 2 p 2.

¹⁹ HRS § 12 lg 2 p 3.

²⁰ HRS § 12 lg 2 p 4.

²¹ HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

²² HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

²³ HRS § 12 lõige 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkuleppe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

²⁴ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05 p 17

²⁵ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 87

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud²⁶. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses²⁷ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et²⁸ kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täitma kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisõiguse²⁹. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis arvestades otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse. Kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid nagu Setomaa valla moodustamine) tagab avaliku huvi, et kogu riigis tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja –vabaduste kaitset.

Vabariigi Valitsusele on antud lai kaalutusõigus omavalitsusüksuste ühinemissuundade valikuks, Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõike 2 kohaseks ettepaneku tegemiseks, mida tuleb kohaselt põhjendada. Omavalitsustele on HRS § 9 lõikega 2 tagatud kolmekuuline ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

²⁶ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

²⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

²⁸ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

²⁹ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

Keila linn ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Keila vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, kuid tegi ettepaneku kinnitada uue valla nimeks Keila vald. Paldiski linn, Vasalemma vald ning Padise vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ning positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, vajalikkus ja otstarbekus, mis on vajalik HRS § 1 lõikes 2 ja §-s 3 nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Vabariigi Valitsus on käesoleval juhul teostanud kaalutlusõigust, arvestanud seadustes sätestatud volituse piiridega, kuulunud omavalitsused ära, põhjendanud ühendamismenetluse jätkamist seletuskirjas, vastanud omavalitsuste vastuväidetele (vt seletuskirja 7. peatükki), mistõttu on menetlus olnud seaduspärane ja kaalutlusvigadeta.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Lääne-Harju vald.

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimaluse korral 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 toob siinkohal välja, et nn ilmakaarenimi võib olla sellele piirkonnale määratlev ja eristav, mistõttu Lääne-Harju nimi oleks sobiv haldusüksuse nimi. Lääne-Harju valla nime kasutati ka ühinemisläbirääkimistel valitsuse ettepaneku saanud valdade volikogude algatatud läbirääkimistel võimaliku moodustatava haldusüksuse nimena.

Kuigi eelnõus pakuti omavalitsusele kohanimenõukogu soovitatud valla nime, siis oli omavalitsustel õigus HRS § 12 lõike 2 punkti 3 ja § 12 lõike 4 alusel leppida HRS § 12 lõike 2 punkti 3 kohases ühinemiskokkuleppes kokku muu haldusüksuse nimi, mille osas tuleb eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust.

Keila Vallavolikogu tegi ettepaneku kinnitada uue valla nimeks Keila vald, kuid arvestades, et Keila linna ei ühendata nelja omavalitsusega, ei pea valitsus Keila valla nime moodustuva omavalitsusüksuse nimena sobivaks.

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 selgitatakse õigusselguse huvides haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatavale Lääne-Harju vallale riigieelarvest Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisega seotud tegelike tehtud kulude hüvitamist kuludokumentide alusel (HRS § 24 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud korras).

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustavale Lääne-Harju vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Harju maakonna linnade loetelust välja sõna „Paldiski“ ning valdade loetelust välja sõnad „Keila“, „Padise“ ja „Vasalemma“ ning lisatakse loetellu sõna „Lääne-Harju“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb nelja Harju maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Harju maakonna koosseisu üks vald – Lääne-Harju vald.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 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 Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemisel Lääne-Harju vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Lääne-Harju 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 Lääne-Harju valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest.

Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Keila vald, Padise vald, Paldiski linn ja Vasalemma vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kui ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Lääne-Harju vald on seniste valdade õigusjärglane (vt ETHS § 9²).

Paragrahvi 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4 jõustuvad Lääne-Harju Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Eelnõu määrusena vastuvõtmisel on sotsiaalne 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) seletuskirja³⁰, lehekülgedel 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

Mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele

Haldusreformi eesmärk³¹ on moodustada keskmiselt oluliselt võimekamad omavalitsused, mis suudavad esiteks, praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada (s.h. suurendada konkurentsivõimet), teiseks, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kolmandaks kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning neljandaks, seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut. Teisisõnu on haldusreformi eesmärkideks, mille saavutamisele mõju on hinnatud, järgmised:

- 1) pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid;
- 2) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv;
- 3) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

Allpool on kirjeldatud ka eeldusi, mis tingimustel ja milliste ühinemistega kaasnevate ümberkorraldustega eesmärgid võiksid realiseeruda:

- 1) Kasvanud on omavalitsuste kompetents ja võimalus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus:
 - 1) Suurenenud on spetsialiseeritud teenuste ja erialase haridusega ametnike roll võrreldes multifunktsionaalsete ametnikega;
 - 2) Kujundatud on omavalitsuse teenuste osutamise ja detsentraliseeritud struktuur, mis võimaldab kohalikke igapäevateenuseid osutada kogukondade tasandil endiselt edasi, samas on kujunenud mobiilsed ametnikud spetsialiseeritud ja väikeste sihtrühmade teenuste osutamiseks kas kohapeal või kohalesõiduga;
 - 3) Toimib hästi korraldatud regulaarne kohalik transport valla keskusse ja teenuspunktidesse; kujundatud on endise valla siseses lisatranspordi süsteem, mis on ühildatud ühistranspordi ja koolitranspordiga.
 - 4) Erinevate omavalitsuste parimad praktikad on üle kantud ja juurutatakse ühinenud omavalitsuses.

- 2) Suurenenud on omavalitsuste suutlikkus täita talle seadusega pandud ülesandeid:

