

# Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eesti on kahaneva ja vananeva rahvastikuga riik, kus vaatamata territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured. Viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Arengu erinevused pealinnaregiooni ja Eesti muude piirkondade vahel kasvavad. Killustunud omavalitsuskorraldus on jäänud selgelt maha kogu ühiskonna arengust viimastel aastakümnetel ja ei taga suurel osal Eesti territooriumist kohaliku elu korraldamist ja avalike teenuste pakkumist parimal võimalikul viisil, lähtudes elanike vajadustest.

Samuti ei taga praegune kohalike omavalitsuste süsteem Eesti regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamist, milleks vastavalt üleriigilisele planeeringule „Eesti 2030+”<sup>1</sup> on tagada elamisvõimalused Eesti igas asustatud paigas ja mitmekeskuselise arengu põhimõte. Et elu ei koonduks vaid Tallinna ja Tartu linnapiirkonda, tuleb toetada teistes regioonides osutatavate teenuste kvaliteedi ja mitmekesisuse suurendamist eeskätt piirkondlikes tõmbekeskustes kogu toimepiirkonna elanike jaoks. Ka Eesti piirkondliku statistika aastaraamatus on rõhutatud tõmbekeskuste olulisust nii piirkondliku arengu tagamisel kui ka halduskorralduse muutmisel.<sup>2</sup>

Omavalitsuste suure arvu ja enamiku omavalitsuste väiksuse tõttu puudub suurel osal omavalitsustel kriitiline mass ja eelarveline võimekus koondamaks piisavalt kompetentsi, et reaalselt kaasa rääkida kohaliku elukeskkonna kujundamisel ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. Väikeste omavalitsuste tüüpilised mured on juhtide ja ametnike ebapiisav kvalifikatsioon ning väheste töötajate vajadus täita korraga palju funktsioone, mistõttu suudetakse tagada ülesannete täitmine vaid valikuliselt. Vajaliku ennetava tegevuse asemel suudetakse sageli tegeleda vaid laekunud avalduste menetlemisega. Paratamatult ei jätku kõigi omavalitsuste jaoks kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste ning samas ei ole omavalitsuses ametnike spetsialiseerumiseks ka piisavalt koormust. Kannatajaks on eelkõige sotsiaalselt haavatavamad riskigrupid, nt erivajadustega inimesed, riskiperede lapsed jt, kes ei saa seetõttu spetsiifilisi teenuseid ja abi.

Killustunud omavalitsuskorralduse tõttu puudub põhimõtteliselt praegustest omavalitsustest suuremate üksuste arengu juhtimise ja kavandamise võimekus, mille tõttu on keskvalitsus, kas ministeeriumite või maavalitsuste kaudu, sunnitud sageli tegelema sisuliselt omavalitsuslike ülesannete täitmise või korraldamisega või on need ülesanded üldse täitmata.

Eelkõige tekitab killustumine probleeme ettevõtluskeskkonna arendamisel ning keskvalitsuse, ettevõtjate ja omavalitsuste koostöös terviklike, tõmbekeskust ja tagamaad hõlmavate selliste lahenduste väljatöötamisel, mis võimaldaks ettevõtjatel luua enam töökohti väljaspool suuri ja

<sup>1</sup> Planeering ja tegevuskava on kättesaadavad aadressil <http://eesti2030.wordpress.com/materjalid/planeeringu-materjalid/>

<sup>2</sup> Eesti piirkondlik areng 2013. Eesti Statistika (nt lk 31-47; 116-132). Kättesaadav: [http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication\\_id=34209](http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=34209)

arenevaid keskusi, nagu Tartu, Tallinn ja nende lähitagamaad. Omavalitsuste poolt vaadatuna on probleemiks vähene motivatsioon töökohtade loomisel, kuna maapiirkondades töötab ligi ¾ inimestest väljaspool oma koduomavalitsust ning praegu on omavalitsuse töökohtade loomisest saadav kasu üksikisiku tulumaksu laekumise kaudu sageli väga väike.

Rahvastiku vananemise ja rände tõttu väheneb paljude tõmbekeskustest kaugemale jäävate omavalitsuste finantsiline iseseisvus ja investeerimissuutlikkus tulevikus veelgi enam ning kasvab valitsemiskulude osakaal. Prognoosi kohaselt kahaneb aastaks 2030 ääremaaliste KOVide elanike arv kuni 38%. Seejuures muutub ka vanuseline struktuur, seda enim ääremaalistes omavalitsustes, kus eakate osakaal tõuseb praeguselt 22%-lt 30%-ni ehk pea kolmandikuni.<sup>3</sup>

Killustatusest tingitud probleemidele on korduvalt tähelepanu juhtinud nii õiguskantsler, riigikontrolör, erinevad ministriumid kui rahvusvahelised institutsioonid. Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on oma elanikele vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed.<sup>4</sup>

Omavalitsustevaheline koostöö ei toimi kriitilise massi saavutamiseks vajalike partnerite suure arvu ja poliitilise rivaalitseamise ning ka koostöö administratiivse keerukuse tõttu, mis eeldab omavalitsustelt nii juriidilist kui valdkondlikku kompetentsust. Koostöö edeneb eelkõige valdkondades, kus investeringud koostööd tegeva organisatsiooni finantseerimiseks tulevad riigilt (näiteks jäätmekäitlus). Omavalitsuste oma eelarvetest ühiselt finantseeritavate teenuste pakkumise osakaal on pigem marginaalne.

Seni on Eesti omavalitsuse võimekuse tõstmiseks ja omavalitsuste ühinemiseks valinud absoluutse vabatahtlikkuse tee koos riigi rahalise toetusega, mis ei ole paraku üheski seda meetodit rakendanud riigis toonud kaasa soovitud eesmärkide täitumist. Ka riigi toetuste märkimisväärse tõusu kaudu vabatahtlike ühinemiste osakaalu suurendamine ei tagaks ühtlase võimekusega kohaliku omavalitsuse süsteemi ning see on pälvinud ka teadlaste kriitikat – omavalitsuste vabatahtlike ühinemiste nõrkusele on osutanud ka OECD.<sup>5</sup> Samas kinnitab omavalitsuste märkimisväärse suurusega liitumistoetuste olemasolu seadusandja aastatepikkust järjekindlat tahet, et Eestis kujuneks edaspidi välja senisest suuremad ja võimekamad omavalitsused. See on ka kooskõlas tendentsidega Põhja-Euroopa riikides, mida traditsiooniliselt nähakse eeskujudena paljudel elualadel – Soome, Rootsi ja Taani.

Eespool loetletud põhjustel on omavalitsuskorralduse reformimine vältimatu ja vajalik. Omavalitsuskorralduse reformi eesmärk on moodustada keskmiselt oluliselt võimekamad omavalitsused, mis suudavad praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning

<sup>3</sup> Geomedia (2012). Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030. Tellija Siseministerium. Kättesaadav aadressil [https://www.siseministerium.ee/public/KOV-indeks\\_2011\\_rahvastiku\\_aruanne.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/KOV-indeks_2011_rahvastiku_aruanne.pdf)

<sup>4</sup> Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta reformikava ja esitatakse nõukogu arvamuse Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM (2012) 311. Kättesaadav aadressil [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>5</sup> OECD Public Governance Reviews (2011) Estonia. Towards a single government approach, pp 57–58. Kättesaadav aadressil

[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

seeläbi pidurdada elanikkonna väljavoolamist ja ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut.

Kõnesoleva eelnõuga sätestatakse omavalitsuskorralduse reformi läbiviimise alused ja kord, tähtajad ja tõmbekeskuste loetelu. Eelnõuga antakse omavalitsuskorralduse reformi läbiviimiseks vajalik seaduslik alus, mis ühtlasi sisaldab asjassepuutuvate valdkonnaministeeriumide kohustust analüüsida edasiste muudatuste tegemise vajadust valdkonnaseadustes. Reformi edukaks lõpuleviimiseks kavandatakse valdkonnaseaduste muudatused võimalike ülesannete üleandmise kohta, hinnates ka nende ülesannete täitmiseks vajalikku rahastamismehhanismi. Valdkonnaseaduste muudatused esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 31.01.2016, muudatused jõustuvad alates 1.01.2018. Omavalitsuste ülesannete täitmiseks eraldatava tulubaasiga seonduv vaadatakse üle kõnesoleva eelnõu jõustumise järel valdkonnaseaduste edasise menetluse käigus konkreetsete üleantavate ülesannete lõikes.

Tõmbekeskustel põhinev omavalitsusreform lähtub eeldusest, et need keskused pakuvad oma toimepiirkonna elanikele tulevikus hea tasemega teenuseid, lisandväärtust loovaid töökohti ja konkurentsivõimelist haridust, mis on kogu toimepiirkonna elanikele hästi kättesaadavad. Keskused oma lähitagamaaga on piirkondliku arengu vedajad ning toimepiirkondade tuumikud. Ligipääs keskustes paiknevaile töökohtadele, teenustele ja haridusasutustele ning hea andmeside tagavad head võimalused ka maaelanikele, see tagab elujõulise asustuse püsimise maal.

Üha vähem inimesi on maal hõivatud tavapärasel põllu- ja metsamajanduses. On tekkinud palju teist tüüpi töökohti, nagu majutus-, toitlustus- ja turismiteenused, kaugtöö; aina rohkem töötajaid rändab iga päev töö tõttu linna ja maa vahel. Maale on asunud elama hulk inimesi, kes hindavad privaatsust ja looduskeskkonda ning võivad ka kohalikkude elu edendada, kuid kelle elustiil ja tegevus on sageli linnalik. Tõmbekeskuste ümber moodustuvate võimekate omavalitsuste süsteem on seetõttu ka tagamaal väiksemates asulates ja küldes elavate inimeste huvides, luues neile käepärasel kauguses paremaid teenuseid ja võimaluse rääkida valijana kaasa kogu oma igapäevaelu puudutava laiema piirkonna arengus.

Omavalitsuste liitumine väljakujunenud keskuste ümber viib palju suuremal määral olukorran, kus inimeste elu- ja töökohad asuvad sama omavalitsuse piirides. See loob omavalitsustele olulise lisamotivatsiooni tegeleda ettevõtluse arendamisega, kuna üksikisiku tulumaksulaekumise suurenemisega suureneb ka omavalitsuste eelarve. Samas ei ole omavalitsuste suuremaks muutumine üksi kindlasti veel piisav lahendus ning tuleb kaaluda ka teiste toetavate meetmete rakendamist, nagu vajalike tugiteenuste loomine, maa munitsipaliseerimise lihtsustamine, tasandusfondi loogika ümbervaatamine jne.

## **1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (tel 612 5124; e-post [ave.viks@siseministeerium.ee](mailto:ave.viks@siseministeerium.ee)) ja Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Anu Linnamägi (tel 612 5119; e-post [anu.linnamagi@siseministeerium.ee](mailto:anu.linnamagi@siseministeerium.ee)). Eelnõu koostamisse on panustanud Siseministeeriumi projektijuht Sulev Valner (tel 5307 9322; e-post [sulev.valner@regionaalminister.ee](mailto:sulev.valner@regionaalminister.ee)) ning Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik Liis Lepik (tel 612 5139; e-post [liis.lepik@siseministeerium.ee](mailto:liis.lepik@siseministeerium.ee)).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Anu Linnamägi (tel 612 5119; e-post [anu.linnamagi@siseministeerium.ee](mailto:anu.linnamagi@siseministeerium.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Helin Kask (tel 612 5241, e-post [helin.kask@siseministeerium.ee](mailto:helin.kask@siseministeerium.ee)).

### **1.3. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Samuti ei tulene eelnõu väljatöötamine Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik koosseisu häälteenamus.

## **2. Seaduse eesmärk**

Eelnõu eesmärk on luua Eestis pärast 2017. aastal toimuvaid kohalike omavalitsuste volikogude valimisi elujõuline ning terviklik kohalike omavalitsuste struktuur, mis tagab elanikele ressurside tõhusa kasutamise abil kvaliteetsed ja kättesaadavad teenused kogu riigis võimalikult elukoha lähedal. Omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise kaudu luuakse eeldused piirkondade tasakaalustatud arenguks. Omavalitsuskorralduse reformi eesmärk on kohalike omavalitsuse üksuste üldise võimekuse tõstmine, luues seeläbi kodanikele võrdse kohtlemise, sõltumata elukohast. Kohalike omavalitsuste suurema võimekuse tagab eelkõige nende optimaalne suurus ja kattuvus oma elanike igapäevaelu toimepiirkonnaga. Reformi eesmärgid on muu hulgas arendada kohalikku ettevõtluse ja tööhõive arendamise võimekust.

Seni kehtivad kohalike omavalitsuste ühinemist käsitavad õigusaktid ei ole kaasa toonud omavalitsussüsteemi korrastamist ja omavalitsuste võimekuse ühtlustumist ning on tekkinud vajadus kehtestada seaduslik raamistik, mis ühendaks kohalike omavalitsuste vabatahtliku ühinemise teel saavutatavad positiivsed mõjud riigipoolse protsessi suunamisega ning reformi eesmärgi ja tähtaegade seadmisega. Kõnesoleva eelnõuga sätestatakse küll omavalitsuskorralduse reformi läbiviimiseks vajalik üldine raamistik ja tähtajad, kuid reformi lõplikuks rakendamiseks vaadatakse üle ka maavalitsuste ja valdkonnaministeeriumide ning nende allasutuste ülesanded eesmärgiga anda võimalusel kohalikele omavalitsustele üle nende omavalitsusliku iseloomuga ülesanded. Samuti vaadatakse üle senised kohalike omavalitsuste ülesanded ja nende rahastamine, võttes arvesse juba uute moodustuvate kohaliku omavalitsuse üksuste potentsiaalset suutlikkust. Omavalitsuste rahastamise korralduse puhul analüüsitakse ka tasandusfondi aluseid ning esitatakse õigusaktide muudatusettepanekud, mis muu hulgas sisaldavad asukohaerialiseid arvestavat omavalitsuste tasandusfondi mudelit.

Omavalitsuskorralduse reformi läbiviimiseks kaaluti mitmeid erinevaid lahendusi, millest osutus maakondlike omavalitsusliitude, erinevate riiklike institutsioonide ja ekspertide kirjalikus tagasisides ning piirkondades toimunud aruteludel enim arvulist ja sisulist toetust leidnud variandiks tõmbekeskuste Eesti.

Tõmbekeskuste Eesti lähtub inimeste igapäevastest loomulikest toimepiirkondadest, kus toimivad keskus-tagamaa suhted, mille aluseks on majandusgeograafilised seaduspärasused, mis ilmnevad ka pendelränne uuringutes ja keskuskohtade teooriates (Walter Christaller,

Edgar Kant jt). Tõmbekeskus ja tema tagamaa peaksid moodustama üldjuhul inimese igapäevast toimepiirkonda hõlmava ühe kohaliku omavalitsuse üksuse, mille eelised on:

- omavalitsuse teenuste korraldamine ühtse loogika alusel;
- inimestele parema ligipääsu tagamine lähimas tõmbekeskustes pakutavatele teenustele;
- terviklikult funktsioneeriv tõmbekeskuse ja tagamaa ühine omavalitsus suudab täita seniseid omavalitsuslikke ülesandeid ning teenuste kvaliteet keskuses ja tagamaal ühtlustub ning teenuste valik kasvab;
- omavalitsussüsteemi korrastamisel tekivad suuruselt ja võimekuselt võrreldavad omavalitsused;
- terviklikumad lahendused ettevõtluskeskkonna arendamiseks;
- juhtimiskulude osakaalu märgatav vähenemine eelarves.