³⁰ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

³¹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

- 1) Täna pole vähemalt selle piirkonna valdades probleemi, et ülesandeid ei täideta. Peamine on see, et oskuslikum ja spetsialiseeritud ametnikkond võimaldab suurendada halduse õiguslik-normatiivset mõjukust ja neutraalsust, kus praktikad hakkavad üha vähem teineteisest erinema (nt. maa küsimus, ehitusjärelvalve, lastekaitse);
 - 2) Teiseks, suureneb võimalus tagada kodanike õiguslik nõustamine, mis võimaldab suurendada nii nende õiguskõulekut kui nende võimekust suhtlemisel eri avalike institutsioonidega.
- 3) Suurenenud on omavalitsuste roll valitsemises ja avaliku elu korraldamisel ning valmidus koosöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi;
- 1) omavalitsustel on võimekus osutada spetsialiseeritud nõustamisteenuseid ennekõike hariduse ja sotsiaalarngu valdkonnas.
- 4) Planeerimise ja strateegilise arendamise suurem roll omavalitsuste juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli suurendamine igapäevateenuste haldamisel:
- 1) omavalitsuste struktuuris on selgelt eritatud strateegilise juhtimise ja valitsemise tasand ning teenuste osutamise tasand;
 - 2) Teenuste osutamise tasand on paindlikult jaotatud keskuse (spetsialiseeritud teenused), teenuskeskuste- ja punktide, kohalike hallatavate asutuste ning kodanikuühenduste vahel ning nende juhtimisse kaasatakse kodanikke;
 - 3) omavalitsused on võimelised tööle võtma erasektoriga konkurentsivõimeliste palkade ja töötingimustega finants, arendus, varahalduse jt. spetsialiste;
 - 4) omavalitsused on välja arendanud tõhusa e-teenuste süsteemi, mida toetavad kodanike nõustajad teenuskeskustes, kes aitavad neid teenuseid kodanikel kasutada.
- 5) Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia:
- 1) Toimivad osavaldade/kogukondade esinduskogud, kus on esindatud kohaliku arvamusi esindajad ja sihtrühmade esindajad;
 - 2) Need esinduskogud suudavad sõeluda välja (artikuleerida) piirkonna kodanike eelistusi ja nendest lähtudes mõjutada valla valitsuse ja volikogus tehtavaid otsuseid;
 - 3) omavalitsuste volikogud on oluliselt paremini struktureeritud nii poliitiliselt kui organisatsiooniliselt, s.t. suureneb volikogu komisjonide roll, kus lisaks palju professionaalsematele volinikele osalevad ka valla eri piirkondade esindajad – valdkondade aktivistid.
- 6) Omavalitsus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab samas arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga:
- 1) omavalitsus moodustatakse hästi arenenud ühistranspordiliinidega reaalse töö ja õpirände piirkondades;
 - 2) Juurdepääsu suurendamine erinevatele teenustele omavalitsuse eri punktides (ennekõike huvihariduse, noorsootöö, kultuuri ja spordi valdkonnas) suurendab teenusrännet, suhtlust ja teadlikkust omavalitsuse eri kantidest;
 - 3) Lisaks ülevallaliste ürituste ja tegevustele tagatakse lisameetmetega valla eri kantide identiteet ja erinevad koostöövormid, ennekõike kultuuri, spordi ja kodanikuühenduste tegevuses. Nt. oleks hajusal territooriumil otstarbekas välja anda nii ülevallalist (või isegi laiema piirkonna) lehte. Kuid samas oleks mõistlik säilitada tänase valla-linnalehed kui kohaliku info ja identiteedi kandjad.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele järgmiste asjaolude lõikes.

Ühinemise tulemusena kujuneks Lääne Harjumaal 644,75 ruutkilomeetri suurune omavalitsus, kus elaks ligi 12 950 inimest. Distantis lääne suunal oleks Keilast Harju-Ristile 30 km (25 minutit autosõitu). Põhjast- lõunasse – Keila-Joalt Padisele 33 km (28 km autosõitu). Väga suurel maa-alal on palju erineva geograafilise (mererannad- metsad- sood) ja sotsiaal- majandusliku (puhkealad, militaarobjektid, industriaalpiirkond /sadam, kaevandused) profiiliga piirkonnad ja kandidid. Sotsiaalmajanduslikult on piirkond võrreldes Eesti erisustega üsnagi homogeenne.

1) Ajalooline põhjendatus

Piirkonna ajaloolis-kommunikatiivsed seosed

Ajalooliselt on piirkonnas kihelkondade piirid pidevalt muutunud, 20. sajandi künnisel oli kolm kihelkonda. Risti kihelkond hõlmas osaliselt tänast Nõva ja Padise valla kante (Vihterpalu, Harju Risti), samas Nõva valla Variku kant eristus Lääne-Nigula kihelkonda. Padise ja Madise kant ning Paldiski linn, samuti Ämari ja Vasalemma mõisate territoorium moodustasid Harju Madise kihelkonna. Siiski on Paldiski olnud alates 18. sajandi algusest eraldiseisev militaar- ja sadama piirkond ja kihelkonnaga nõrgalt seotud. Keila kihelkond seevastu oli nõ. Tallinna suunaline ja väga hajus territoorium ühendas paljusid tänaseid valdu (Keila, Harku, Saue, Saku) ja asumeid alates Kloogast kuni Nõmmeni ja Haaberstini ja Glehni lossini. Keila piirkonna ja linna areng ja kasv oli otseselt seotud Tallinn-Paldiski raudteega (valmis 1870) ja hiljem Tallinn-Haapsalu raudtee arenguga (1904). Kuid tõmbekeskuseks Keila ei kujunenud nii kiiresti ja sai linna õigused alles 1938.

Piirkonna majandusgeograafilist mustrit mõjutas pärast 1940ndate Paldiski linna ja Klooga kandi militariseerimine ja Rummu kinnipidamiskoloonia väljaarendamine. Samas toimus suurte suvilate Tallinna valgalade kujunemine piki mereäärt nõukogude ajal, kus kujunes eriline asumikeskkond ja haldamise probleemid. Samuti jätkus väga kiire Tallinna valgalade kujunemine pärast iseseisvumist. S.t. Tallinna lähivöönd laieneb edasi ja on jõudmas Vasalemma valla piirini. Suurel maa-alal on kujunenud kaks tugevat 3. tasandi teenuskeskust (Keila ja Paldiski linn)³², mis on võimelised pakkuma kvaliteetteenuseid, kusjuures Keila kliendipotentsiaal on lähedal IV tasandi keskuse kriteeriumitele. Samas asuvad keskused omavalitsuse äärealadel, s.t. valla keskosas asuvate külade kaugus nendest keskustest on suur. Samas vastab vaid üks – Rummu – 2. tasandi keskuse kriteeriumidele, kus on välja arendatud kohalikud baasteenused. Ülejäänud keskused on 1. tasandi keskused, mis võivad osutada kohalikke lihtteenuseid. S.t. kui välja arvata Rummu, siis tänased väikesed keskused ei saaks mingil juhul olla enam valdade keskused ja ühinemine on enam kui loogiline. Siit tuleb selgelt välja haldusreformi ülisuur vajadus just selles piirkonnas, kus vald peaks baseeruma vähemalt kolmanda tasandi keskusel.

³² Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. RAKE 2015

Rändetrendid piirkonnas

Piirkonnas toimub väga intensiivne pendelränne ennekõike Tallinna, mis on võimalik ennekõike tänu suurepärasele ühistranspordi ühendustele. Ka Keila linn on paljudele vaherände punktiks. Suur osa kantides/ küladest on Tallinna jaoks lähivöönd (linnastu), s.t. kust vähemalt 31% kandi hõivatutest käib Tallinnasse tööle. Lähivööndiks on nt. Keila valla Laulasmaa (48,3% tööalane pendelränne) ja Kloogaranna (45,7%). Keila linna piirkonnas töötab palju Keila, Vasalemma ja Padise valla elanikke). Tallinna siirdevöönd (pendelränne 16-30%), s.t. piirkonnad, kus elanike mobiilsus on väiksem, algab Vasalemmast (28,7), samuti kuulub ka Paldiski linn Tallinna siirdevööndisse, s.t. vaatamata üliheale kommunikatsioonile on Paldiski linn piisavalt autonoomne keskus, mida näitab ka suur kohalik tööhõive määr (48%, Harjumaa kõrgeim v.a. Tallinn).

Paldiski linn on tunduvalt vähem seotud Tallinnaga, pendelränne indeks (21,7) võrreldes lähedal asuvate Kloogarannaga ja Kloogaga on see üle kahe korra madalam. Paldiski linna eristab piirkonnas samuti kõrge kohaliku hõive indeks (48,3%), ehkki suhteliselt madala üldise hõive foonil Siirdevöönditest on Rummu ja Harju Risti madala kohaliku hõivega (28,9% ja 22,3%), Vasalemmas on kohaliku hõive määr 14,9%, mis on sarnane Laulasmaaga (13,7%) samas kui hõivemäär on samuti madal (ca. 50%). See näitab selle suuna oluliselt väiksemat majanduspotentsiaali ja tööturu arengu võimalusi piirkonnas.

2) Mõju elanike elutingimustele

Omavalitsuste eraldi jätkamisel ei suudeta ilmselt piisavalt hästi tasakaalustada ääremaastumise tendentsi (ühistranspordi arendamine, juurdepääs spetsialiseeritud teenustele Padise, Nõva ning Vasalemma kantide puhul). S.t. kui Keila valla elanikud saavad lihtsalt liikuda valla keskusesse ja Tallinna, siis kaugemates kantides võib see hakata kahandama elu kvaliteeti.

Demograafilise situatsiooni mõjutamine võiks toimida kolmes suunas. Esiteks, koolide juhtimise ja arendamise parem strateegiline koordineerimine ajal, mil suureneb ka põhikooli laste arv Keila piirkonnas (Lehola ja Klooga) ja on vähenemas kriitilisele piirile Padise (täna 53 last, viimase kolme aasta langus 24%) ja Ämari kandis (55 last, viimase 3 aastaga langus 35%). Parema strateegiline planeerimine (koolide õpi ja tugiteenuste kvaliteedi suurendamisega, täiskoormusega spetsialiseeritud aineõpetajad kolmes kooliastmes jne.) aitaks vähendada sealt õpilasrännet ja vanemate rändeorientatsiooni. Teine, sihipärase majanduspoliitikana tänaste ettevõtlusalade ühise arendamise teel (Paldiski ja Rummu-Ämari), millega kaasatakse lisatööjõudu väljapoolt piirkonda või suudetakse rännet suunata rohkem valla keskusesse (see võiks olla omavalitsuse eraldi pikaajaline strateegia.) Kolmandaks, Tallinna valgaldade edasine laiendamine ennekõike Keila vallas, samuti Paldiski piirkonnas.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Mitmekihilise detsentraliseeritud valla puhul on peamine efekt, esiteks, suurem rõhk teenuste arendusele ja selle efektiivsuse/ kvaliteedi ühtlustamisele, mis on ka lisaressursi allikas. Teiseks, saab arendada välja või laiendada keskuse spetsialiseeritud ametnike arvelt valla elanike juurdepääsu teenustele, mida varem kas ei olnud (samas kvaliteedis) või mida väikse sihtrühma tõttu oli kulukas välja arendada (nt. puuetega inimeste spetsiifilised rühmad, korrektsioonitegevus jne.) Kolmandaks, sihipärase detsentraliseerimise strateegia puhul suureneb kodanike osalus teenuste disainimisel ja osutamisel vahetu tagasiside vormis

teenuskeskuste tasemel kuni teenuste osutamise delegeerimiseni kodanikeühendustele. Just nende kvaliteedi aspektide puhul on keskne teenuste maht ja kvaliteet ja ökonomia võivad suureneada kõikidel tasanditel. Lisaks, delegeerimise puhul külakeskustele-MTÜdele on võimalik osutada seda väga väikeses mahus kuid kvaliteetselt isekorralduse vormis. Neljandaks, tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimine (finants-majandus analüüs, planeerimine, varahaldus jne.) võimaldavad tõhustada strateegilist juhtimist ja vähendada valede otsuste majanduslikke tagajärgi.

5) Mõju haldussuutlikkusele

(vt. eelpool mitmekihilise valitsemise tööjaotusest)

6) Mõju demograafilisele situatsioonile³³

Üldine demograafiline perspektiiv aastateks 2015–2030 on piirkonnas soodne. Demograafiline perspektiiv Keila vallale, Paldiski linnale ja Vasalemma vallale on – mitteääremaaline, mis tähendab suhteliselt madalat rahvastiku langust (3,4-4,4 % perioodil, suurel määral rände tulemusena). Siiski on laste osakaal Keila vallas märgatavalt suurem (18,0 ja 19,1) /Võrdluseks Rae ja Kiili vallas on see näitaja 24,6) ning vanadussõltuvuse määr (pensionäride suhe tööelistesse) soodsam (21,8 ja 21,9) kui Paldiski linnas (vastavalt 14,9 ja 25,0) ja Vasalemma vallas (15,4 j 24,6). Padise vallas on aga prognoositud ääremaastumise riski. Padise valla tänane seis on sarnane pigem Vasalemma vallaga (14,4 laste proportsioon ja vanadussõltuvuse määr – 24,9), kuid 2030 aasta perspektiivis väheneb elanikkond seal 17,1-18,3 %.

Paldiski linn ja Vasalemma vald ei ole demograafilises mõttes sugugi koorem, oskusliku töö ja õpirände mõjutamisega võivad need näitajad ühtlustuda. Padise valla rahvastiku osakaal on niivõrd väike, et suuremad sotsiaalkulud ei avaldaks eelarvele märkimisväärset mõju. Küll aga võiks industriaalarengu aladelt toimida ülekanne miljööväärtuslikku ja vähe asutatud piirkonda just endises Risti kihelkonnas (nt hooldekodu rajamine ja madalama palgatasemega tööhõive kindlustamine).

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Piirkonna suureks eeliseks on väga hästi arenenud ühistransport, mis toetab intensiivset töörrannet. Kahel raudteeliinil on (a) Paldiskist – Keilasse päevas 15 rongi (edasi-tagasi, s.t. kokku 30 reisi) ja (b) Keila – Vasalemma liinil 11 rongi. Tallinn – Keila-Joa-Kloogaranna liinil on suvegraafikus 17 edasi-tagasi ühendust. Harju Ristile (+Vihterpalusse) on Tallinnast bussiühendusel viis edasi-tagasi liini. Samas pole Paldiskisse praktiliselt ühistransporti Padise-Harju Risti suunal (üks edasi-tagasi reis). See näitab Paldiski ja Padise valla nõrka seotust. Ilmselt poleks selle transpordi korraldamine ka majanduslikult mõistlik tulevikus. Seega transpordikommunikatsioonid kulgevad Keilast radiaalselt kahes suunas (Paldiski ja Vasalemma-Rummu), millele lisandub sisuliselt „Tallinna ringtee“ osa, mis kulgeb Kloogarannast mööda rannaäärt Tabasalu kaudu Tallinna.

Sellise kompleksi tõhus töötamine eeldab, ühest küljest head tagasisidet-infot altpoolt, mille peaksid tagama osavalla või kogukonna kogud; ja omavalitsuse mõjukust, et osaleda oma huvides, Harjumaa ühistranspordikeskuse kaudu, piirkonna transpordivõrgustiku arendamises.