Võimalike lahendustena kaaluti veel järgmisi mudeleid: minivaldade Eesti, omavalitsusliitude Eesti, kahetasandiline Eesti, kihelkondade Eesti, maakondade Eesti. Minivaldade Eesti mudeli puhul oleks jätkunud praegune olukord ning omavalitsuskorralduse muutmiseks olulisi uusi samme ei astutaks.

Omavalitsusliitude Eesti mudel oleks andnud mõned kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuste täidetavad ülesanded üle maakondlikele omavalitsusliitudele. See eeldaks omavalitsusliidu juriidilise staatuse muutmist avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks, kuhu kuulumine oleks kohalikule omavalitsusele kohustuslik. Sellise koostöömudeli piiratud võimalusi on kinnitanud viimase 20 aasta kogemus omavalitsusliitudega, kellele vallad ja linnad pole tahtnud loovutada kuigi olulist osa enda pädevusest. On vähe tõenäoline, et omavalitsusliidu juriidilise staatuse muutmine avalik-õiguslikuks tooks sellesse olukorda väga olulist pööret inimeste jaoks, kes vajavad võimekamate omavalitsuste teenuseid.

Kahetasandilise Eesti mudel tähendaks praeguste omavalitsuste jätkamist praegusel kujul, kuid lisaks tuleks kehtivat õigust täiendada teise valitava omavalitsustasandi loomisega praeguste maakondade piires. Sarnane mudel oli Eestis aastatel 1989–1993 ja sellest loobuti põhiseaduse vastuvõtmisel. Selle mudeli poole tagasi liikumiseks ei ole omavalitsuste, ekspertide ega poliitiliste jõudude seas kuigi suurt kandepinda, seda näitas ka tagasiside regionaalministri 2012. a sügisel esitatud variantide kohta.

Kihelkondade Eesti mudel sisaldaks omavalitsuste ühinemist ilma tõmbekeskuste kindlaksmääramiseta osaliselt kunagiste kihelkondade või nendega analoogsete piirkondade ulatuses. Osaliselt maakondadest pakutud tõmbekeskuste nimekiri kattub kunagiste kihelkonnakeskustega, aga paljudes kohtades ei ole selline vaade piirkonnale enam ajakohane. Maakondade Eesti mudel kujutaks endast sisuliselt ühe omavalitsuse moodustamist maakonna piires, kus tõmbekeskus ja tema tagamaa moodustavad ühe omavalitsuse, mis hõlmab inimese igapäevast toimepiirkonda. Maakondade mudelil ontugev loogiline põhjendatus, ent senine tagasiside näitab liiga vähest toetust, et pidada nii radikaalset reformi praegu reaalseks.

Võrreldes eespool loetletud mudelitega on tõmbekeskuste Eesti mudel kõige rohkem tasakaalustatud regionaalset arengut toetav ning regionaalpoliitiliselt otstarbekas. Lisaks loob suuruselt ja võimekuselt võrreldavate omavalitsuste moodustamine eeldused ühtsete riigipoolsete rahastamise printsiipide väljatöötamiseks. Mudeli valimisel oldi paindlikud ja lõppkokkuvõttes võeti tõmbekeskuste mudeli valimisel arvesse ka teiste mudelite osiseid ning sobitati neid vastavalt vajadusele valitud tõmbekeskuste mudelisse, tagades nii parima võimaliku lahenduse omavalitsuskorralduse reformi läbiviimiseks.

Tõmbekeskusena käsitatakse toimepiirkonna keskset linnalist asulat, mis on piirkonna elanike jaoks oluline pendelrände sihtkoht. Toimepiirkonna all mõistetakse keskus-tagamaa süsteemi, mis koosneb tõmbekeskusest ja sellega funktsionaalselt seotud kohalikest keskustest ning nende tagamaal asuvatest paikkondadest, mille elanike jaoks on need keskused peamised igapäevase ja perioodilise liikumise sihtkohad. Toimepiirkonnad võivad olla omavahel kattuvad – sama tasandi toimepiirkonnad osaliselt, eri tasandite toimepiirkonnad mingitel juhtudel ka täielikult.<sup>6</sup> Maakonnatasandist väiksemate funktsionaalsete toimepiirkondade keskuste roll on toetada maakonnakeskusi – kui need (näiteks oma väiksuse või suurte vahemaade tõttu) üksi ei suuda keskuseks pakkuda kõigile maakonna elanikele vajalikke teenuseid. Üks toimepiirkondade eristamise vajadus võib olla nende eristamine suurte linnade kui regionaalsete tõmbekeskuste tagamaal, et pakkuda tagamaa inimestele võimalust igapäevaste vajaduste rahuldamiseks suures linnas käimata.<sup>7</sup>

Tõmbekeskuseks oleva asustusüksuse minimaalne suurus on üldjuhul 1000 elanikku, põhjendatud erisustega piirkondades, kus on täidetud muud olulised teenuste kättesaadavuse kriteeriumid. Tõmbekeskusega seotud tagamaa (toimepiirkonna) elanike arv peaks olema vähemalt 5000 elanikku rahvastikuregistri andmetel. Tõmbekeskus peab asuma tagamaast kuni 30-minutilise autosõidu raadiuses ja olema oluline pendelrände sihtkoht – inimesed käivad seal tööle, lapsed käivad seal koolis (jätkusuutlik gümnaasium, põhikool, huviharidus), kodanikud tarbivad avalikke teenuseid (lasteaed, raamatukogu, tervisekeskus, ühistranspordikeskus, turvateenus, sotsiaalteenused, vabaaja veetmise teenused, sportimisvõimalused) ja erasektori teenuseid (esmatarbekaupade poed, tööstuskaupade poed, tankla, apteek, postkontor, autoremont, toitlustusasutused, sularahaautomaat). Tõmbekeskuse ja tagamaa elanike arv ei ole maailma mastaabis märkimisväärne, kuid tulenevalt Eesti väiksusest ja piirkondlikest eripäradest on 5000 elanikuga tagamaa piisav oluliselt võimekamate omavalitsusüksuste moodustamiseks. See elanike arv ja füüsiline kaugus valla keskusest tagab haldusüksuse toimimise. Teisalt ei ole elanike arv tähtsaim kriteerium tõmbekeskuse kindlaksmääramisel. Lisaks arvestatakse, milliseid investeeringuid on tõmbekeskuses tehtud kohaliku ja sotsiaalse infrastruktuuri arenguks. Ka võis tõmbekeskuseks nimetada sellise keskuse, mis küll kõigile kriteeriumidele ei vasta, kuid millel on väga suurel territooriumil potentsiaali selliseks keskuseks kujuneda.

Tõmbekeskuste valimiseks piirkondades anti esimesena võimalus kujundada oma seisukoht maakondlikele omavalitsusliitudele. Regionaalminister esitas neile kirjalikult vastava ettepaneku koos tähtajaga, millal maakondlik liit pidi esitama oma ettepaneku maavanemale. Kõigi seda soovinud liitudega sõlmis Siseminister lepingu, mille alusel said omavalitsusliidud katta tõmbekeskuste väljaselgitamise protsessiga seotud kulud. Ajavahemikus 04.04–15.05.2013 kohtusid kõigis maakondades regionaalministri büroo töötajad omavalitsusliitude liikmetega, kohtumistel selgitati lähemalt protsessiga seotut. Kirjalik vastus laekus suvel 2013. a maavanematele kõigi maakondade omavalitsusliitudelt, kuid Järva- ja Võrumaa puhul ei sisaldanud see ettepanekut konkreetsete tõmbekeskuste kohta. Harjumaa omavalitsusliit küsis koos maavanemaga täiendavat aega tõmbekeskuste nimetamiseks Harjumaal kuni 2013. aasta detsembrini seoses käimasoleva uuringuga samal teemal.

Regionaalministri valitsemisalas välja töötatud meetodika kohaselt määrati maakondlikud tõmbekeskused järgmiste kriteeriumite alusel.

---

<sup>6</sup> Juhend tõmbekeskuste määratlemiseks (2013) Tallinn, lk 3

<sup>7</sup> Sama

- Tõmbekeskus on tiheasustusega asula. Kui vahetult sellise asula kõrval on teine asula (kas samas või teises omavalitsuses), mis on olulisele osale tõmbekeskuse elanikele töökohaks või teenuste tarbimise kohaks, tuleb need lugeda üheks tõmbekeskuseks. Reformi kontekstis loetakse neist tõmbekeskuseks vaid suurem asula.
- Tõmbekeskus on tagamaa elanike jaoks oluline pendelrände sihtkoht: suur osa asula enda ja tema lähikonna (kuni 30 minuti autosõidu raadiuses) teiste asulate elanikest käib tõmbekeskuses tööl või koolis ning kasutab tõmbekeskuse avalikke (lasteaiad, kultuuriasutused, sportimisvõimalused, sotsiaal- ja tervishoiuteenused jms) või erateenuseid (kaubandus, teenindus jms).
- Maakonnakeskus loetakse igal juhul tõmbekeskuseks.
- Juhul kui kuni 30 minuti autosõidu raadiuses ei ole ühtegi eeltoodud tunnustele vastavat tõmbekeskust, võib tõmbekeskuseks valida ka asula, mis ei vasta kõigile neile tunnustele, kuid millel on suurim potentsiaal selles piirkonnas toimida tõmbekeskusena või kujuneda selleks.
- Juhul kui mitu tõmbekeskuse tunnustele vastavat asulat asuvad teineteisele 30 minutilisest autoteekonnast lähemal, kuid neil on erinevad tagamaad, võib need lugeda iseseisvateks tõmbekeskusteks. Kui aga neil tõmbekeskustel on valdavalt sama tagamaa, loetakse neist tõmbekeskuseks vaid suurem.

Tõmbekeskuste nimetamise ajakava seadmisel eeldati, et maakondades on olemasolevad teadmised kohalike keskuste hierarhia kohta juba suuresti välja kujunenud ja see ei vaja üldjuhul olulisi lisauuringuid, vaid eelkõige olemasolevate teadmiste koondamist ja selle pinnalt sündivat kokkulepet. Üks oluline abivahend oli ka 2013. aasta kevadel valminud Tartu Ülikooli geograafide (professor Rein Ahas jt) pendelrände<sup>8</sup> kordusuuring, mis näitab mobiiltelefonide positsioneerimise alusel inimeste peamiste regulaarsete liikumiste suunda ja mahtu ning selle alusel kujunevat pilti keskustest, kuhu inimesed naabrusest ja teistest piirkondadest põhiliselt iga päev liiguvad.

15. augustiks 2013. a esitasid maavanemad oma seisukohad maakondlike tõmbekeskuste kohta. Seisukohtade kohaselt on maakondlikud tõmbekeskused järgmised:

- Harjumaal Tallinna linn, Keila linn, Maardu linn, Haabneeme alevik, Saue linn, Tabasalu alevik, Jüri alevik, Kose alevik, Kehra linn, Paldiski linn ja Kuusalu alevik (Harjumaa)<sup>9</sup>;
- Kärdla linn (Hiiumaa);
- Jõhvi linn, Kohtla-Järve linn, Sillamäe linn, Kiviõli linn, Iisaku alevik, Narva-Jõesuu linn, Narva linn (Ida-Virumaa);
- Jõgeva linn, Põltsamaa linn, Mustvee alevik (Jõgevamaa);
- Paide linn, Türi linn, Koeru alevik, Aravete alevik (Järvamaa);
- Haapsalu linn, Lihula linn (Läänemaa);
- Rakvere linn, Kunda linn, Haljala alevik, Kadrina alevik, Tapa linn, Väike-Maarja alevik, Avinurme alevik, Viru-Jaagupi alevik (Lääne-Virumaa);
- Pärnu linn, Kilingi-Nõmme linn, Vändra alev, Tõstamaa alevik, Pärnu-Jaagupi alev, Häädemeeste alevik (Pärnumaa);
- Rapla linn, Kohila alev, Märjamaa alev, Järvakandi alev (Raplamaa);
- Kuressaare linn (Saaremaa);
- Tartu linn, Elva linn, Alatskivi alevik, Kallaste linn (Tartumaa);

<sup>8</sup> Ahas, R., Silm, S. (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring .Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool .Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/public/Pendelrnde\\_kordusuuring.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Pendelrnde_kordusuuring.pdf)

<sup>9</sup> Esitatud 10. detsembriks 2013

- Valga linn, Otepää linn, Tõrva linn (Valgamaa);
- Viljandi linn, Suure-Jaani linn, Karksi-Nuia linn (Viljandimaa);
- Võru linn, Antsla linn, Vastseliina alevik, Rõuge alevik (Võrumaa).
- Põlva linn, Räpina vallasisene linn (Põlvamaa).

### Väljatöötamiskavatsus

Regionaalminister esitas 12.03.2013 ministriumidele kooskõlastamiseks omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Mitmed kooskõlastajad olid valmis osalema edaspidi eelnõuga kavandatavate muudatuste ettevalmistamises. Läbivad ettepanekud tagasisides puudutasid lisaks reformi selgema eesmärgi seadmisele ning kokkulepitud positsiooni saavutamise vajadusele ka kohalike omavalitsuste täidetavaid ülesandeid. Samuti juhiti tähelepanu vajadusele kaaluda avalike teenuste standardiseerimist ning sooviti näha põhjalikumalt mõjude analüüsi, sealhulgas käsitada rohkem võimalikke negatiivseid mõjusid kui ka tuua paremini välja positiivsed mõjud. Toodi välja ka võimalik oht, et suuremate omavalitsusüksuste tekkega võib väheneda kohalik demokraatia. Lisaks oli tagasisides juhitud tähelepanu, et kohaliku ettevõtluse soodustamise teema vajab rohkem selgitamist.<sup>10</sup>

Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele laekunud tagasiside põhjal otsustas regionaalministri juures tegutsev kohalike omavalitsuste arengu mõttekoda kokku kutsuda ministriumide ja omavalitsusliitude esindajatest ning valdkonna ekspertidest koosnevad järgmised töörühmad:

- demokraatia töörühm<sup>11</sup>;
- kohalike omavalitsuse ülesannete ja rahastamise töörühm<sup>12</sup>;
- kohaliku omavalitsuse ettevõtluse arendamise ja hõive töörühm<sup>13</sup>.

Töörühmade moodustamise eesmärk on ühiselt välja töötada lahendused probleemidele, millele pöörati tähelepanu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel. Töörühmade töö esimene etapp oli anda arvamus kõnesoleva eelnõu kohta, kuid töörühmade töö jätkub kõnesoleva eelnõu menetlemise ning vastuvõtmise järel ning on aluseks eelnõule järgnevate seadusemuudatuste tegemiseks. Kõnesolev eelnõu sätestab reformi läbiviimise üldkorralduse, mis reguleerib üldjoontes reformi protsessi, läbiviimise viisi ja ulatust. Pärast kõnesoleva

<sup>10</sup> VTK koos lisadega ning VTK kooskõlastuskirjad on kättesaadavad eelnõude infosüsteemis EIS:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1e1f8b43-ecbc-4c2d-91f6-8537b9f57c42>

<sup>11</sup> Töörühma töös osalesid: Aare Heinvee (RK liige), Georg Sootla (TLÜ), Mikk Lõhmus (TTÜ/Saue vallavalitsus); Anneli Kana (Kodukant), Vello Jõgisoo (EMOL/ Kose Vallavalitsus), Mihkel Juhkami (ELL/ Mõttekoja liige), Tiit Kirss (ELL), Ulla Preenen (Põlva Maavalitsus), Airi Mikli (Riigikontroll), Liina Lust (Õiguskantsleri büroo).