³³ Vt. Rahvastikuprognosis andmed

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Ettevõtluse arendamine Rummu-Ämari ja Paldiski linna piirkonnas kui pikaajaline projekt võimaldab panna ettevõtluse arendamise uuele tasandile piirkonnas. Ainuüksi Paldiski sadama kaubamärk ja Ämari lennuväli oleks piirkonna kuvandile sisuline lisaväärtus. Täna toimub Ämari lennuvälja ja seda ümbritseva kompleksi arendamine/ teenindamine põhiliselt Tallinna tööjõu arvel. Seda trendi võib pöörata ja kohalikku hõivet parandada. Kahjuks on täna omavalitsuste ajahorisondid liiga kitsad, et selliseid eesmärke seada.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Kuna tööranne siiski ei ole territoriaalse terviklikkuse saavutamiseks avalikus sektoris määrav faktor hinnatakse haridusteenuste tarbimise näitel, kuivõrd on kohalik elanikkond orienteeritud kohalike avalike teenuste tarbimisele.	Oma vallas	Tallinna	Harju maakonda	Teise maakonda
Vald/ linn				
Keila vald	48,9%	10,8%	37,8%	2,5%
Padise vald	74,1%	7,2%	7,8%	10,8%
Paldiski linn	88,6%	4,4%	3,1%	3,9%
Vasalemma vald	65,9%	7,2%	23,3%	3,6%

Padise valla ja Paldiski linna lapsed käivad reeglina oma omavalitsuse põhikoolis, samas kui Vasalemma ja Keila vallas on ränne Tallinna tugevam. 2016. a sügise andmetel oli gümnaasiumi õpilasaränne järgmine (%):

Vald/ linn	Oma vallas	Tallinna	Harju maakonda	Teise maakonda
Keila vald	-	42%	53%	5%
Padise vald	-	32%	-	68%
Paldiski linn	81%	15%	-	4%
Vasalemma vald	-	48%	38%	14%

Gümnaasiumi rände pilt on natukene selgem. Padise vallast eelistatakse muu maakonna gümnaasiumi (Haapsalu, Noarootsi) ja Tallinna mitte ei minda Keila linna. Samuti ei suundu Paldiski õpilased Keila linna, vaid pigem kohalikku gümnaasiumi. Vasalemma vallas liigutakse rohkem Keila linna kooli Seega gümnaasiumi ränne näitab, et ühinev vald võib olla avalike teenuste tarbimisel kohati üsna hajus.

Koole tuleks juhtida koolipiirkondade strateegilise koordineerimise kaudu, mis suurendab gümnaasiumi tõmmet ja vähendab perspektiivi, et koole on vaja sulgeda.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Omavalitsuste ühendamisel tasakaalustatakse ääremaastumise tendentsi (ühistranspordi arendamine ja juurdepääs spetsialiseeritud teenustele).

Ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks (finantsmajanduslik juhtimine, planeerimine, kinnisvarahaldus jne), mis võimaldab saada otsustes mastaabiefekti ning tõhustada valla igapäevast ja pikaajalist strateegilist juhtimist. Ühinemise käigus on oluline kujundada uue valla territooriumil hästi toimiv teenuskeskuste võrgustik, mis tagaks elanikele õigustatud vajadustest lähtuva igapäevaste teenuste kvaliteetse osutamise ja kohaliku elu arendamise.

Sellist heterogeenset piirkonda ei saa täna käsitleda kui tervikut topograafilises (füüsilise geograafia) mõttes nagu väiksemate üksuste puhul. Väga heterogeensed piirkonnad ja kogukonnad tulevad juba ajaloost, kelle vahelised püsisuhted ei ulatu loomulikke rännet pidi kaugemale ja keda ühendab pigem ränne Tallinnasse.

See tähendab, et eesmärgiks ei ole terviklikkus topograafilises mõttes, sest nii suurel territooriumil on see võimatu. **Sihiks tuleb seada topoloogiliselt tervikliku ruumi kujundamine erinevate kommunikatsiooni ja organisatsioonikorralduse mehhanismide kaudu.** Selles ruumis eristuks selgelt strateegilise arenduse ja planeerimise keskus, mis toetub hästi detsentraliseeritud baasteenuste võrgustikule hästi toimiva kommunikatsiooni ja ühistranspordi süsteemiga. Tugevaid 3. tasandi keskusi tuleks arendada Tallinna siirdevööndi piirkondades (Rummi- Ämari, Paldiski juba on 3. tasandi keskus).

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 arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“³⁴.

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.

Kohalike omavalitsuste tulubaas kujuneb elanike arvu põhjal (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

³⁴ <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>.

1000 elanikuga omavalitsuses. Palga kasvu võimekus tekib sellest, et töötajate arv 1000 elaniku kohta on 5000 elanikuga omavalitsuses märksa väiksem.

Alla 1000 elanikuga omavalitsuses täidab nt majanduse valdkonna töötaja 5–6 erinevat ülesannet (mõnel juhul rohkemgi). Üle 5000 elanikuga omavalitsuses on eespool nimetatud valdkonnas töötaja kohta ülesannete ring vähenenud 2–3-le. Spetsialiseerumine loob eeldused suurema kompetentsuse 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 tööloigule teist inimest kõrvale võtma ei pea.

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust ning võimaldab palgata seni puudu olnud spetsialiste ning loob eeldused avalike teenuste kvaliteedi 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 umbes 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 400 000–500 000 eurot). 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeeringuteks keskmiselt umbes 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeeringuvõimekuse märgatav 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 ei ole iga üksiku ühinemisjuhtumi puhul võimalik koostada mudelprognoosi, missugused kompetentsid ja teenused missugustes valdkondades paranevad.

Eelnõul ei ole 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 volikogude algatusel ühinejatele. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.³⁵

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

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4. Nimetatud sätted jõustuvad Lääne-Harju Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 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 ministeeriumide 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 Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla volikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017³⁶. HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Harju maavanem volikogude seisukohad 16. mail 2017 Rahandusministeeriumile³⁷. Keila Linnavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Keila Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, kuid tegi ettepaneku kinnitada uue valla nimeks Keila vald. Paldiski Linnavolikogu, Vasalemma Vallavolikogu ning Padise Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga (vt. eelnõu seletuskirja peatükki 2 “*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*”).

Järgnevalt on esitatud nende asjaomaste volikogude esitatud vastuväited Vabariigi Valitsuse ettepaneku osas, kes esitasid argumenteeritud põhjenduse kaasneva negatiivse mõju kohta

³⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

³⁶ HRS § 9 lõiked 2 ja 8.

³⁷ Linna- ja vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60828013>

ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaolude lõikes koos Rahandusministeeriumi poolsete selgitustega.

Keila Linnavolikogu on esitanud oma vastuväited kahe õigusliku ja sotsiaalmajandusliku analüüsi³⁸ täisteksti näol, mis osaliselt sisuliselt argumentide osas kattuvad. Järgnevalt on esitatud kokkuvõtte neis toodust koos Vabariigi Valitsuse poolsete kommentaaridega:

1. Keila Linnavolikogu tõi välja, et Keila linna sundliitmine Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linnaga ei ole kooskõlas HRS § 9 lõikega 2, kuna eeldused sundliitmiseks ei ole täidetud, sundliitmise sobivust ei ole võimalik hinnata ning tegemist ei ole vajaliku meetmega. Ühtlasi ei ole Keila linna sundliitmine nimetatud valdade ja Paldiski linnaga kooskõlas PS §-ga 154, kuivõrd sundliitmine ei ole vajalik meede.

Vabariigi Valitsuse hinnangul oleks eeldused sundliitmiseks täidetud (vt p 2). Keila linna sundliitmine nimetatud valdade ja Paldiski linnaga oleks kooskõlas PS §-ga 154, ja ühendamist saab pidada vajalikuks meetmeks. Kui Keila linn argumenteerib, et nende ühendamine ei ole sobiv meede, kuna seda ei ole põhjendatud iga omavalitsuse lõikes ETHS § 7 lg 5 sätestatud asjaolude kaupa ilmneva positiivse mõjuga eraldi, siis siinkohal on meetme sobivust valesti hinnatud, kuivõrd abinõu sobivust hinnatakse selle alusel, kas see soodustab eesmärgi saavutamist (mitte, kas sellele on kõigis kaalutavates aspektides positiivne mõju). Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.³⁹

Proportsionaalsuse test (s.t meetme sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamine) on vajalik isiku põhiõiguste riive põhjendamisel mitte omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hindamisel, sellele juhtis tähelepanu ka Riigikohus. Samas ei saa ka proportsionaalsuse testi alusel väita, et vahend ei oleks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. (Keila linna ühendamine Keila, Padise, Vasalemma valla ja Paldiski linnaga täidab haldusreformi eesmärgi paremini kui ühendamine ilma Keila linnata). Vajalik on vahend, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Selleks saaks olla omavalitsuste vaheline koostöö, mis vaatamata selle vajaduse tajumisele enamuse osapoolte poolt ei ole rakendunud ning millega ei kaasneks kõiki ühinemisega kaasnevaid positiivseid mõjusid ressursside ühendamise ja dubleerimise vältimisest (eelkõige juhtimise ja tugiteenuse osas, vt p 4).

2. Keila Linnavolikogu tõi välja, et Vabariigi Valitsus võib teha miinimumsuuruse kriteeriumile vastavale omavalitsusüksusele ettepaneku liitumiseks HRS § 9 lõike 2 kolmanda lause alusel vaid juhul, kui on täidetud mõlemad alljärgnevad tingimused: (a) *Liitmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lg-st 2 ja §-st 3; (b) Liitumisel oleks positiivne mõju ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaoludele.*

³⁸ Hendrikson&Ko (2017) Keila linna sundliitmise kaasnevate asjaolude uuring ja Advokaadibüroo Sorainen õiguslik analüüs.

³⁹ *Haldusreformi eesmärk mille täitmiseks on VV volitused ühinemise algatamiseks on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. /.../. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid (HRS § 1 lg 2).*

Vabariigi Valitsuse hinnangul tuleb halduskorralduse muutmise mõju ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude lõikes hinnata moodustatava omavalitsusüksuse kui terviku ja selle elanikkonna perspektiivist, mitte ühe konkreetse ühineja võitude-kaotuste perspektiivist. Sellele viitab ka ETHS § 7 lõike 5 seletuskiri⁴⁰.

Padise Vallavolikogu ja **Vasalemma Vallavolikogu** ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ühendada loetletud kohaliku omavalitsuse üksused ühinemise teel uueks haldusüksuseks. Padise ja Vasalemma Vallavolikogu seisukohtade (mis on suures osas sisuliselt ühtivad) kohaselt kaasneks valitsuse algatatud ühendamisel üheks vallaks positiivse mõju asemel negatiivne mõju lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud kriteeriumitest. Kõik nimetatud omavalitsusüksused on eripalgelised ja see avaldab mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud kõikidele kriteeriumitele.

Padise Vallavolikogu tõi välja järgmist:

- 1) *ajalooline põhjendus* – ajalooliselt ei ole kuidagi põhjendatud maalise Padise valla ühendamine pigem siiski Tallinna ja Keila linna valgalaks oleva Keila vallaga, industriaaltaustalise Vasalemma vallaga ning täielikult linnalise Paldiski linna ja Keila linnaga.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju kirjeldatud ei ole. Piirkonna ajaloolisest kirjeldusest ja selle otseste tugevate seoste puudumisest järeldatakse, et ühendamine ei ole põhjendatud (mitte et sellel on negatiivne mõju).

- 2) *mõju elanike elutingimustele* – Padise Vallavolikogu leiab, et Vabariigi Valitsuse ettepaneku järgi omavalitsusüksuste ühendamisel halvenevad Padise valla elanike elutingimused, sest uue valla keskus Keila linn jääb Padise valla küladest kaugele ja kõrvale tavalistest rändeteedest (Tallinna läheduse ja mõju tõttu ei ole Keila linn Padise vallale 3. taseme keskuseks), Padise valla piirkonna vajadustele tähelepanu kaob ja ei ole tagatud järjepidev areng Padise elanike elutingimuste paranemiseks, avalike teenuste tase ei parane, küll halveneb nende kättesaadavus tänu spetsialiseeritud teenuste ja ametnike liikumisele Keila linna.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, eeldatud on teenuste kaugenemist ja sellest tulenevat elanike elutingimuste halvenemist. Ühinenud omavalitsuses on prioriteediks kõigi elanike elukvaliteet, see aga ei tähenda äärealade elanike elukvaliteedi või sellesse panustamise langust.

Ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimunud omavalitsuste ühinemisel tuleb ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-ga 4, mis näeb ette, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

⁴⁰ Seletuskiri kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f7383a5b-e34a-3066-b522-4b234f8afc8d/Kohaliku%20omavalitsuse%20üksuste%20ühinemise%20soodustamise%20seadus>

Seega teenuste kättesaadavus kõigi seniste omavalitsuste territooriumil tuleb ühinemisel moodustunud Lääne-Harju vallal tagada.

- 3) *elanike ühtekuuluvustunne* – Padise Vallavolikogu leiab, et Padise valla elanikel ei ole ühtekuuluvustunnet teiste sundühendamisele kuuluvate omavalitsusüksustega. Arvestades Padise valla suurt pindala ja maalist eripära on põhjendatud Padise valla iseseisvuse säilitamine. Padise valla elanike ühtekuuluvustunnet kinnitab ka arvukas osavõtt rahvaküsitlusest - 1470-st hääleõiguslikust vallakodanikust võttis rahvahääletusest osa 721 ehk 49% küsitlusnimekirja kantutest. Küsitlusel väljendatud elanike arvamus oli selgelt ühinemise vastu - 721-st hääletanust 692 ehk 96,1% ei nõustunud Vabariigi Valitsuse sundliitmise ettepanekuga.

Vabariigi Valitsuse hinnangul omavalitsuste vastuväidetes negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid kirjeldatud on tugevat ühtekuuluvustunnet ning selle puudumist teiste piirkonna omavalitsustega. Ühinemine ei mõju iseenesest negatiivselt elanike kogukondlikule ühtekuuluvustundele, tugeva piirkondliku kogukonnatunnetusega osadest koosned suurvald toimibki efektiivsemalt (nt tugevad kogukonna on olulised toimiva piirkondliku juhtimisstruktuuri kujundamisele) ning tugev kogukond on hea eeldus ühtekuuluvustunde tekitamiseks ka suuremas omavalitsuses.