<sup>12</sup> Töörühma töös osalesid: Rivo Noorkõiv (OÜ Geomedia), Mihkel Juhkami (ELL), Katrin Pihor, (Praxis), Alar Teras (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Tiit Kirss (ELL), Aare Heinvee (Riigikogu liige), Liina Lust (Õiguskantsleri büroo), Külli Nõmm (Eesti Koostöö Kogu), Airi Mikli (Riigikontroll), Uku Torjus (Sotsiaalministeerium), Toomas Haidak (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Pärt-Eo Rannap (Haridus- ja Teadusministeerium), Merlin Rehema (Keskkonnaministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Jüri Võigemast (ELL), Lembit Kruuse (Viljandi Maavalitsus), Märt Moll (EMOL).

<sup>13</sup> Töörühma töös osalesid: Aare Heinvee (Riigikogu liige), Ott Kasuri (EMOL), Airi Mikli (Riigikontroll), Tiit Kirss (ELL), Mait Palts (Eesti Kaubandus- Tööstuskoda), Viktor Svjatõšev (Jõgeva Maavalitsus), Liina Lust (Õiguskantsleri büroo), Kaupo Reede (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Annika Sepp (Sotsiaalministeerium), Raivo Altmets (EVEA), Teet Tiko (Haridus- ja Teadusministeerium), Rivo Noorkõiv (OÜ Geomedia), Mihkel Laan (Cumulus Consulting OÜ), Garri Raagmaa (Tartu Ülikool), Anne Jürgenson (Praxis), Jüri Võigemast (ELL), Ene Saar (Paistu Vallavalitsus)



eelnõu vastuvõtmist on kavandatud mitmed valdkondlike seaduste muudatused, et reguleerida sisulisemaid küsimusi, mis on vajalikud reformi edukaks rakendamiseks. Plaanitud on analüüsida järgmisi teemasid: üldine kohalike omavalitsuste korraldus, kohalike omavalitsuste ülesanded ja tulubaas, funktsionaalsete teenuste piirkondade rakendamise võimalused jäätmekäitluse, ühistranspordikorralduse, sotsiaalteenuste, tervishoiu ja hariduse valdkonnas ning avalike teenuste standardiseerimine. Valdkonnaseaduste muudatustepanekud on kavandatud esitada Vabariigi Valitsusele 2016. a I kvartalis.

Mõjude põhjalikumaks hindamiseks tellis regionaalminister järgmised täiendavad mõjude hindamise analüüsid.

- Georg Sootla, Kersten Kattai (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool. Riigiteaduste Instituut.
- Rivo Noorkõiv (2013). KOV-i reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). OÜ Geomedia.
- Vallo Olle (2013). Arvamus omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse põhiseaduspärasuse kohta.

Omavalitsusreformi ettevalmistamisse on töögruppides osalemise või eksperthinnangute ja konsultatsioonide kaudu kaasatud enamik valdkonna tunnustatud ekspertidest ning seotud osapooltest.

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

#### Eelnõu ülesehitus

Eelnõu koosneb preambulist ja 20 paragrahvist, millega reguleeritakse omavalitsuskorralduse reformi läbiviimise eesmärki, aluseid, ajaraami, haldusterritoriaalse korralduse muutmise korda ning muid ühinemistega kaasnevaid õigusi ja kohustusi. Samuti muudetakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust (edaspidi *ETHS*), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (edaspidi *KOKS*) ja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimise seadust (edaspidi *KOVVS*). Selguse huvides on eelnõu jaotatud viieks peatükiks. 1. peatükk käsitleb üldiseid sätteid, sätestades eelnõu reguleerimisala, vajalikud terminid ning tõmbekeskuste loetelu. 2. peatükk sätestab täpsemad kriteeriumid, mille alusel kohaliku omavalitsuse üksused (edaspidi *KOV-i üksused*) saavad valida toimepiirkonna suuniste alusel tõmbekeskuste hulgast selle, kellega ühineda. Samuti sätestatakse 2. peatükis tähtaeg, mis ajaks peaks ühinemisprotsess olema otsustatud ja erisused *ETHSi* tavakorrast volikogu algatatud valdade ja linnade ühinemisele. 3. peatükk täpsustab Vabariigi Valitsuse rolli valdade ja linnade ühinemiste algatamisel, sätestades tähtaja, mis ajaks peaks valitsus sekkuma omavalitsuskorralduse reformi. 4. peatükis käsitletakse muid ühinemistega seotud õigusi ja kohustusi, täpsemalt linna staatuse säilitamine, õigusvõime ja õigusjärglus, *KOV-i* õigusaktide kehtivus ja kehtestamine, töötajate garantiid ja kulude katmine. Rakendussätted sisalduvad 5. peatükis, kus on muu hulgas sätestatud ministeeriumite edasine tegevus valdkonna õigusaktide analüüsimisel ja ettepanekute esitamisel selle kohta, kuidas lahendatakse muud reformiga kaasnevad sisulised küsimused. 5. peatükis on sätestatud *ETHSi*, *KOKSi* ja *KOVVSi* muutmissätted.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmist (KOV-i üksuste ühinemist) reguleerib ETHS, mis reguleerib haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmist valdade ja linnade osas Vabariigi Valitsuse algatusel (§ 8) ning volikogu algatusel (§ 9). Seega on seadusandja lähtunud pigem ühest või teisest (st täielikult omaalgatuslikust ühinemisest või täielikult riigi juhitud Vabariigi Valitsuse algatusel). Eelnõu kohaselt nähakse omavalitsuskorralduse muutmine ette kaheetapilisena – esmalt vabatahtlik ning vabatahtlike kokkulepete mittesaavutamisel riigi suunatud ühinemised Riigikogu määratud tähtajaks. Eelnõus sätestatakse raamistik ja tähtajad ühise protsessi läbiviimiseks, see tugineb praegu kehtivale ühinemiste läbiviimise korrale, kuid arvestab reformi läbiviimiseks vajalike erisustega. Kuna omavalitsuskorralduse reform on ühekordne protsess ning vajab lisaks ühinemiste läbiviimise korra reguleerimisele ka muude täiendavate küsimuste reguleerimist, on õigusselguse huvides mõttekam võtta vastu eraldi seadus, kui koormata seniseid seadusi ajutiste sätetega.

### Põhiseaduslikud garantiid

Kavandatava regulatsiooni raames tuleb käsitleda ka KOV-i põhiseaduslike garantiid. Eelnõu seisukohalt on olulisemad õigussubjektsuse garantiid (Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 154 lg 1, §-d 155 ja 158) ja enesekorraldusõiguse garantiid (§ 154 lg 1).

**Õigussubjektsuse garantiid** hõlmab:

- 1) KOV-i üksuste liikide kaitse (*PS*-i § 155 lg 1);
- 2) KOV-i üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantiid (konkreetsel KOV-i üksuse õigused riigi poolt tema haldusterritoriumi suuruse muutmisel või õigussubjektsuse lõpetamisel).

Kõnesolev eelnõu ei kavanda muudatusi KOV-i üksuste liikide osas ning reformiga ei kaotata ühtegi liiki ära. Vastupidi – eelnõuga luuakse senisest leebem regulatsioon linna staatuses olevatele KOV-i üksustele võimalus säilitada ühinemise tagajärjel linna staatus (vt selgitusi eelnõu § 9 ja § 15 punkti 1 juures).

Täielikult vabatahtlikkusele põhinev haldusterritoriaalne reform on praktikas erandlik ning üldjuhul nõuab reformi läbiviimine enamasti teatud hetkel ka riigi sekkumist. Kõnesoleva eelnõuga nähaksegi ette kaheetapiline ühinemisprotsess, mille esimeses etapis ühinevad vallad ja linnad täiesti vabatahtlikult. Eelnõu küll kohustab kriteeriumitele mittevastavat KOV-i üksust algatama ühinemisläbirääkimisi, kuid KOV-i üksuste omavahelisele kokkuleppele mitte jõudmisel ei saa ühinemine selles järgus siiski toimuda. Teises etapis sekkub riik juhul, kui KOV-i üksused ei ole suutnud etteantud tähtaja jooksul omale ühinemispartnereid valida. *PS* ei garanteeri konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritoriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsivuse suhtes. Samas eeldab KOV-i õigussubjektsuse lõpetamine riigivõimu poolt erinevate formaalsete (ärakuulamine) ja materiaalsete eelduste (erinevate huvide väljaselgitamine ja kaalumine, proportsionaalsuse põhimõte, põhiseaduslikud printsiibid – õigusriiklus, demokraatia, sotsiaalriiklus) järgimist.<sup>14</sup>

*PS*-i § 158 kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Samuti ei tehta Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) artikli 5 kohaselt muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ilma kõnealuse kohaliku kogukonnaga enne nõu pidamata. KOV-i üksuse arvamus peaks olema piisavalt põhjalik ja sisuline ning võimaldama selgitada, kas haldusterritoriaalse korralduse

<sup>14</sup> Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, lk 866.

muutmise saavutatakse soovitud eesmärk. Eelnõus kohaldatakse valdade ja linnade ühinemisele ETHS-is sätestatud korda, mis näeb haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmisel valdade ja linnade osas ette nii asjaomase volikogu seisukoha küsimise kui ka elanike arvamuse väljaselgitamise, seda nii juhul, mil muudatuse algataja on Vabariigi Valitsus, kui ka juhul, mil see toimub volikogu algatusel. Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmisel (ETHS-i § 9 lg 5) valdade ja linnade osas volikogu algatusel mõni asjaomane volikogu sellega ei nõustu või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, siis vastav menetlus lõpetatakse. Kui eeltoodud juhtudel lähtub algatus Vabariigi Valitsuselt, siis KOVi üksusel selline vetoõigus puudub. Seega on eelnõuga tagatud valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemisel KOVi üksuste ärakuulamine vastavalt PS-i §-le 158. Samuti on tagatud KOVi üksuste liikide säilimine kooskõlas PS-i § 155 lõikega 1.

Kuna PS ei garanteeri konkreetsele vallale ega linnale *status quo*'d tema õigussubjektsuse püsimise suhtes, siis saab määravaks asjaolu, kas reformi tulemusena on tagatud nii suurem kohaliku omavalitsuse autonoomia kui ka isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

**Isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamine.** Erinevad institutsioonid on hinnanud omavalitsustes valitsevat olukorda teenuste pakkumisel eri vaatenurkadest. Pea igas valdkonnas esinevad suurel osal omavalitsustest probleemid olulisemate kohalike avalike teenuste pakkumisel ja ülesannete täitmisel. Inimeste põhiõiguste kaitse ei ole kõikjal tagatud.

Õiguskantsleri menetslused näitavad, et suur osa väikesi omavalitsusi ei suuda tagada isikute põhiõigusi, omavalitsuste tegevus ja õigusloome ei vasta põhiseadusele, avalikud teenused ei ole elanikele võrdselt kättesaadavad ning seda, et Eestis on väga suur osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed, et tulemuslikult ja efektiivselt omavalitsust põhiseaduspäraselt hallata<sup>15</sup>.

Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on inimestele neile vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed.<sup>16</sup> Riigikontrolli hinnangul on omavalitsuste potentsiaalne valmisolek kõiki seaduses nimetatud ülesandeid täita enamasti kehvem väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes, sest raha või kompetentsete inimeste vähesuse tõttu ei ole neil võimalik palgata nende ülesannete täitmiseks vajaminevaid ametnikke. Nimetatud auditis on Riigikontroll on omavalitsuste osutatavate avalike teenuste kvaliteeti hinnates asunud seisukohale, et omavalitsused, kes teenuseid pakkuda ei suuda, tuleks liita nende omavalitsustega, kellel on olemas teenuse pakkumise võimekus<sup>17</sup>.

Konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia koostatud ülevaate kohaselt selgus eakatele suunatud sotsiaalteenuste puhul, et enamikus omavalitsustes ei ole spetsiaalselt sotsiaalnõustamisega tegeleva spetsialisti ametikohta loodud. Ligikaudu 20%-s väiksematest

<sup>15</sup> Vt õiguskantsleri seisukohta Postimehes 2.03.2009: <http://www.postimees.ee/88980/oiguskantsler-haldusreformi-labiviimine-naitab-riigivoimu-tugevust>

<sup>16</sup> NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311, lk 21 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>17</sup> Riigikontrolli audit „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemalasuvates omavalitsustes (2012)”. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

omavalitsustest (kuni 1500 elanikku) sotsiaalnõustamise teenust ei pakuta. Eluasemeteenust pakkusid 2011. aastal 184 kohaliku omavalitsuse üksust, s.o 81%. Koduteenuseid pakkusid 177 kohaliku omavalitsuse üksust, s.o 78%. Päevakeskusteenus on kohapeal olemas 71 kohaliku omavalitsuse üksuses, seega puudub see enam kui 2/3 üksustes. Päevakeskuse teenust pakuvad enam elanike arvult suuremad, tiheasustusega ja kõrgema elanike sissetulekutasemega kohalikud omavalitsuse üksused.<sup>18</sup> Laste ja perede arengukava kohaselt ei ole kohalikel omavalitsustel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsustel, piisavat ressursi lastekaitse teenuste arendamiseks ja elluviimiseks. Pea 2/3 kohalikes omavalitsustes puudub professionaalne lastekaitsetöötaja. Selline olukord ei võimalda efektiivsete abimeetme rakendamist ning õigeaegset sekkumist laste heaolu tagamiseks.<sup>19</sup>

Eesti puuetega inimeste liidu hinnangul sõltuvad kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavus ja kvaliteet erinevatest teguritest, nt omavalitsuse territooriumil elavate isikute arvust ning nende tööhõivest ja tulubaasi suuruselt, sotsiaaltoetust ja -teenust vajavate isikute hulgast (rohkem tarbijaid = suurem surve) ning omavalitsejate tahtest. See tekitab üleriigiliselt ebavõrdse kohtlemise. Seega võib juhtuda, et väiksemas omavalitsuses elab vaid üksainus erikohtlemist vajava puudega inimene, kuid omavalitsus peab temaga ka tegelema professionaalselt, arvestades tema puude erisusi. Väikses KOV-is ei saa sellist võimekust eeldada.<sup>20</sup>

Kuigi enamik omavalitsusi on koolipidajad ja hariduskulud moodustavad tihti peamise osa eelarvest, ei ole 136 omavalitsuses ametnike hulgas haridusspetsialisti. See tähendab, et omavalitsuse võimekus sisulistes haridust puudutavates küsimustes kaasa rääkida on pigem madal ja selliste omavalitsuse tegevus haridusküsimuste suunamisel piirdub kinnisvara ja vajaduse korral ka õpilaste transporti puudutavate küsimuste lahendamisega.<sup>21</sup>

Vastavalt „Riigi jäätmekava 2014–2020“ koostamise ettepanekule on võimekus investeerida infrastruktuuri rajamisse ja jäätmekäitluse korraldamisse kohalike omavalitsuste tasandil madal.<sup>22</sup> Analüüside põhjal<sup>23</sup> avaldub jäätmemajanduses mahuefekt töötajate spetsialiseerumise kaudu alates 30 000 elanikust, sellest alates on võimalik palgata rohkem kui üks jäätmevaldkonna spetsialist. Olulisim on spetsialiseerumise vajadus seoses jäätmealase järelevalvega. Seega on jäätmekorralduse optimaalseks teeninduspiirkonnaks maakond. Jäätmemajanduses on mitmeid näiteid koostööst, nagu Hiiumaa Prügila OÜ, Kagu-Eesti Jäätmekeskuse AS, MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus, SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskus ja Maasi Jäätmehoolduse OÜ, kuid need ei hõlma sugugi mitte enamikku omavalitsustest.