- 4) *mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile* - Padise valla ühendamisel avalike teenuste osutamise kvaliteet ei parane, küll halveneb nende kättesaadavus.

Vabariigi Valitsuse hinnangul argumente negatiivsete mõjude avaldamise kohta esitatud ei ole, kirjeldatud on kõigi määruse seletuskirjas kirjeldatud mõjude avaldumisega mittenõustumist ning järeldatud, et teenuste osutamise kvaliteet ei parane, küll halveneb nende kättesaadavus.

Ühinemise peamine efekt seisneb suuremas rõhus teenuste arendusele ja selle efektiivsuse/kvaliteedi ühtlustamisele, mis on ka lisaressursi allikas. Teiseks, saab arendada välja või laiendada spetsialiseeritud ametnike arvelt valla elanike juurdepääsu teenustele, mida varem kas ei olnud (samas kvaliteedis) või mida väikse sihtrühma tõttu oli kulukas välja arendada (nt puuetega inimeste spetsiifilised rühmad, korrektsioonitegevus jne.) Kolmandaks, sihipärase detsentraliseerimise strateegia puhul suureneb kodanike osalus teenuste disainimisel ja osutamisel vahetu tagasiside vormis teenuskeskuste tasemel kuni teenuste osutamise delegeerimiseni kodanikeühendustele. Neljandaks, tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimine (finants-majandus analüüs, planeerimine, varahaldus jne.) võimaldavad tõhustada strateegilist juhtimist ja vähendada valed otsuste majanduslikke tagajärgi.

- 5) *mõju haldussuutlikkusele* - Padise valla sundühendamisel on negatiivne mõju haldussuutlikkusele, sest avalikud teenused on raskemini kättesaadavad ja ei arvesta kohalikke olusid.

Konkreetset negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid eeldatud, et avalike teenuste osutamises toimub ainult muutus füüsilise nihkena keskusesse Keila linna ilma muude kvalitatiivsete muudatuste toimumisega moodustuva valla teenuste osutamise korraldamises.

Vabariigi Valitsuse hinnang haldus- ja teenuseosutamise võimekusele on kirjeldatud eelmises punktis.

- 6) *mõju demograafilisele situatsioonile* - Padise valla sundühendamisel on negatiivne mõju valla demograafilisele situatsioonile – elutingimuste halvenemise ja elukeskkonna arendamata jätmisega väheneb elanike arv.

Konkreetselt negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid on eeldatud, et ühinemisel moodustub vald ei jätkata kohaliku elukeskkonna arendamisega.

Vabariigi Valitsuse hinnangul Eestis toimuvate ühinemiste kogemus kinnitab siiski vastupidist trendi. Analüüsid näitavad⁴¹, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsesse ise oluliselt mõjutada ei suuda. Ühinemisel võib see suutlikkus tekkida, kui suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtluse arendamise ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika. Väiksemates omavalitsusüksustes või ilma toimepiirkonna keskust (peamine töökohtade asukoht) hõlmava omavalitsuseta ei ole demograafiliste protsesside suunamine realistlik. Seega ühendamata omavalitsused seisavad igal juhul silmitsi tugeva elanike arvu vähenemise survega, mis mõjutab paratamatult omavalitsuse eelarvet ja seeläbi teenuste osutamise võimekust. Ühendamise järel sihikindla strateegilise juhtimise suunamine ja ettevõtluspoliitika väljatöötamine ning rakendamine võib anda võimaluse neid trende pidurdada või aeglustada.

- 7) *mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele* - Padise valla sundühendamisel on negatiivne mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, sest Padise valla piirkonnal on halb ühendus Keila linnaga ja valla piirkonna arendamine eeldab suurt tähelepanu teede ja kommunikatsioonide arendamisele, mida suurvallas ei saa tagada.

Konkreetselt negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid eeldatud et ka suurvall ei suuda tagada piirkonna ühistranspordiga ühendamist.

Vabariigi Valitsus lõpetas Keila linna ühendamise Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma vallaga. Vabariigi Valitsuse hinnangul on piirkonna suureks eeliseks väga hästi arenenud ühistransport, mis toetab intensiivset tööranget (raudteeliinid Paldiski–Keila, Keila–Vasalemma, Tallinn –Kloogaranna, bussühendus Tallinn-Harju-Risti jne vt ka ptk 4 määruse mõjud mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele lk 17). Sellise kompleksi tõhus töötamine eeldab muuhulgas omavalitsuse mõjukust, et osaleda oma huvides, Harjumaa ühistranspordikeskuse kaudu, piirkonna transpordivõrgustiku arendamises. Võrreldes mõjusid ühinemisel ja ühinemata jätmisel, on ühinenud vallal kahtlemata parem võime kujundada seisukohad piirkonnas transpordi ja kommunikatsioonide arendamisele ning tugevam positsioon nende osas läbirääkimisteks nii Harjumaa ühistranspordikeskuse kui riigistruktuuridega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Maanteeamet), et tagada seeläbi ka valla terviklikkuse suurendamise.

- 8) *mõju ettevõtluskeskkonnale* - sundühendamisel on negatiivne mõju Padise valla ettevõtluskeskkonnale, sest vallas ettevõtluse soodustamiseks võimalused vähenevad ning investeeringud ja ettevõtlus liiguvad keskusesse.

Konkreetselt negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid eeldatud ühinemisele suunatakse kõik investeeringud ja ettevõtlus keskusesse Keila linna.

⁴¹ nt "Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum" (2015)

Vabariigi Valitsus lõpetas Keila linna ühendamise Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma vallaga. Seletuskirjas kaasnevate mõjude hinnangus ei ole toodud välja mõju ainult Padise vallale eraldiseisvalt, vaid kogu ühinenud valla ettevõtlusele tervikuna, milles sihipärase majanduspoliitikanä tănaste ettevõtlusalade ühise arendamise teel on võimalik kaasata lisatöõjõudu väljapoolt piirkonda või suunata rännet rohkem valla keskustesse. Ettevõtluse arendamine pikemas perspektiivis Rummu- Ämari ja Paldiski linna piirkonnas võimaldab panna ettevõtluse arendamise uuele tasandile piirkonnas, sh nt täna toimuva kompleksi arendamise/ teenindamise põhiliselt Tallinna töõjõu arvel saab pöörata ja kohalikku hõivet parandada. Täna iseseisvate omavalitsuste strateegiline suutlikkus pole võimaldanud selliseid eesmärke seada.

- 9) *mõju hariduslikule olukorrale* - Padise valla sundühendamisel on negatiivne mõju hariduslikule olukorrale, sest on reaalne oht koolivõrgu optimeerimise raames koole sulgeda, kuna otsustajad on mujal. Koolide sulgemine toob kaasa elanikkonna lahkumise piirkonnast.

Vabariigi Valitsus selgitab, et mõju hariduslikule olukorrale tuleks hinnata läbi piirkonna koolivõrgu ühtse toimimise (so kodulähedasemad alg- ja põhikool) ning valikutevõimalustega põhi- ja keskkooli, kuhu on tagatud vajalikud transpordiühendused. Öpilaste arvu vähenedes on koolivõrgu korrastamise käigus koolide sulgemise vajadus paratamatu ning ei ole tingitud ühinemisest, vaid õpilaste arvu vähesusest.

Kuna tööränne siiski ei ole territoriaalse terviklikkuse saavutamiseks avalikus sektoris määrav faktor, hinnatakse haridusteenuste tarbimise näitel, kuivõrd on kohalik elanikkond orienteeritud kohalike avalike teenuste tarbimisele. Padise valla ja Paldiski linna lapsed käivad reeglina oma omavalitsuse põhikoolis, samas kui Vasalemma ja Keila vallas on ränne Tallinna tugevam. Gümnaasiumi rände pilt on natukene selgem. Padise vallast eelistatakse muu maakonna gümnaasiumi (Haapsalu, Noarootsi) ja Tallinna, mitte ei minda Keila linna. Samuti ei suundu Paldiski linna õpilased Keila linna, vaid pigem kohalikku gümnaasiumi. Vasalemma vallas liigutakse rohkem Keila linna kooli. Seega gümnaasiumi ränne näitab, et ühinev vald võib olla avalike teenuste tarbimisel kohati üsna hajus.

Ühinenud vallas tuleks koole juhtida koolipiirkondade strateegilise koordineerimise kaudu, mis suurendab gümnaasiumi tõmmet ja vähendab perspektiivi, et koole on vaja sulgeda.

- 10) *omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine* - Padise valla sundühendamisel Keila linna, Keila valla, Paldiski linna ja Vasalemma vallaga on negatiivne mõju organisatsiooniliselt ühtse teeninduspiirkonnana toimimiseks, sest tegemist on majandus-geograafiliselt eripalgelise piirkonnaga, erinevalt teistest KOV üksustest ei ole Padise valla alad Keila linna valgalaks. Oluline on ka see, et ühendatavad KOV üksused on olnud vastu ühendamisele.

Vabariigi Valitsus lõpetas Keila linna ühendamise Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma vallaga. Valitsuse hinnangul konkreetset negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, mis võiks takistada ühtse teenuspiirkonnana toimimist (nt saarelisus vm raskesti läbitavad piirkonnad, mis raskendaks teenuse osutamise korraldust piirkonnas). Ühinevas omavalitsuses on võimalik tekitada võimekus selgelt suunata valla kui terviku pikaajaliste eeliste realiseerimist erinevate strateegiate kaudu (ettevõtlusstrateegia, välissuhtlusstrateegia), samas arendada välja detsentraliseeritud teenuskeskuste ja – punktide võrgustik, mis suudavad

vastavalt suurusele, osutada 1.–3. tasandi teenused, s.h. koostööd valla strateegilise keskusega. Selline detsentraliseeritud mudel ei eelda alati suurt füüsilist administratiivset keskust, vaid häid kommunikatsioone valla keskusesse.

Vasalemma Vallavolikogu tõi välja, et:

- 1) *ajalooline põhjendatus* – ajalooliselt pole kuidagi põhjendatud omanäoliste asulatega ja kompaktse asustusega Vasalemma valla ühendamine maaliste Padise valla ja Keila vallaga ning täielikult linnaliste Paldiski linna ja Keila linnaga.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju kirjeldatud ei ole. Piirkonna ajaloolisest kirjeldusest ja selle otseste tugevate seoste puudumisest järeldatakse, et ühendamine ei ole põhjendatud (mitte, et sellel on negatiivne mõju).

- 2) *mõju elanike elutingimustele* - halvenevad elanike elutingimused ühendamise tulemusena, sest fookus Vasalemma valla piirkonna vajadustele väheneb, avalike teenuste tase ei parane ning nende kättesaadavus aga kindlasti halveneb.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, eeldatud on teenuste kaugenemist ja sellest tulenevat elanike elutingimuste halvenemist. Ühinenud omavalitsuses on prioriteediks kõigi elanike elukvaliteet, see aga ei tähenda äärealade elanike elukvaliteedi või sellesse panustamise langust.

Ühendamine on põhjendatud piirkondade arengueelduste ärakasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamiseks. Ühendamise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste haldamisel.

Ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimunud omavalitsuste ühinemisel tuleb ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-ga 4, mis näeb ette, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Seega teenuste kättesaadavus kõigi seniste omavalitsuste territooriumil tuleb ühinemisel moodustunud Lääne-Harju vallal tagada.

- 3) *elanike ühtekuuluvustunne* - Vasalemma valla elanikel ühtekuuluvustunnet teiste ühendatavate KOV üksustega ning ühtekuuluvustunde järgi on põhjendatud juba 80 aastat haldusüksusena tegutsenud KOV üksuse iseseisvuse säilitamine.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid kirjeldatud on ühtekuuluvustunde puudumist teiste piirkonna omavalitsustega. Ühinemine ei mõju iseenesest negatiivselt elanike kogukondlikule ühtekuuluvustundele, tugeva piirkondliku kogukonnatunnetusega osadest koosnev suurvald toimibki efektiivsemalt (nt tugevad kogukonnad on olulised toimiva piirkondliku juhtimisstruktuuri kujundamisele).

- 4) *mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile* - Vasalemma valla sundühendamisel avalike teenuste osutamise kvaliteet ei parane, küll halveneb nende kättesaadavus.

Argumente negatiivsete mõjude avaldamise kohta esitatud ei ole, on järeldatud, et teenuste osutamise kvaliteet ei parane, küll halveneb nende kättesaadavus.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ühinemise peamine efekt on esiteks suurema rõhu panemine teenuste arendusele ja selle efektiivsuse/ kvaliteedi ühtlustamisele, mis on ka lisaressursi allikas. Teiseks, saab arendada välja või laiendada spetsialiseeritud ametnike arvelt valla elanike juurdepääsu teenustele, mida varem kas ei olnud (samal kvaliteedis) või mida väikse sihtrühma tõttu oli kulukas välja arendada (nt puuetega inimeste spetsiifilised rühmad, korrektsioonitegevus jne.) Kolmandaks, sihipärase detsentraliseerimise strateegia puhul suureneb kodanike osalus teenuste disainimisel ja osutamisel vahetu tagasiside vormis teenuskeskuste tasemel kuni teenuste osutamise delegeerimiseni kodanikeühendustele. Neljandaks, tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenusete tsentraliseerimine (finants-majandus analüüs, planeerimine, varahaldus jne.) võimaldavad tõhustada strateegilist juhtimist ja vähendada valede otsuste majanduslikke tagajärgi.

- 5) *mõju haldussuutlikkusele* – Vasalemma valla sundühendamisel on negatiivne mõju haldussuutlikkusele, sest avalikud teenused on raskemini kättesaadavad ning ei arvesta kohalikke olusid.

Vabariigi Valitsuse hinnang haldus- ja teenuseosutamise võimekusele on kirjeldatud eelmises punktis.