---

<sup>18</sup> Geomedia (2012). Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks. II vahearuanne.

<sup>19</sup> Laste ja perede arengukava 2012–2020. Kättesaadav aadressil

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_2012\\_-\\_2020.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf)

<sup>20</sup> Eesti Puuetega inimeste Liit. TOFi uuringu taotlus "Uuring tööealiste liikumispuudega inimeste tööturule naasmiseks vajalike kohalike omavalitsuste osutatavate sotsiaalteenuste rakendamisest ja vastavusest, tuginedes ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonile ja Eesti õigusaktidele seadustele".

<sup>21</sup> Maaelu arengu aruanne (2011), lk 81. Kättesaadav aadressil

[https://www.emu.ee/userfiles/Maaelu\\_arengu\\_aruanne\\_2011FINAL.pdf](https://www.emu.ee/userfiles/Maaelu_arengu_aruanne_2011FINAL.pdf)

<sup>22</sup> Vt Riigi jäätmekava 2014–2020 koostamise ettepanek. Kättesaadav aadressil

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/keskkonnaministeerium/Riigi%20j%C3%A4%C3%A4tmekava%202014-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf>

<sup>23</sup> Geomedia (2012). Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks. II vahearuanne.

2012. aasta juuli seisuga puudusid 14 omavalitsusel jätkuvalt üldplaneeringud vaatamata sellele, et planeerimiseseaduse § 45 kohaselt pidi linnades olema üldplaneering kehtestatud hiljemalt 01.01.2006 ja valdades 01.07.2007. Üks peamine probleem on erialaspetsialistide puudumine omavalitsustes. Vaid igas neljandas omavalitsuses töötab planeeringuvaldkonnas erialaspetsialist. Eriti problemaatiline on spetsialisti puudumine linnades, kuna ehitussurve on nendes piirkondades suur.<sup>24</sup> Riigikontroll on juhtinud tähelepanu, et selleks, et kohalikud omavalitsused suudaksid ise oma detailplaneeringute koostamist juhtida ning ei sõltuks vaid arendajatest, tuleb läbi viia reform, mis muudaks nad tugevaks ja võrdseks partneriks riigiga suhtlemisel.<sup>25</sup>

Osa eksperte on KOVi põhiseaduslikkuse riive kõrval seetõttu enim tähtsustanud just omavalitsuskorralduse reformi mõju isikute põhiõigustele. Eelkõige saab viidata endise justiitsministri ja advokaadibüroo omaniku Jüri Raidla seisukohale, tema hinnangul on põhiseadusega vastuolus haldusreformiga viivitamine, mitte aga selle tegemine. KOV-ide võimetus täita oma avalik-õiguslikke ülesandeid ja pakkuda elanikele avalikke teenuseid tähendab ühtlasi seda, et paljud põhiseaduses ette nähtud põhiõigused ei ole selliste KOV-ide elanikele tagatud.<sup>26</sup>

Seega on KOVi üksuste „ebapiisavast“ territoriaalsest ulatusest ning elanikkonna arvust tulenev suutmatus nõuetekohaselt osutada kohustuslikuks muudetud avalikke ülesandeid leidnud kinnitust enamiku vastava valdkonna järelevalve või kontrollimisega tegeleva institutsioonide poolt ning piisavalt on tõendusmaterjali selle kohta, et kohalike omavalitsuste ühinemine aitab kaasa teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemisele, mis läbi on tagatud elanike põhiõiguste suurem kaitse. Samuti näitavad senised uuringud pigem seda, et probleem ei ole niivõrd riigipoolsete miinimumnõuete ette kirjutamine, kuidas KOV-id peaksid oma kohustuslikke ülesandeid täitma, vaid et KOVi üksused on liiga väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt hallata omavalitsust põhiseaduspäraselt.

**Enesekorraldusõiguse garantii.** Kohalike küsimuste iseseisev otsustamine on KOVi institutsiooni põhigarantii. Küll aga võib seaduse alusel kehtestada KOVi enesekorraldusõiguse piiranguid, milleks võib olla näiteks nii seniste kohalike omavalitsuslike ülesannete vähendamine, kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt teatud küsimuste lahendamise kohustuseks tegemine või ka kohustuslike ülesannete korral kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamine (nn standardiseerimine) jne. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlikud ülesanded on sellised, mida KOV üksus pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVi üksustelt nõuab seaduste alusel. Põhimõtteliselt on KOVi üksus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga, kas seda teha. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud nt KOKSi § 6 lõigetes 1 ja 2, mida konkretiseerivad teatud eriseadused (nt sotsiaalhoolekande seadus, noorsootöö seadus jne)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis (2011). Kättesaadav aadressil

[http://www.siseministerium.ee/public/2011-09-05\\_VV\\_ulevaade\\_kodulehele.pdf](http://www.siseministerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf)

<sup>25</sup> Riigikontrolli 15.05.2009 audit „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“.

<sup>26</sup> Jüri Raidla esinemine Pärnu juhtimiskonverentsil 2011. Kättesaadav aadressil:

<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/juri-raidla-eesti-riigi-pidamist-on-vaja-radikaalselt-muuta.d?id=59748604>

<sup>27</sup> Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, § 154.

Eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringil juhiti tähelepanu, et kohalike avalike teenuste standardiseerimine võiks olla vähem riivav meede KOVi autonoomiale kui ühinemised. Siinjuures tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et omavalitsuste teenuste ja neid osutava personali kohta on juba praegu mitmel juhul kehtestatud valdkonna eriseadustes miinimumnõuded. Mitme valdkonna õigusaktid sisaldavad KOVi kohustuslikele teenuste kvaliteedile ja/või kättesaadavusele konkreetseid soovituslikke või kohustuslikke norme.<sup>28</sup> Sotsiaalministeerium on koostanud kõigile kohaliku omavalitsuse osutatavatele sotsiaalteenustele soovituslikud nõuded, mis KOVide teenuse korraldamist toetavana kannavad osaliselt ka avaliku teenuse standardi olemust.<sup>29</sup>

Lisaks on Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2005. a korraldusega nr 48 algatatud maakonna sotsiaalset infrastruktuuri käsitlev teemaplaneering, mis sätestab kriteeriumid, millised teenused peaksid iga päev kohapeal elavale inimesele kättesaadavad olema. Seega praegu ei puudu avalike teenuste osutamisele miinimumnõuded, mistõttu ei saa see olla teenuste ebapiisava kvaliteedi või kättesaadavuse põhjustaja. Ministeeriumid saavad oma vastutusalas iga päev hinnata, kas tagamaks parem teenuse osutamise korraldus ning kvaliteet ühtlaselt elanikele üle Eesti, oleks vajalik ja otstarbekas olemasolevaid valdkonnaseaduste norme täpsustada.

Kohustuslike omavalitsuste teenuste sisule liigne standardite kehtestamine võtab KOV-ilt ära otsustusvabaduse, kuidas oma ülesandeid täita, ning seeläbi muudetakse vastavad teenused sisuliselt riiklikeks teenusteks, mida osutavad KOVi üksused. Seega kaasneb teenuse standardiseerimisega ka selle ülesande täielik riiklik rahastamine ning kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse vähenemine ning riikliku järelevalve laienemine seaduslikkuse järelevalvelt ka otstarbekuse järelevalvele. Paratamatult viib selline tegevus omavalitsuse autonoomia olulise vähenemiseni, sest keskvalitsus hakkab määrama teenuste sisu ning sihtotstarbeliste eraldistega suunama, mida ja kuidas omavalitsus tegema peab. Samuti tähendab see täiendavat halduskoormust nii omavalitsusele kui keskvalitsusele kontrollitegevuse näol.

Samuti tuleks EKOH-i (nt artikli 4 lõiked 3 ja 5, artikli 6 lg 1) kohaselt delegeerida ülesandeid, mida KOVid on suutelised täitma ja mille puhul jääb neile piisav otsustusvabadus, ülesannete delegeerimist ei tohiks praktiseerida viisil, kus KOVide võimekuse puudujääke kompenseeritakse tugevama riigi sekkumisega. Ka riigi delegeeritud ülesannete kohta tuuakse seejuures välja, et riigipoolne tavapärasest suurem sekkumine on põhjendatud ainult teatud

---

<sup>28</sup> Näited: Teede hooldusele on majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud tee seisundinõuded ja nende täitmine on kohustuslik kõigile avalikult kasutatavate teede omanikele. Maakonnasisesele ühistranspordile on teede ja sideministri määrusega „Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohaliku liiniveole“ kehtestatud soovituslikud alused teenindustaseme normide kehtestamiseks valla, linna- ja maakonnaliinidel. Perearsti teenuse kättesaadavust reguleerib sotsiaalministri määrus „Perearsti ja temaga koos töötavate tervishoiutöötajate tööjuhend“, milles on reguleeritud perearsti vastuvõtuaeg ning et perearsti tegevuskoht peab olema avatud ja patsientide vastuvõtule registreerimine tagatud tööpäeviti vähemalt kaheksa tundi päevas. Lasteaedade puhul on omavalitsustel kohustus luua kõigile kolme- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimalus käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses on kättesaadavuse kriteeriumiks, et vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kuluda kooli jõudmiseks rohkem kui 60 minutit ning igas maakonnas peab olema tagatud üldkeskhariduse omandamise võimalus. Postiteenuse osutamisel on reguleeritud, et teenuse osutaja tagab postisaadetiste kogumise ja saajale kättesaamise kõigil tööpäevadel ning mitte vähem kui viiel päeval nädalas ja üks kord päevas kogu Eesti territooriumi ulatuses ning vähemalt 90 protsenti lihtsaadetistest toimetatakse saajale kätte üleandmise päevale järgneval tööpäeval.

<sup>29</sup> <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised.html>

teenuste puhul, mille juures on vältimatu üleriigiline ühetaolisus (nt isikut tõendavate dokumentide väljastamine kohalikul tasandil).<sup>30</sup> Samuti sätestab EKOH (artikli 6 lg 2), et vabadusega kujundada oma haldusstruktuure tulenevalt kohalikest sotsiaalmajanduslikest olukorrast kaasneb kohustus tagada omavalitsuste töötajate töötingimused tasemel, mis võimaldavad palgata kõrge kvalifikatsiooniga ja kompetentset personali kohalike omavalitsuste ülesannete osutamiseks.<sup>31</sup>

Eelnõuga kavandatav regulatsioon lähtub eelkõige põhimõttest, et keskvalitsuse otsused ei tohi kahjustada PS-i ja EKOH-iga tagatud KOVi enesekorraldusõigust ehk iseseisvust kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel (PS-i § 154 lg 1).<sup>32</sup> Iseseisvusega muutuks KOVi valimiste kaudu teostuv legitimeerimisüsteem (PS-i § 156) mõttetuks. Seega leiavad eelnõu autorid, et reformiga kaasnev valdade ja linnade ühinemine valitsuse algatusel ei ole ebaproportsionaalne kohaliku omavalitsuse autonoomia riive, pidades silmas reformiga taotletavaid eesmärke, mille sisu on ühelt poolt moodustada piisava haldus- ja finantsvõimekusega omavalitsused, mis omaksid laialdast iseotsustusõigust, ja teisalt tagada isikute suurem põhiõiguste- ja vabaduste kaitse teenuste kättesaadavuse paranemise kaudu.

Kuivõrd konkreetse KOVi üksuse õigussubjektsuse põhiseaduspärane riigipoolne lõpetamine reformi kaudu eeldab reformi eesmärgilt konkreetset ka avalike ülesannete osutamise nõuete osas<sup>33</sup>, siis tuleb täpsustada, et omavalitsuskorralduse reformi seaduse eesmärk on tagada 1. jaanuariks 2018 kohalike omavalitsuste võimekus täita kõiki seadusega kohalikele omavalitsusele täitmiseks antud ülesandeid vastavalt seaduses sätestatud nõuetele. Lisaks analüüsitakse, kaasates kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioone, ja esitatakse ettepanekud seadusemuudatusteks selle kohta, kas omavalitsustele on võimalik anda üle täiendavaid ülesandeid, võtta mõned ülesanded riigi täita või reguleerida miinimumnõuete sätestamisega teatud avalikke teenuseid, mille kättesaadavus on probleemne selgete nõuete puudumise tõttu, et tagada nende teenuste kättesaadavus. Nimetatud ettepanekud esitatakse omavalitsuskorralduse seaduse rakendussätete kohaselt Vabariigi Valitsusele 31. jaanuariks 2016 ning need jõustuvad 01.01.2018.

**Koostöö edendamine.** Omavalitsuskorralduse reformi ettevalmistamisel on kaalutud ka kohaliku omavalitsuse koostöö, sh sundkoostööpõhiseid lahendusi.

Vabatahtliku koostöö puhul on Eestis olemas hulgaliselt võimalusi, mida on seni vähe rakendatud. On võimalik asutada ühiseid äri- ja mittetulundusühinguid ning palgata ühiseid spetsialiste, mingil määral on neid võimalusi ka kasutatud.<sup>34</sup> Läbi on viidud hulgaliselt

<sup>30</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta selgitav aruanne (art 4 § 3, art 4 § 5 jt). Kättesaadav aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>

<sup>31</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta selgitav aruanne (art 6 § 1, art 6 § 2).

<sup>32</sup> Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, lk 876.

<sup>33</sup> ATAK, Geomedia (2010). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse tõstmine läbi omavalitsusüksuste koostöö. Täienduskoolituse õppevahend. Tellijad: Rahandusministeerium, Siseministeerium. Kättesaadav aadressil [http://www.sisekaitse.ee/public/koostoo\\_koolitus\\_oppevahend\\_2010.pdf](http://www.sisekaitse.ee/public/koostoo_koolitus_oppevahend_2010.pdf); Noorkõiv, R., Proos, I., Torjus, U., Allev, R. (2011). „Riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö“. Koolitusmaterjal. Tellijad: Rahandusministeerium, Siseministeerium.

<sup>34</sup> 2010. aasta seisuga oli kokku 92 kohalike omavalitsuste poolt ühiselt loodud mittetulundusühingut, aktsiaseltsi või sihtasutust. Lisaks igas maakonnas asuval arenduskeskustele ja omavalitsusliitude on sagedasemad koostöövormid ühised prügilad või jäätmehoolduskeskused (8), turismiga tegelevad asutused (5), haiglad (4) ja hoolekandeametused (7), ühistranspordikeskused (3), vee-ettevõtted (3), noortekeskused (2), aktiveerimiskeskused või erinevad nõustamiskeskused (3), tervisekeskused (2) ja muud valdavalt ettevõtluse, tehnoloogia või muu sellise arendamiseks loodud koostöövormid. Need numbrid kinnitavad, et tahte olemasolul on koostöö võimalik erinevates valdkondades, ent senised koostöönaited hõlmavad vaid väikest osa Eestist.

koolitusi ja on koostatud mitmeid juhendmaterjale<sup>35</sup>. Toimepiirkonna tuleviku seisukohalt oluliste küsimuste otsustamiseks on vaja kokkulepet liiga paljude autonoomsete omavalitsuste vahel, kes võivad igal ajal ka kokkulepetest taganeda. Kokkuvõttes ei ole olulisi struktureid muudatusi tegemata omavalitsuste vabatahtliku koostöö edendamise kaudu võimalik mingit olulist edasiminekut saavutada. Samuti on OECD juhtinud tähelepanu, et probleem ei pruugi olla ebapiisavas koostöös, vaid pigem koostöö tõhususes, et saavutada vajalikku mõju kriitilise massi suurendamisel ning võimekuse tõstmisel. See võib olla tingitud koostöö kitsast ulatusest igas valdkonnas, aga samuti asjaolust, et omavalitsusüksused on liiga väikesed. Seega isegi kui nad teevad koostööd kahe- või kolmepoolselt või laiemaltki, on konkreetsete teenuste puhul saavutatav tulem ikkagi ebapiisav vajalike võimendusefektide saavutamiseks.<sup>36</sup>

Naaberriikide kohaliku omavalitsuse üksuste piiriüleste ülesannete täitmise regulatsioone analüüsid selgus, et nii Soome, Taani kui Norra on rakendanud mõnedes valdkondades konkreetse spetsiifilise koostöövajaduse ja vastava kompetentsi põhise koostöövormina valdkondlikke ühisasutusi<sup>37</sup>. Soomes näeb üldregulatsioon vallaseaduses (365/1995) ette, et võidakse moodustada valdade ühisasutus volikogude heaks kiidetud lepinguga. Samuti nähti seaduses ette, et vallas või koostööpiirkonnas, mis vastutab põhiliste tervishoiuteenuste ja sotsiaalhoolekande eest, peab olema vähemalt 20 000 elanikku, kusjuures koostööpiirkonnale võib anda ka muid selle valdkonna ülesandeid. Kutsehariduse seaduse (630/1998) kohaselt peab kutsealase põhiõppe korraldamise luba omava valla või koostööpiirkonna elanike arv olema vähemalt 50 000.<sup>38</sup>

Taanis on kohalike omavalitsuste kohustuslik koostöö reguleeritud tööhõivevaldkonnas (sh taastusravi, loodus- ja keskkonnakaitse, sotsiaal- ja erivajadustega õpilaste õpetamise valdkond ulatuses, mis kuulub kohaliku omavalitsuse volikogu ülesannete hulka). Seejuures moodustab sise- ja tervishoiuminister omavalitsusrühmad, mille volikogud peavad selle seaduse kohaselt koostööd tegema. Samuti määrab ta, millised kohaliku omavalitsuse volikogud igas määratud rühmas on volitatud kõigi rühmaliikmete nimel ülesandeid täitma, kusjuures ülesandeid ei tohi täita delegeerivad volikogud.<sup>39</sup> Lisaks peavad Taani ühistranspordikeskuste seaduse kohaselt omavalitsusüksused looma ühistranspordikeskuse, mille moodustamisel peavad osalema kõik regiooni kohaliku omavalitsuse üksused<sup>40</sup>. Sarnast arengusuunda võib näha ka Eestis ühistranspordikeskuste puhul, mille ühtset korraldust pigem nähakse vajalikuna, et tugevdada ja ühtlustada ühistranspordikorraldust, kui anda kohaliku omavalitsuse ühistranspordikorraldus täitmiseks näiteks omavalitsusliidule.

Ka Norra kohalike omavalitsuste üleste ülesannete koostöös täitmist reguleeriva seaduse kohaselt võivad kaks või enam omavalitsust moodustada ühisasutuse teenuste osutamiseks.

---

<sup>35</sup> ATAK, Geomedia (2010). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse tõstmine läbi omavalitsusüksuste koostöö. Täienduskoolituse õppevahend. Tellijad: Rahandusministeerium, Siseministeerium. Kättesaadav aadressil [http://www.sisekaitse.ee/public/koostoo\\_koolitus\\_oppevahend\\_2010.pdf](http://www.sisekaitse.ee/public/koostoo_koolitus_oppevahend_2010.pdf). Noorkõiv, R., Proos, I., Torjus, U., Allev, R. (2011). „Riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö“. Koolitusmaterjal. Tellijad: Rahandusministeerium, Siseministeerium.

<sup>36</sup> OECD Public Governance Reviews (2011). Estonia. Towards a single government approach, pp 57–58. Kättesaadav aadressil

[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

<sup>37</sup> Lõhmus, M. (2012). Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne „Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid“. Tallinna Tehnikaülikool, Avaliku halduse Instituut.

<sup>38</sup> Soome PARAS reformi alusseadus ”Laki kunta- ja palvelurakennuudistuksesta 9.2.2007/169”.

<sup>39</sup> Taani kohalike omavalitsuste kohustusliku koostöö seadus ”Lov om forpligtende kommunale samarbejder”.

<sup>40</sup> Taani ühistranspordikeskuste seadus ”Lov om trafikskaber”.



Ühisasutuse moodustamine otsustatakse kohaliku omavalitsuse volikogus või piirkonna omavalitsuse volikogus<sup>41</sup>.

Kokkuvõttes näitab võrdlusaluste riikide praktika, et neis riikides luuakse omavalitsuslike ülesannete omavalitsusteüleselt korraldamiseks eraldiseisev ühisasutus konkreetse ülesande täitmiseks. Kaalutud lahenduse rakendamise nõrkus Eesti kontekstis on eelkõige juba varem viidatud OECD<sup>42</sup> hinnangus sisalduv – praeguste omavalitsusüksuste suuruse juures ei oleks selline koostöö piisavalt tõhus, et saavutada vajalikku mõju kriitilise massi suurendamisel ning võimekuse tõstmisel. Vaadates naaberriikide teenuse osutamise optimaalseid piirkondi, siis eeldades sarnase teenuse osutamisel üldjoontes sarnast mastaabiefekti saavutamise piirkonda (nt jäätmekorralduses on ka analüüsid näidanud, et see on ligikaudu 30 000 elanikku), peaksid sellised koostööorganisatsioonid hõlmama mitte 2–3, vaid pigem kuni 20 kohalikku omavalitsust. Sellise paljudest (mh ka väga väikestest) kohaliku omavalitsuse üksustest koosnevate koostööorganite administreerimist on äärmiselt keeruline hallata ning lisaks on eeldatava kompetentsi kontsentreerumise ja koostööasutuse juhtkonna tugevate valdkonnakompetentside tõttu seda väiksematel kohalikel omavalitsustel ka keeruline hoomata, mistõttu ei ole koostööorgani juhtimise osas väikevallal sisulist kaasaraäkimisõigust. Sellele paratamatule asjaolule on viidanud ka Soome kohaliku omavalitsuse juhid pärast PARAS reformi<sup>43</sup> rakendamist.

Kohustuslik koostöö maakondlike omavalitsusliitude kaudu tähendaks omavalitsuskorralduse muutmist, andes osa kohalike omavalitsuste ülesannetest maakondlikele omavalitsusliitudele. Üks võimalus selleks oleks muuta vabatahtlikud maakondlikud omavalitsusliidud iseseisvateks avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks, millesse kuulumine oleks omavalitsustele kohustuslik.

Võrdlusaluste riikide praktika näitab, et neis riikides luuakse omavalitsuslike ülesannete omavalitsusteüleselt korraldamiseks eraldiseisev ühisasutus konkreetse ülesande täitmiseks, mitte ei anta funktsiooni üle olemasolevale polüfunktsionaalsele omavalitsuste esindusorganisatsioonile. Toetudes naaberriikide praktikale sundkoostöö osas, leiti reformi ettevalmistamisel, et kuigi KOVi üksuste sundkoostöö võiks olla vähem riivav meede kui nende õigussubjektsuse kaotamine, puudub piisavalt praktikat ja tõendusmaterjali, et poliitiliselt juhitud polüfunktsionaalsed omavalitsusliidud tooksid kaasa piisava võimekuse tõusu, seega peaks liidu omavalitsusjuhtidest koosnev juhtkond omama häid kompetentse erinevates valdkondades, et otsustada erinevate komplekssete teenuste juhtimine ja korraldamine sotsiaalhoolekandest kuni jäätmehoolduseni. Eesti omavalitsuskorraldus ei erine nii märkimisväärselt võrdlusaluste riikide omast. Seega ei ole põhjust eeldada, et ka naaberriikides mitte kasutuseloleva koostöömehhanismi väljaarendamine polüfunktsionaalse poliitiliselt juhitava organisatsiooni ehk maakondliku omavalitsusliidu baasil oleks Eestile sobivaim lahendus üle Eesti ühtlase teenuste osutamise võimekuse ja kvaliteedi tagamiseks. Ka Euroopa kogemust laiemalt vaadates on sellised poliitilistest juhtidest koosnevad piirkonna koostööorganisatsioonid pigem n-ö koordineerivad võrgustikud ja strateegilise koostöö üksused kui teenuseid osutavad üksused (*planning forums*).<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Norra vallaseadus „Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)“.

<sup>42</sup> OECD Public Governance Reviews (2011). Estonia. Towards a single government approach, pp 57–58.

Kättesaadav aadressil

[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

<sup>43</sup> Siseministeerium (2011). Õppereis Soome ja Taani haldusreformi kogemustega tutvumiseks, intervjuud.

<sup>44</sup> Nt Hulst, R. & Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.

Kavandatava regulatsiooni jõustumine järgib ka *vaccatio legis* põhimõtet. Maakondlikul tasandil on koostöö omavalitsusliitudega juba alanud, koostöö käigus selgitati välja maakonna tõmbekeskused, mille suunal ühinemise ettevalmistamist alates seaduse jõustumisest ette valmistama hakatakse. Ühinemispartnerite valik ei ole rangelt omavalitsustele riigi poolt ette antud. Kuivõrd vastavad ühinemised on kavandatud seadusega ellu viia hiljemalt 2017. aasta omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamisega, siis on antud omavalitsustele piisavalt pikk rakendusperiood vajalike ühinemistoimingute lõpetamiseks.

## Eelnõu sisu

**Preambulis** sätestatakse omavalitsuskorralduse reformi eesmärk, mida on täpsemalt selgitatud seletuskirja sissejuhatavas osas.

**Paragrahvi 1 lõikes 1** sõnastatakse seaduse reguleerimisala, mille kohaselt sätestab kõnesolev seadus omavalitsuskorralduse reformi läbiviimise alused, tähtajad, tõmbekeskuste loetelu ning haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja teiste kohustuste ja õigustega seotud küsimuste lahendamise üldpõhimõtted. Seaduseelnõu sätestab maakondade määratud tõmbekeskused, millega on võimalik ühineda kriteeriumitele mittevastavatel kohaliku omavalitsuse üksustel, tehes oma valiku demokraatlikult ja iseseisvalt seadusega määratud tähtajaks. Samuti sätestab eelnõu alused ja tähtaja keskvalitsusele sekkuda vajaduse korral juhtumitel, kus kohalik omavalitsus määratud tähtajaks otsust langetanud ei ole.

**Paragrahvi 1 lõikega 2** täpsustatakse, et eelnõus sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisele (valdade ja linnade ühinemisele) kohaldatakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse sätteid, kui kõnesolev seaduseelnõu ei sätesta teisiti. ETHS sätestab Eesti territooriumi haldusjaotuse üldpõhimõtted ning reguleerib haldusterritoriaalse korralduse muutmist ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmist. Kõnesoleva eelnõu kontekstis on olulised ETHSi üldsätted Eesti territooriumi haldusterritoriaalse korralduse kohta ning selle muutmise kord. Samas on reformi raames vaja luua ajutiselt teatavad erisused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks tavakorras. Vastavad täpsustused ETHSi sätete kohaldamise kohta tuuakse asjaomaste sätete juures.

**Paragrahvi 2 lõige 1** täpsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise sisu reformi mõttes, mis eelnõu tähenduses on uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamine ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemine kahe või enama kohaliku omavalitsuse üksuse liitumise tulemusena või kahe või enama senise kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise tulemusena. Edaspidi on eelnõus haldusterritoriaalse korralduse muutmist nimetatud lihtsuse ja selguse huvides valdade ja linnade ühinemiseks. ETHSi § 2<sup>1</sup> avab haldusterritoriaalse korralduse termini, selle kohaselt jaguneb Eesti territoorium haldusüksusteks. Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist. Seega on KOVi üksused haldusüksused, milleks põhiseaduse § 155 lõike 1 ja ETHSi § 2 lõike 1 järgi on vallad ja linnad.

**Paragrahvi 2 lõige 2** kehtestab nõuded reformi raames ühinemise teel moodustuvale kohalikule omavalitsusele. Valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus peab moodustama ala, mis kattub suure osa seal elavate inimeste toimepiirkonnaga ja koosneb vähemalt ühest kõnesoleva seaduse § 2 lõikes 4 nimetatud

tõmbekeskusest ja sellega funktsionaalselt seotud asulatest ning nende tagamaal asuvatest paikkondadest ning mille suurus on üldjuhul vähemalt 5000 elanikku.

Kõnesolevas eelnõus on KOVi üksusele 5000 elaniku piiri seadmise puhul kaudselt juhitud muu hulgas ka omavalitsuste võimekuse indeksi metoodikast, mis on ühe näitajana toonud selgelt esile 5000 elaniku piiri, mis tagab omavalitsusüksuse normaalse toimimise. KOVi võimekus sõltub tugevalt KOVi üksuse elanike arvust ning oluline piir on 5000 elanikku. Suurema elaniku arvuga KOVi üksuste rühmades keskmine KOVi-võimekuse indeksi väärtus oluliselt ei tõuse, kuid ületab väiksema elanike arvuga KOVi üksuste keskmist taset kaheksa või enama järgupunkti võrra.<sup>45</sup> Samas lubab seadus erandjuhtudel ka selliste KOVi üksuste moodustamise, milles elanike arv jääb küll alla 5000 elaniku alampiiri, kuid mis moodustavad tõhusa toimepiirkonna, mille territooriumil asub tõmbekeskus.

**Paragrahvi 2 lõiked 3 ja 4** sätestavad tõmbekeskuse termini ja tõmbekeskuste loetelu. **Lõige 3** annab tõmbekeskusele järgmise sisu: tõmbekeskus kõnesoleva seaduse tähenduses on toimepiirkonna keskne tiheasustatud asula, mis on piirkonna elanike jaoks kuni 30 minuti autosõidu kauguses peamine igapäevase ja perioodilise teenuste tarbimise ning töö- ja haridusalase liikumise sihtkoht.