- 6) *mõju demograafilisele situatsioonile* - Vasalemma valla sundühendamisel on negatiivne mõju valla demograafilisele situatsioonile: elutingimuste halvenemise ja elukeskkonna arendamisega tegelemata jätmisel rahvaarv väheneb veelgi enam, selle asemel, et arendusprojektide tulemusena hakkaks rahvaarv hoopis suurenema.

Konkreetset negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, vaid on eeldatud, et ühinemisel moodustub vald ei jätkata kohaliku elukeskkonna arendamisega.

Vabariigi Valitsuse hinnangul Eestis toimuvate ühinemiste kogemus kinnitab siiski vastupidist trendi. Analüüsid näitavad⁴², et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsesse ise oluliselt mõjutada ei suuda. Ühinemisel võib see suutlikkus tekkida, kui suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtluse arendamise ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika. Väiksemates omavalitsusüksustes või ilma toimepiirkonna keskust (peamine töökohtade asukoht) hõlmava omavalitsuseta ei ole demograafiliste protsesside suunamine realistlik. Seega ühendamata omavalitsused seisavad igal juhul silmitsi tugeva elanike arvu vähenemise survega, mis mõjutab paratamatult omavalitsuse eelarvet ja seeläbi teenuste osutamise võimekust. Ühendamise järel sihikindla strateegilise juhtimise suunamine ja ettevõtluspoliitika väljatöötamine ning rakendamine võib anda võimaluse neid trende pidurdada või aeglustada.

- 7) *mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele* - Vasalemma valla sundühendamisel on negatiivne mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, sest valla piirkonna arendamine eeldab suurt tähelepanu teede ja kommunikatsiooni arendamisele, mida suurvallas ei saa tagada.

⁴² nt "Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum" (2015)

Vabariigi Valitsuse hinnangul on piirkonna suureks eeliseks väga hästi arenenud ühistransport, mis toetab intensiivset tööranet. Sellise kompleksi tõhus töötamine eeldab muuhulgas omavalitsuse mõjukust, et osaleda oma huvides, Harjumaa ühistranspordikeskuse kaudu, piirkonna transpordivõrgustiku arendamises. Võrreldes mõjusid ühinemisel ja ühinemata jätmisel, on ühinenud vallal kahtlemata parem võime kujundada seisukohad piirkonnas transpordi ja kommunikatsioonide arendamisele ning tugevam positsioon nende osas läbirääkimisteks nii Harjumaa ühistranspordikeskuse kui riigistruktuuridega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Maanteeamet), et tagada seeläbi ka valla terviklikkuse suurendamise.

- 8) *mõju ettevõtluskeskkonnale* - Vasalemma valla sundühendamisel negatiivne mõju valla ettevõtluskeskkonnale, sest vallas ettevõtluse soodustamiseks võimalused vähenevad ning investeringud ja ettevõtlus liiguvad keskusesse.

Vabariigi Valitsus selgitab, et seletuskirjas kaasnevate mõjude hinnangus ei ole toodud välja mõju ainult Padise vallale eraldiseisvalt, vaid kogu ühinenud valla ettevõtlusele tervikuna, milles sihipärase majanduspoliitika tänaste ettevõtlusalade ühise arendamise teel on võimalik kaasata lisatööjõudu väljapoolt piirkonda või suunata rännet rohkem valla keskusesse. Ettevõtluse arendamine pikemas perspektiivis Rummu-Ämari ja Paldiski linna piirkonnas võimaldab panna ettevõtluse arendamise uuele tasandile piirkonnas, sh nt täna toimuva kompleksi arendamise/ teenindamise põhiliselt Tallinna tööjõu arvel saab pöörata ja kohalikku hõivet parandada. Täna iseseisvate omavalitsuste strateegiline suutlikkus pole võimaldanud selliseid eesmärke seada.

- 9) *mõju hariduslikule olukorrale* - Vasalemma valla sundühendamisel on negatiivne mõju hariduslikule olukorrale. Kõige suuremaks ohuks on asjaolu, et suur ja mitmeid koolihooneid omav ühendamavalitsus võib majanduslikel kaalutlustel sulgeda Vasalemma Põhikooli. Sel juhul kaob Vasalemma oluline identiteedisümbol – Vasalemma mõisas asuv kool, mis on selles hoones tegutsenud aastast 1922.

Vabariigi Valitsus selgitab, et mõju hariduslikule olukorrale tuleks hinnata läbi piirkonna koolivõrgu ühtse toimimise (so koduläheasemad alg- ja põhikool) ning valikutevõimalustega põhi- ja keskkooli, kuhu on tagatud vajalikud transpordiühendused. Õpilaste arvu vähenedes on koolivõrgu korrastamise käigus koolide sulgemise vajadus paratamatu ning ei ole tingitud ühinemisest, vaid õpilaste arvu vähesusest.

- 10) *omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine* – Vasalemma valla sundühendamisel Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Paldiski linnaga on negatiivne mõju organisatsiooniliselt ühtse teenenduspiirkonnana toimimiseks, sest tegemist on majandus-geograafiliselt eripalgelise piirkonnaga ning KOV üksused on olnud vastu ühendamisele.

Vabariigi Valitsuse hinnangul konkreetset negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, mis võiks takistada ühtse teenuspiirkonnana toimimist (nt saarelisus vm raskesti läbitavad piirkonnad, mis raskendaks teenuse osutamise korraldust piirkonnas). Ühinevas omavalitsuses on võimalik võimekus selgelt suunata valla kui terviku pikaajaliste eeliste realiseerimisele erinevate strateegiate kaudu (ettevõtlusstrateegia, välissuhtlusstrateegia), samas arendada välja detsentraliseeritud teenuskeskuste ja – punktide võrgustik, mis suudavad vastavalt suurusele, osutada 1.–3. tasandi teenused, s.h. koostööd valla strateegilise keskusega. Selline

detsentraliseeritud mudel ei eelda alati suurt füüsilist administratiivset keskust, kuid häid kommunikatsioone valla keskusesse.

Keila Vallavolikogu ja Paldiski Linnavolikogu ei toonud oma seisukohtades välja täiendavaid argumente.

Vabariigi Valitsus, hinnanud eeltoodud asjaomaste volikogude esitatud seisukohti ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusi ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude lõikes, luges esitatud seisukohad piisavalt põhjendatuks Keila linna ühinemismenetluse lõppemise osas ning seetõttu Vabariigi Valitsus lõpetas 6. juulil 2017. a menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel **Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemiseks ning jätkas haldusterritaalse korralduse muutmisega **Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemiseks. Eeltoodud vallavolikogude seisukohad ei ole piisavaks argumenteeritud negatiivse mõju põhjenduseks, mille alusel lõpetaks Vabariigi Valitsus vastava kohaliku omavalitsuse üksuse osas haldusterritaalse korralduse muutmise menetluse terves ulatuses. Piirkonna omavalitsuste - Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla - ühinemisel on kaasnev mõju positiivsem kui ettepaneku kohaselt ühinevate omavalitsusüksuste iseseisvana jätkamisel.

Määrus on ettevalmistatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.