**Paragrahvi 2 lõige 4** sätestab määratud tõmbekeskuste loetelu, mille kohta esitasid maavanemad 15. augustiks 2013 oma seisukohad, v.a Harjumaa, kes läbiviidava uuringu tõttu esitas oma ettepanekud 10. detsembriks. Loetelus on 63 keskust: 40 linna (sh vallasisesed linnad), 18 alevikku ja 5 alevit. Tõmbekeskuste loogikat ja valimisprotsessi on selgitatud seletuskirja sissejuhatavas osas.

**Eelnõu 2. peatükk** reguleerib valdade ja linnade ühinemist volikogu algatusel, nähes ette teatavad erisused kehtiva ETHSi sätestatud korrast, lihtsustades ja täpsustades ühinemisprotsessi.

**Paragrahv 3** sätestab tõmbekeskuste valiku ja ühinemisprotsessi algatamise kriteeriumid.

**Paragrahvi 3 lõikega 1** nähakse ette, et KOVi üksus, mille territooriumil ei asu kõnesoleva seaduse § 2 lõikes 4 nimetatud tõmbekeskus, esitab ühinemiseks läbirääkimiste alustamise ettepaneku kohaliku omavalitsuse üksusele, mille territooriumil asub tõmbekeskus. Need KOVi üksused, mis juba praegu moodustavad toimepiirkonna (tõmbekeskus koos tagamaaga), mille suurus on 5000 elanikku, ei pea linnade ja valdade ühinemisprotsessi algatama. Samas võidakse neile teha ühinemisetpanekuid, mida nad vastavalt eelnõus sätestatud menetlevad.

**Paragrahvi 3 lõige 2** sätestab, et sellised KOVi üksused, mille territooriumil asub kõnesoleva seaduse § 2 lõikes 4 nimetatud tõmbekeskus, võivad esitada ühinemiseks läbirääkimiste alustamise ettepaneku kohaliku omavalitsuse üksusele, mille territooriumil ei asu tõmbekeskust.

**Paragrahvi 3 lõige 3** reguleerib olukorda, kus tõmbekeskusena määratletud keskus ei ole kohalike elanike hinnangul tegelikult keskus. Kui elanike arvamusel väljaselgitamise tulemusel ilmneb, et keegi ei soovi ühineda kohaliku omavalitsuse üksusega, mis on määratletud tõmbekeskusena käesoleva seaduse § 2 lõikes 4, ühineb ta ise mõne teise kohaliku omavalitsuse üksusega, mille territooriumil asub tõmbekeskus.

<sup>45</sup> Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks. Kättesaadav aadressil <https://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus/>.

Säte ei kohaldu Lisaks Tallinn, Kohtla-Järve linn, Narva linn ja Sillamäe linnale, mille osas on erand sätestatud § 6 lõikes 2.

**Paragrahvi 3 lõige 4** sätestab lahusosade moodustamise keelu. Valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus peab koosnema ühist piiri omavatest haldusterritooriumitest. Säte on kooskõlas kehtiva ETHSi § 7 lõikega 4, mille kohaselt võib haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatada, kui muudatuse tulemusena koosneb moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus ühist piiri omavatest haldusterritooriumidest. Selles sättes on see selguse huvides üle korratud. Jätkuvalt kehtib ETHS § 7 lg 4<sup>1</sup>, mille kohaselt haldusterritoriaalse korralduse muutmise võib algatada saartel asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste osas ka juhul, kui muudatuse tulemusena koosneks moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus ühise piirita haldusterritooriumidest.

**Paragrahvi 3 lõige 5** sätestab, et vallad ja linnad ühinevad volikogu algatusel Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 9 sätestatud korras, v.a selle lõike 6 punkt 1 ning lõiked 7, 9 ja 10, ning arvestades kõnesolevas peatükis sätestatud. Seaduseelnõu lihtsustab ning täpsustab reformi jaoks vajalik osas kehtivat haldusterritoriaalse korralduse muutmise korda, kuid suures osas ei ole ühinemisprotsessi puhul otstarbekas kehtestada senisest teistsugune kord.

Järgnevalt kirjeldatakse volikogu algatatud ühinemisprotsessi. Haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (valdade ja linnade ühinemine) volikogu algatusel esitab ühinemist sooviv KOVi üksus volikogu otsusena vormistatud ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks teisele KOVi volikogule (ETHSi § 9 lg 1). Ettepaneku saanud volikogu esitab ettepaneku teinud volikogule kahe kuu jooksul ettepaneku saamisest arvates otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisega nõustumise või sellest keeldumise kohta. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud (ETHSi § 9 lg 2). Ettepaneku tegemisel tuleb võtta arvesse moodustuva KOVi üksuse kui funktsionaalse toimepiirkonna terviklikkust, st ühinemisse läbirääkimistesse tuleb kaasata kõik tõmbekeskusega funktsionaalselt seotud KOVi üksused. Ettepanek ühinemise algatamiseks saadetakse ka maavanemale ja Siseministeriumile (ETHSi § 9 lg 3). Maavanem nõustab asjaomaseid volikogusid ühinemisprotsessis tekkivate vaidlusaluste küsimuste lahendamisel (ETHSi § 9 lg 3<sup>1</sup>). Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse muutmise, lõpetatakse selle valla või linna osas vastav menetlus (ETHSi § 9 lg 5). Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega nõustumisel tagab iga asjaomane valla- või linnavalitsus läbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise (ETHSi § 9 lg 5 p 2) ning selle valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamise (ETHSi § 9 lg 5 p 3) ning alustab ühinemisprojekti koostamist (eelnõu § 5). Eelnõu § 4 reguleerib täiendavalt elanike arvamuse väljaselgitamist (vt selgitusi § 4 juures). Pärast ühinemisprojekti avalikku väljapanekut võtavad KOVi üksuste volikogud vastu otsuse, millega nad kinnitavad ühinemisprojekti ning otsustavad taotleda valdade ja linnade ühinemist, saates nõutava dokumentatsiooni maavanemale (eelnõu § 5 lõiked 2–4). Ühinemisprojektid esitatakse ministeriumile koos maavanema arvamusega, mis mh peab sisaldama hinnangut moodustuva KOVi üksuse funktsionaalse terviklikkuse kohta ning hinnanguid, milliste tõmbekeskuste tagamaale ühinemistesse mittekaasatud KOVid kuuluvad.

Valdade ja linnade ühinemisel volikogu algatusel ei kohaldata ETHSi § 9 lõike 6 punkti 1 ja lõikeid 7, 9 ja 10, kuna kõnesolev seaduseelnõu sätestab nende osas erisused. Erinevalt kehtiva ETHSi § 9 lõike 6 punktist 1 ei kohustata reformi käigus kohalikke omavalitsusi läbi viima eraldiseisvaid uuringuid, mis on vabatahtlike ühinemiste praktikas osutunud ebaselgeks

ning ebavajalikuks nõudeks. Kohalikul omavalitsusel on oma territooriumi kohta olemas vajalik informatsioon läbirääkimistesse astumiseks ja tuleviku kohta kokkulepete sõlmimiseks ning pigem tuntakse kohalikes omavalitsustes vajadust konsultantide protseduurilise toe järele, mitte väliste analüüside järele olemasoleva olukorra kaardistamiseks. ETHSi § 9 lg 7 kohaldamine on ülemäärane, kuna valdade ja linnade ühinemise taotlemise otsus tehakse koos ühinemisprojekti vastuvõtmisega vastavalt eelnõu § 5 lõikele 3. Maavanemale esitatavate dokumentide loetelu on reguleeritud kõnesoleva seaduse § 5 lõikes 4. Võrreldes kehtiva korraga ei ole reformi raames vaja esitada järgmiseid dokumente: ETHSi § 9 lõikes 8 nimetatud valimisringkondade ja -jaoskondade otsused, lisauuringud ning ühinemisleping. Valimiskomisjonide ja -jaoskonna komisjonide moodustamist ning volikogu liikmete arvu käsitavad samased otsused võetakse vastu KOVVS-is sätestatud tähtaegadel (s.o hiljemalt neli kuud enne kohaliku omavalitsuse valimisi) ning neid ei pea maavanemale edastama koos ühinemisdokumentatsiooniga. Lisaks ei kohaldu ETHSi § 9 lõige 10, kuna erinevalt kehtivast korrast ei koostata reformi raames ühinemislepingut, vaid tehakse ühinemisprojekt, mille koostamise nõuded on tehtud selgemaks. Samuti on tehtud lihtsamaks haldusüksuste piiride muutmine territooriumiosa üleandmiseks, mis tehakse kõik ühe menetluse käigus (eelnõu § 4 lg 2) ning selleks ei ole vaja eraldi algatada haldusüksuste piiride muutmist. Seetõttu ei ole vaja esitada ka territooriumiosade üleminekul kõiki ETHSi § 8<sup>1</sup> lõikes 8 loetletud dokumente. Seega on kõnesoleva eelnõuga sätestatud selguse huvides uus loetelu nõutavatest dokumentidest (eelnõu § 5 lg 4).

**Paragrahvi 4 lõikega 1** tagatakse võimalus elanike arvamuse väljaselgitamisel valdade ja linnade ühinemise kohta küsida piiriga külgnevates kohaliku omavalitsuse üksustes asustusüksuse täpsusega, kas ühineda soovitakse ühinemisläbirääkimisi pidava kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil asuva tõmbekeskusega või mõne naaberomavalitsuses asuva tõmbekeskusega. Kehtiva ETHSi kohaselt ei ole KOVi üksuste ühinemiste algatamise korral vaja lisaks välja selgitada elanike arvamust territooriumiosade üleandmiseks. ETHS näeb haldusüksuste piiride muutmiseks eraldi menetluse algatamise (ETHSi § 8<sup>1</sup>), kuid reformi käigus on mõistlik need kaks protseduuri vajaduse korral ühendada ning ennetavalt välja selgitada potentsiaalsed territooriumiosade ülemineku soovid, et saaks teha kõik võimalikud haldusjaotuse muudatused linnade ja valdade ühinemisprotsessis. Kui elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse tulemusena selgub, et kohalikud elanikud soovivad mõne territooriumiosa üleviimist ühe haldusüksuse koosseisust teise ning asjaomased kohaliku omavalitsuse üksuse volikogud nõustuvad territooriumiosa üleviimisega, siis on vastavalt eelnõu § 4 lõikele 2 võimalik muuta valdade ja linnade ühinemise menetluse käigus ka vastavate haldusüksuste piire. Siinjuures piisab vaid asjaomaste volikogude otsustest haldusüksuste piiride muutmise kohta.

**Paragrahvi 4 lõikes 3** viidatakse selguse huvides ETHSi normile, mille alusel on kehtestatud elanike arvamuse väljaselgitamise kord.

**Paragrahvi 5 lõige 1** reguleerib valdade ja linnade ühinemise korral koostatava ühinemisprojekti sisu. Ühinemisprojekt asendab sisuliselt ETHSi §-st 9<sup>1</sup> tulenevat ühinemislepingut. Ühinemisprojekti sisule on sätestatud erinevalt kehtivast korrast vähem nõudeid, et vähendada bürokraatiat, kuna eelnõu 4. peatükis on reguleeritud ühinemise teel moodustunud KOVi üldisemaid õigusi ja kohustusi, mida ei ole vaja ühinemisprojekti korral, kui ei soovita seadusest tulenevatele garantiidele lisaks täiendavates garantiides kokku leppida.

Ühinevad KOVi üksused peavad kokku leppima ühinemisprojekti sisus, milles peab sisalduma:

- 1) moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse nimi, staatus, territooriumi suurus, alaliste elanike arv ja sümboolika kasutamine;
- 2) haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ning muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitavate küsimuste lahendamine;
- 3) kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused, avalike teenuste osutamise korraldamisega seotud küsimuste lahendamine;
- 4) üleantavate territooriumite suurus ja alaliste elanike arv, kui ühinemisega kaasneb mõne kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumiosa üleandmine;
- 5) kokkulepped osavaldade ja valimisringkondade moodustamise kohta;
- 6) ühinemisprojekti osa on ka kaart mõõtkavas 1 : 50 000, kaardile peab olema märgitud ühinemist taotlevate kohaliku omavalitsuse üksuste senised piirid ja ühinemise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse piir. Kui ühinemisega kaasneb mõne territooriumiosa ühinemine, siis lisatakse kaardile piirikirjeldus koos piirikoordinaatide äratoomisega selle piirilõigu kohta, mis ei kattu kohaliku omavalitsuse üksuse seniste piiridega.
- 7) kokkulepped muude vajalikuks peetavate küsimuste osas.

Ühinemisprojekti eesmärgiks on ühinevate omavalitsuste eripärade ja arenguprioriteetide arvestamise garanteerimine. Ühinemisprojekt peaks andma moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule otsuste tegemise põhimõttelise suunise, mis tagab endiste omavalitsuste strateegiliste eesmärkide arvestamise. Samuti peaks ühinemisprojekt määratlema moodustuva omavalitsusüksuse toimimise õiguslikud põhimõtted. Võrreldes senise ühinemislepingu sisule kehtinud regulatsiooniga ei pea ühinemisprojekti sisalduma kokkulepped järgmiste teemade osas:

- 1) haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmise;
- 2) õigusaktide kehtivus;
- 3) arengukavade kehtivus;
- 4) ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused;
- 5) ühinemislepingu kehtivuse tähtaeg.

Senise praktika kohaselt sisustatakse kokkuleppeid seadusest tuleneva põhimõtte ülekordamisega, mille kohaselt kuni uute õigusaktide ja arengukavade kehtestamiseni kehtivad senised õigusaktid edasi sellel territooriumil, kus nad olid kehtestatud ning kokkuleppeid ei sõlmita konkreetsete tähtaegade või põhimõtete osas õigusaktide muutmiseks ja uute õigusaktide vastuvõtmiseks. Seetõttu on omavalitsuskorralduse reformi seaduses sätestatud üldpõhimõtted ning neid ei pea kordama ühinemislepingus, juhul kui ei soovita sõlmida konkreetsemaid kokkuleppeid, mida saab aga ei pea tegema muude vajalikuks peetavate küsimuste all. Samuti tuleb kokku leppida, millise kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest lähtutakse kuni uue vastuvõtmiseni, juhul, kui uut põhimäärust ei kinnitata esimesel volikogu istungil. (vt täpsemalt § 12). Ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused on reguleeritud eelnõu §-s 13. Ühinemisprojekti käsitatakse erinevalt ühinemislepingust kohaliku omavalitsuse otsusena, millele ei ole vaja näha ette kehtivuse aega.

**Paragrahvi 5 lõike 2** kohaselt paneb KOV üksus ühinemisprojekti välja avalikkusele tutvumiseks, tagades avalikkusele nimetatud dokumendiga tutvumise võimaluse ning

määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.

**Paragrahvi 5 lõige 3** sätestab, et ühinevad KOVi üksused võtavad ühinemisprojektid vastu volikogu otsusena. Ühinemisprojekt saab oma õigusliku jõu volikogu otsusega ja seda käsitatakse oma olemuselt kui volikogu otsust (ühinemisotsus). Ühinemisotsuses tehakse ka otsus taotleda valdade ja linnade ühinemist. Ühinevad KOVi üksused võtavad vastu sisuliselt identsed ühinemisotsused vastavalt eelnevate läbirääkimiste käigus kokkulepitule. Seega on ühinemisotsuse sisuks kõik ühinemisprojektis kokkulepitu. Kuna ühinemisotsus (volikogu otsus) on haldusakt, siis kohaldub sellele haldusmenetluse seadus (edaspidi *HMS*). Ühinemisotsust saab muuta, kehtetuks tunnistada või vaidlustada HMS-is sätestatud korras.

Eelnõu §-ga 16 muudetakse ja täpsustatakse volikogus hääletamise regulatsiooni ühinemisotsuste vastuvõtmise ja muutmise kohta (vt selgitusi eelnõu § 16 juures).

Vastuvõetud ühinemisotsus saadetakse maavanemale koos eelnõu § 5 lõikes 4 nimetatud dokumentatsiooniga:

- 1) volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta;
- 2) asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend, milles näidatakse nende saabumise kuupäev, esitaja ja volikogus läbivaatamise tulemus;
- 3) asjaomaste volikogude otsused haldusüksuste piiride muutmise kohta territooriumiosa üleandmiseks, kui valdade ja linnade ühinemisega kaasneb mõne haldusüksuse piiride muutmine territooriumiosa üleandmiseks.

Kuna ühinemisprojekti ei käsitata eraldi dokumendina, vaid KOVi üksuste ühinemise ja selle taotlemise otsusena, siis ei ole vaja ühinemisprojekti eraldi loetelus välja tuua.

Ühinemisprojektiga ei pea erinevalt käesoleval ajal kehtivast regulatsioonist esitama kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest (edaspidi *KOVVS*) tulenevalt vastu võetavaid otsuseid, mille vastuvõtmiseks kohalduvad *KOVVS*-is sätestatud tähtajad ilma *ETHS*-ist või omavalitsuskorralduse reformi seadusest tulenevate erisusteta.

**Paragrahvi 5 lõige 5** kehtestab tähtaja, mis ajaks peavad kõik valdade ja linnade volikogude algatatud ühinemised otsustatud olema. Ühinemisotsused koos nõutava dokumentatsiooniga tuleb esitada maavanemale hiljemalt 30. detsembriks 2014. Vastavalt *ETHS* § 9 lõikele 13 esitab maavanem need omakorda Siseministeriumile kümne päeva jooksul. Seejärel valmistab Siseministerium ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu.

**Eelnõu 3. peatükk** reguleerib Vabariigi Valitsuse volitusi valdade ja linnade ühinemisel.

**Paragrahvi 6 lõike 1** kohaselt algatab Vabariigi Valitsus korraldusega hiljemalt 2. märtsiks 2015 valdade ja linnade ühinemise kohaliku omavalitsuse üksuste kohta, mis ei vasta kõnesoleva seaduse § 2 lõikes 2 sätestatud tingimustele ja ei ole esitanud tähtaegselt valdade ja linnade ühinemisotsust koos nõutava dokumentatsiooniga.

*ETHS* näeb juba praegu ette haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimaluse Vabariigi Valitsuse algatusel. Kõnesoleva eelnõuga pannakse reformi ühtlase ja kogu Eesti territooriumit hõlmava haldusjaotuse muutmise eesmärgil Vabariigi Valitsusele tähtaeg, millal tuleks algatada valdade ja linnade ühinemine. See säte osutub vajalikuks juhul, kui üleriigiline omavalitsuskorralduse reform ei õnnestu täielikult KOVi üksuste algatatud ühinemisetapis. Vabariigi Valitsuse algatus on vajalik selleks, et vabatahtlike ühinemiste tulemusena ei tekiks

liialt killustunud Eesti territooriumi haldusjaotus, kus ühinenud KOVi üksuste kõrval on jäänud mõned KOVi üksused ühinemisprotsessist välja ning seetõttu ebavõrdsesse olukorda.

**Paragrahvi 6 lõige 2** näeb ette, et valdade ja linnade ühinemiseks ettepaneku tegemisel võtab Vabariigi Valitsus arvesse kõnesoleva seaduse §-s 2 sätestatud tingimusi ning kohalike omavalitsuste üleriigiliselt ühtlase võimekuse loomise vajadust tagamaks kõigile elanikele vajalike teenuste kättesaadavus. Samuti peab valitsus lähtuma asjaolust, et kui vabatahtlike ühinemiste käigus ei ole kellegagi ühinenud Kohtla-Järve linn, Narva linn, Tallinn ja Sillamäe linn, siis tuleks Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemisel säilitada nimetatud haldusüksused kehtivates piirides. Regionaalpoliitilist tasakaalu ning reformi eesmärgiks olevat kohalike omavalitsuste võimekuse ühtlustamist silmas pidades ei ole eesmärk suurendada Tallinna elanikkonna osakaalu.

Ida-Virumaa maavanem on teinud ettepaneku leida teine lahendus Eesti mõistes rahvaarvult suuremate linnade puhul – Narva, Kohtla-Järve ja Jõhvi – ning samuti Sillamäe (14 000 elanikku), mille puhul lisanduvad ajaloolis-kultuurilisele erisusele ka majanduslik-tööstuslikud eripärad. Võttes vastavalt maavanema ettepanekule arvesse maakonna sotsiaalmajanduslikku ja looduslikku eripära, mitmekülgset keelekeskkonda, Ida-Virumaa linnade keerukamat geograafiat võrreldes teiste maakondadega, on võimalike riskide vältimiseks, mis võivad tekkida linnapiirkondade ja maapiirkondade ühinemisel (ka tõmbepiirkonnana määramisel), on Ida-Virumaa suuremate linnade puhul jäetud võimalus jätkata iseseisvates piirides.

**Paragrahvi 6 lõige 3** täpsustab, et vallad ja linnad ühinevad Vabariigi Valitsuse algatusel Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras kõnesolevas seaduses sätestatud erisusteta, kuna puuduva regulatsiooni osas on täiendatud ETHSi (elanike arvamuse väljaselgitamise ja maavanemale volikogu kinnitatud valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise andmete esitamise kohta).

**Paragrahvi 7 lõige 1** sätestab, et valdade ja linnade ühinemise otsuse võtab Vabariigi Valitsus vastu määrusega, mille täpsema sisu ja ulatuse kehtestab nimetatud säte. ETHSi kohaselt võtab Vabariigi Valitsus ka praegu haldusterritoriaalse korralduse muutmised ning haldusüksuste piiride ja nime muutmised vastu määrusega, kuid ei täpsusta määruse sisu. Pädevusnormi Vabariigi Valitsusele sätestavad ETHSi § 7<sup>1</sup> lõiked 2 ja 3.

**Paragrahvi 7 lõige 2** sätestab, et Vabariigi Valitsus võib kaalutusõiguse korras otsustada haldusüksuse piiride muutmise territooriumiosa üleviimiseks tuginedes elanike arvamusele kui elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse tulemusena selgub, et mõne asustusüksuse elanikud soovivad konkreetse territooriumiosa üleviimist ühe haldusüksuse koosseisust teise ning asjaomased kohaliku omavalitsuse üksuse volikogud ei ole nõus territooriumiosa üleviimisega Sellisel juhul muudetakse valdade ja linnade ühinemise menetluse käigus ka vastavate haldusüksuste piire. ETHS § 8 kohaselt on praegugi Vabariigi Valitsusel võimalik algatada haldusüksuste piiride muutmine ja vastavalt ETHS § 7<sup>1</sup> lõikele 3 otsustada haldusüksuste piiride muutmine. Eelnõu § 7 lõikega 2 sätestatakse Vabariigi Valitsuse pädevus algatada territooriumiosa üleviimine lähtuvalt elanike soovist.

**Paragrahvi 7 lõige 3** sätestab tähtaja, mis ajaks peab valdade ja linnade ühinemise määrus olema vastu võetud. Selleks on 1. oktoober 2015. Haldusterritoriaalse korralduse ning sellest tuleneva haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade osas jõustub vastavalt kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu



valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Seega on valdade ja linnade ühinemisotsuse vastuvõtmisest kuni selle jõustumiseni umbes kolm aastat, mille jooksul saavad ühinevad KOVi üksused teha sisulisi ettevalmistusi ühinemisjärgse moodustunud omavalitsuse toimimise ettevalmistamiseks (sh kehtivate õigusaktide revisjon ja nende ühtlustamise ettevalmistamine ning ühiste strateegiliste dokumentide, nt arengukava ja planeeringu ettevalmistamine, uue organisatsiooni struktuuri ja ettevalmistamine, vajalike varaliste küsimuste lahendamine ja vajaduse korral investeeringute planeerimine, nt uue linna või vallavalitsuse administratiivhoone renoveerimiseks või ehitamiseks jne). Samuti on võimalik selle aja jooksul lahendada mitmeid muid KOVe puudutavaid küsimusi riigi tasandil, eriti küsimusi, mille lahendused eeldavad selgemat ülevaadet moodustuvate kohaliku omavalitsuse üksuste arvust, territoriaalsest ulatusest ja elanike arvust ning erinevuste ulatusest kohalike omavalitsuse üksuste vahel (eelkõige võib näiteks tuua tasandusfondi, mitmete ülesannete riigilt/maavalitsustelt kohalikele omavalitsustele üleandmise võimaluse hindamise ja ettepanekute väljatöötamise. Selle ajaga vaadatakse üle kohalike omavalitsuste senised ja potentsiaalsed uued ülesanded ning tulubaas. Vastavad seadusemuudatused saavad jõustuda ühinemisotsustega samas ajaraamis, s.o valimistulemuste väljakuulutamisel.

**Paragrahv 8** reguleerib Vabariigi Valitsuse ettepanekute esitamist maakondliku haldusjaotuse muutmiseks. Vabariigi Valitsus analüüsib valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuvat haldusterritoriaalset korraldust ning kui valdade ja linnade ühinemisega kaasneb maakondade piiride muutmine, otsustab Vabariigi Valitsus valla või linna maakondliku kuuluvuse muutmise vastavalt ETHS § 7<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud pädevusnormile. Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõuga ei ole plaanis muuta haldusterritoriaalset korraldust maakondade osas (st vähendada maakondade arvu), mille otsustamise pädevus on ETHS §7<sup>1</sup> lg 1 kohaselt Riigikogul.

**Eelnõu 4. peatükk** reguleerib valdade ja linnade ühinemisega kaasnevaid üldiseid õigusi ja kohustusi.

**Paragrahvi 9 lõige 1** sätestab linna staatuse säilitamise kriteeriumid. Eelnõu §-ga 9 luuakse võimalus lubada linna staatuses olnud KOVi üksustel säilitada linna staatus ka pärast ühinemist, kui nad vastavad teatud suuruse kriteeriumitele. Linnad, milles elanike arv on üle 5000, võivad säilitada ühinemise tulemusena moodustunud KOVi üksusena linna staatuse juhul, kui sellesse linna jääb elama vähemalt 1/2 kogu uue haldusüksuse elanikest.

Põhiseaduse § 155 lõike 1 kohaselt on KOVi üksusteks vallad ja linnad. KOVi üksus on iseseisev õigusvõimeline haldusüksus – haldusekandja – kus teostatakse omavalitsuslikku haldamist. Haldusüksustena on KOVi üksused osa riigi territoriaalsest haldusjaotusest (PSi § 2 lg 2; ETHSi § 2 lõiked 1 ja 3). Eesti territooriumi haldusjaotust, haldusterritoriaalse korralduse muutmist, haldusüksuste piiride ja nimede aluseid ja korda reguleerib ETHS. ETHSi kohaselt on Eesti territoorium jaotatud maakondadeks, valdadeks ja linnadeks (§ 2 lg 1). Seadus sätestab ka haldusüksuse termini, selle järgi on haldusüksus haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist (§ 2<sup>1</sup> lg 2). Seega kohaliku omavalitsuse üksus on haldusüksus, kus teostatakse omavalitsuslikku haldust.

Põhiseadus määrab kindlaks kaks KOVi üksuste liiki, kuid kriteeriumid, mille alusel KOVi üksused on liigitatavad vallaks või linnaks, puuduvad nii PS-is kui ka õigusaktides. Kõnesoleva seaduseelnõu §-ga 9 luuakse üks eristamise kriteerium. Oluline on märkida, et see

kriteerium kehtib vaid kõnesoleva seadusega reguleeritud reformi raames toimunud ühinemistele. Eelnõu § 9 on seotud eelnõu § 15 punktis 1 sätestatud muudatusega.

Kõnesolevas sättega soovitakse lahendada olukord, kus eelkõige maakonna keskuse selgelt linnalise olemusega asula, mis on linnaline asustus ka pärast ühinemist, saaks säilitada linna staatuse. Reguleerimisobjektiks on kõik linnad, milles on vähemalt 5000 elanikku, see on kooskõlas ka eelnõu § 2 lõikes 2 sätestatuga.

**Paragrahvi 9 lõige 2** näeb ette võimaluse enne 2017. aastat ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele, mis on enne ühinemist olnud linna staatuses ning mille elanike arv on vähemalt 5000, analoogse erisuse reformi käigus moodustuvate omavalitsustega. Juba ühinenud omavalitsused võivad haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus taotleda linna staatuse taastamist. ETHSi § 7<sup>1</sup> lõike 6 kohaselt otsustab valla või linna staatuse muutmise Vabariigi Valitsus. Sätte eesmärk on mitte tekitada ebavõrdset kohtlemist ühinenud kohalike omavalitsuste ja 2017. aastal ühinevate omavalitsuste vahel.

**Paragrahv 10** reguleerib osavalla või linnaosa moodustamist Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemise korral, nähes ette lisagarantii väiksematele kohaliku omavalitsuse üksustele, mis moodustuvas omavalitsusüksuses vähemusse jäävad ning kehtivatele õigusaktidele toetudes ei pruugiks saada soovi korral moodustada osavald või linnaosa. Sätte kohaselt võib Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemise korral iga ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsusega moodustada ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal osavalla või linnaosa. Osavalla või linnaosa moodustamisel on kohustuslik moodustada ka halduskogu, mille ülesanded sätestatakse linnaosa või osavalla põhimääruses, mille kinnitab moodustuva kohaliku omavalitsuse volikogu. Ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal moodustatud osavald või linnaosa ei või ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus lõpetada esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul.

**Paragrahv 11** sätestab ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusvõime ja õigusjärgluse põhimõtted, mis on välja töötatud seniste vabatahtlike ühinemiste näitel. Uuel kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigusvõime kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval (§ 11 lg 1). Valdade ja linnade ühinemise tulemusena uue omavalitsusüksuse moodustamisega lõpetatakse ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kui avalik-õiguslikud juriidilised isikud (§ 11 lg 2). Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste kõik hallatavad asutused lähevad ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse, ametiasustuste (linna- ja vallavalitsused) tegevus lõpetatakse või reorganiseeritakse (§ 11 lg 3). Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus on kõigi ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusjärglane (§ 11 lg 4). See põhimõte võimaldab uuel kohaliku omavalitsuse üksusel võtta üle lepingud, asuda struktuuritoetuse saajana teise kohaliku omavalitsuse üksuse asemele jne.

**Paragrahv 12** sätestab õigusaktide kehtestamise ja kehtivuse põhimõtted. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kehtivad uue moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni edasi selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kus nad ühinemiseni kehtisid (§ 12 lg 1). Uue põhimääruse kehtestamiseni tegutseb kohaliku omavalitsuse üksus põhimääruse järgi, mille kinnitavad kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud enne ühinemist. Asjaomaste volikogude kinnitatud uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus jõustub valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Kui asjaomased volikogud uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärust enne valimistulemuste

väljakuulutamise päeva ei kinnita, kinnitatakse see hiljemalt uue volikogu esimesel istungil. Sellisel juhul, kui põhimäärust ei ole kinnitatud enne kohaliku omavalitsuse valimistulemuste väljakuulutamist, tuleb kuni uue põhimääruse kinnitamiseni lähtuda ühinemisprojekti kokkulepitud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest. (§ 12 lg 2). Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse läinud hallatavad asutused tegutsevad kuni uute põhimääruste kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruste järgi (§ 12 lg 3). Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni ja üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ja üldplaneeringud nendel territooriumidel, kus nad enne ühinemist kehtestati. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadest (§ 12 lg 4).

**Paragrahv 13** annab sotsiaalsed garantiid kohaliku omavalitsuse üksuse töötajatele ja teenistujatele, samuti ühinenud KOVi üksuste senistele vallavanematele ja linnapeadele.

**Paragrahvi 13 lõike 1** kohaselt lähevad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste töötajad, sh ka kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste töötajad, ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse. Töölepingu tingimused, mis üleminevatel töötajatel kehtisid ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse juures kõnesoleva seaduse jõustumise ajal, on siduvad moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele kui uuele tööandjale. Töölepingud, mis on sõlmitud pärast seaduse jõustumist ja erinevad oluliselt turutingimustest, ei ole siduvad. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikud, kelle ametikoht, teenistusülesanded ja ametinimetused kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tõttu ei muutu või kelle ametinimetuse muutmisel ei muutu teenistusülesanded, jätkavad teenistust moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisus (§ 13 lg 2).

**Paragrahvi 13 lõiked 3 ja 4** annavad lisagarantiid nendele töötajatele ja ametnikele, kelle senine teenistukoht ühinemise tulemusena kaob. **Lõike 3** kohaselt tuleb sellisel juhul pakkuda neile muud nende kvalifikatsioonile sobivat teenistukohta (töö- või ametikohta) uue moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse struktuuris. Sarnane garantii antakse ka kõikidele senistele ühinemise tulemusena lõppevate KOVi üksuste vallavanematele ja linnapeadele, kellele tagatakse ametikoht uue ametiasutuse struktuuris vähemalt kaheks ühinemisjärgseks kalendriaastaks (**lõige 4**).

**Paragrahv 14** sätestab valdade ja linnade ühinemisega seotud kulude katmise põhimõtte, mis ei erine praegu kehtivast korrast (ETHSi § 7 lg 6). Volikogu algatatud valdade ja linnade ühinemise korral eraldatakse ühinemistoetust riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse alusel. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel kaetakse ühinemisega kaasnevad otsesed kulud riigieelarvest riigieelarve seaduse § 30 lõike 3 alusel kehtestatud korrast. Eelnõu §-s 13 sätestatud kulude katmise regulatsioon peaks soodustama vabatahtlikke ühinemisi, kuna sellisel juhul makstav toetus on suurem kui valitsuse algatatud ühinemistel makstav ühinemisega kaasnevate tegelike kulude kompensatsioon.

**Eelnõu 5. peatükis** sisalduvad seaduse rakendussätted. Rakendussätete all sisaldub ka asjassepuutuvate valdkonnaministeeriumide kohustus analüüsida edasiste muudatuste tegemise vajadust valdkonnaseadustes tulenevalt omavalitsuskorralduse muutmisest. Valdkonnaseaduste muudatused esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 31.01.2016. Arvestades, et kohaliku omavalitsuse valimistulemuste väljakuulutamise päevast, mil uued omavalitsused saavad õigusvõime, rakendub üleminekuperiood ning uued asutused alustavad

tööd uues eelarveaasta algusest jõustuvad kavandatavad muudatused alates 1.01.2018. Iga konkreetse valdkonnaseaduse jõustumise tähtaeg sätestatakse täiendavalt vastava valdkonnaseaduse muutmise käigus.

**Paragrahvi 15 lõige 1** kohustab regionaalministrit koostöös valdkonnaministeeriumidega analüüsima omavalitsuskorralduse reformi edukaks rakendamiseks vajalikke muid kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivaid seadusi ja funktsionaalsete teenuse piirkondade rakendamist jäätmekäitluse, ühistranspordikorralduse, sotsiaalteenuste, tervishoiu ja hariduse valdkonnas. Õigusaktide muudatusettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 31. jaanuariks 2016.

Selle sätte kohaselt analüüsib regionaalminister nii kohaliku omavalitsuse korraldusega seonduvaid küsimusi, mida reguleeritakse KOKS-iga, kui koos valdkonnaministeeriumidega eriseadusi seoses kohalike omavalitsuste ülesannete muutumisega kas täiendavate ülesannete üleandmise või muutmise näol. Kuna uute ülesannete üleandmise otstarbekus ja põhjendatus on tugevalt seotud kohaliku omavalitsuse elanike arvuga ning maakonda jäävate kohaliku omavalitsuse üksuste arvuga on valdkonnaseaduste muutmise planeeritud perioodi, mil on selge, milline hakkab olema haldusterritoriaalne korraldus. Lisaks analüüsib regionaalminister koostöös valdkonnaministeeriumidega vajadust ja võimalust reguleerida täiendavalt kohalike omavalitsuste koostöö ja/või teenusepiirkondade kehtestamist ja esitab vastavasisulised ettepanekud seaduste muutmiseks. Vaatamata kavandatavatele ühinemistele on selge, et teatud teenuste puhul on otstarbekas, kui teenuse osutamise piirkond on suurem kui üks KOVi üksus (Soome näitel on piiriks 20 000 inimest sotsiaalteenuste ning 50 000 inimest kutsehariduse puhul, Eesti analüüside kohaselt 30 000 inimest jäätmekäitluse puhul jne). Kohalike omavalitsuste täidetavad ülesanded on ka kohalike omavalitsuste ühinemise järgselt sotsiaalabi ja -teenuste, vanurite hoolekande, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajanduse, veevarustuse ja kanalisatsiooni, heakorra, jäätmehoolduse, ruumilise planeerimise, valla- või linnasisese ühistranspordi ning valla teede ja linnatänavate korrashoiu korraldamine vastavalt valdkonnaministeeriumide kehtestatud miinimum nõuetele või standarditele. Lisaks eelmainitule on kohaliku omavalitsuse ülesandeks üksinda või ühiselt naaberomavalitsustega ettevõtluskeskkonna arendamine ja kohaliku tööhõive toetamine. Samuti korraldavad omavalitsused kas üksinda või koostöös naaberomavalitsustega koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist sellisel tasemel, et kõik omavalitsused pakuvad neid hüvesid, mida praegu on valdavalt võimalik tarbida ainult maakonnakeskustes.

Omavalitsuskorralduse reformi rakendumise järel peab omavalitsus seadusest tulenevalt tagama elanikele:

Ehituse, planeerimise, maakorralduse valdkonnas:

- läbimõeldud planeerimistegevuse, mille käigus arvestatakse asjassepuutuvate osapoolte huve;
- kavandatavatest planeeringutest avalikkuse teavitamise;
- load ehitiste rajamiseks, laiendamiseks või lammutamiseks;
- avaliku arutelu muinsus- või looduskaitse all oleva või linnaehituslikult olulise piirkonna planeerimisel;
- ehitustegevuse ja planeeringute täitmise järelevalve.

Teede, liikluse ja ühistranspordi valdkonnas:

- ohutu liicluse;
- liikluskasvatuse lastele;
- korras ja lumest puhtad kohalikud teed;
- info kohalike teede sulgemisest;
- suunaviidad ja liiklusmärgid kohalikel teedel;
- hästi toimiva ühistranspordi ja parkimiskorralduse;
- liiklemisvõimalused liikumispuudega või pimedatele inimestele;
- pargid, jooksurajad ja mänguväljakud;
- haljastus, valgustus ja vihmaveekanaliseerimine.

Elamu- ja kommunaalmajanduse, jäätmehoolduse ja keskkonna valdkonnas:

- toasooja, puhta vee ja kanalisatsiooni;
- veevariide ja reostuste likvideerimise;
- korraldatud jäätmete veo;
- lemmikloomade arvestuse ja hulkuvate loomadega tegelemise;
- korras ja ligipääsetavad avalikud veekogud.

Hariduse ja noorsootöö valdkonnas:

- tasuta koolikoha ja transpordi (koolibussi) kaugemalt kui 3 km;
- korras koolimajad ja lasteaiad;
- lasteaiakoha alates teisest eluaastast;
- õppimisvõimalused orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele;
- õppimis- ja elamisvõimalused eritingimusi vajavatele lastele;
- õppimisvõimalused puuetega inimestele;
- huviringid ja koolid ning toetuse noorteprojektidele;
- põhi- ja keskhariduse täiskasvanutele.

Vaba aja, kultuuri ja spordi valdkonnas:

- hästivarustatud ja korras raamatukogu, võimaluse tellida tervisliku seisundi tõttu raamatuid koju;
- tingimused kehalise kasvatuse tundideks ja spordi harrastamiseks;
- toetuse spordiorganisatsioonidele;
- korras avalikud asutused, rahvamajad, muuseumid, spordibaasid.

Sotsiaalse kaitse valdkonnas:

- sotsiaaltoetused (nt toimetulekutoetus);
- vältimatu sotsiaalabi ja sotsiaalteenused (abi sotsiaalselt abitusse olukorda sattunud inimesele);
- eluruumi neile, kes ei ole ise suutelised seda ise tagama (sotsiaalkorterid);
- abi eluruumi kohandamisel või vahetamisel neile, kellel on raskusi eluruumis liikumisega, toimetulekuga või suhtlemisel;
- koduhoolduse;
- tugisiku või perekonna seda vajavale lapsele või teda kasvatavale isikule;
- eestkoste ja hoolduse ning õiguste kaitse lastele, kes seda vajavad;
- abi lapsendamise korraldamisel;
- elukoha perekonnast eraldatud lapsele;
- lastekodu- või internaatkoolikoha või kasupere orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele;

- ravi, rehabilitatsiooni, õpetuse ja tõlketeenuse puuetega inimestele;
- puudest tingitud takistuste vähendamiseks või kõrvaldamiseks kutseõppevõimalused, töökohtade sobitamise ja rakenduskeskused;
- puuetega inimestele (koostöös riigiga);
- toimiva invatranspordi.

Tervishoiu valdkonnas:

- haiguste ennetamise ja terviseedendamise;
- psühhiaatrilise abi;
- valla- või linnaarsti (vajadusel).

Avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas:

- teavituse võimalikest ohtudest, hädaolukorrast ja selle lahendamisest;
- toiduained, joogivee ja esmatarbekaubad hädaolukorras;
- abi politseile, näiteks eluruumi politseinikule (vajadusel).

Ettevõtluskeskkonna arendamise osas:

- ettevõtluskeskkonda toetava infrastruktuuri;
- piisaval hulgal töökohti kodukoha lähedal;
- koostöö erasektori ja haridusasutustega kohaliku hõive tõstmisel.

Valitsemise valdkonnas:

- elanike vastuvõtu (suulise pöördumise esitamiseks);
- õigusaktide avaldamise ja kättesaadavaks tegemise;
- tasuta selgitused omavalitsuse õigusaktide kohta.

**Paragrahvi 15 lõige 2** paneb valdkonnaministriumitele koostöös regionaalministriga kohustuse analüüsida kohaliku omavalitsuse pakutavate avalike teenuste miinimumnõuete olemasolu ning teha oma ettepanekud miinimumnõuete ja muude meetmete kehtestamiseks nende teenuste kohta, mille tase varieerub kõige enam ning mis ei ole paljudele inimestele rahuldavalt kättesaadavad teenuse standardi puudumise tõttu. Vastavad õigusaktide muudatusettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 31. jaanuariks 2016.

Kõigi kohalike omavalitsuse osutatavate teenuste standardiseerimine on ebaoproportsionaalselt suur kohaliku omavalitsuse autonoomia riive, küll aga võib isikute põhiõigustega seotud ülesannete puhul (eelkõige sotsiaalne kaitse) esineda vajadus kehtestada n-õ tingimuslikud miinimumnõuded kohaliku omavalitsuse teenustele, mis jätavad kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, teenuse eesmärki ja kodaniku vajadust arvestades kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse, kas teenust osutada või mitte. Vastava teenuse osutamisel tuleb omavalitsusel lähtuda teenusele kehtestatud miinimumnõuetest. Seega pannakse selle sättega ministriumidele kohustus sellised teenused välja selgitada, nendele teenustele kehtivad nõuded üle vaadata ning nende nõuete puudumisel esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud õigusaktide muutmiseks ja vastavate nõuete kehtestamiseks.

**Paragrahvi 15 lõikega 3** pannakse Rahandusministriumile kohustus koostöös regionaalministri ja valdkonnaministriumitega hinnata kohalike omavalitsuste rahastamise korraldust, sh tasandusfondi aluseid, pidades silmas ka Riigikohtu 16.03.2010 otsust nr 3-4-1-8-09. Lisaks analüüsivad Rahandusministrium ja regionaalminister koostöös valdkonnaministriumidega kohalike omavalitsuste ühinemiste mõju kohalikele

omavalitsustele eraldatavatele riigieelarvelistele eraldistele (tasandusfond, toetusfond) ning hindavad vajadust ja võimalust sihtotstarbeliste toetuste eraldamise aluseid muuta, et ühinenud kohalike omavalitsuste toetused ei väheneks. Kuna rahastamise muudatused on seotud ka uute ülesannete üleandmisega ning alates 2017. aastast jõustuva haldusterritoriaalse jaotusega, siis on õigusaktide muudatusettepanekute esitamine, mis muu hulgas sisaldavad asukohaerialiseid arvestavat omavalitsuste tasandusfondi mudelit, planeeritud perioodi, mil on selge, milline hakkab olema haldusterritoriaalne korraldus.

**Paragrahvi 15 lõikega 4** pannakse regionaalministrile kohustus analüüsida koostöös valdkonnaministriumidega maavalitsuste funktsioone ja töökorraldust võimalike omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks kohalikele omavalitsustele ning esitada ettepanekud maavalitsuste reorganiseerimiseks eelkõige riikliku järelevalve organiteks. Tähtaeg ettepaneku esitamiseks Vabariigi Valitsusele asjaomaste õigusaktide muutmiseks on analoogselt kogu eelnevate muudatuste paketiga, tagamaks nende omavaheline kooskõla ning samaaegne menetlemine, 31. jaanuar 2016.

**Paragrahvi 15 lõikega 5** pannakse regionaalministrile ülesanne valmistada koostöös asjaomaste ministriumidega ette Vabariigi Valitsuse seaduse ja muude vajalike õigusaktide muutmine regionaalministri ametikoha kaotamiseks alates 1. jaanuarist 2018. Õigusaktide muudatusettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele hiljemalt 31. jaanuariks 2016.

**Paragrahvi 16** muudetakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse sätteid, mis vajavad täpsustamist tulenevalt omavalitsuskorralduse reformist kui ka senise praktika ühtlustamiseks.

**Eelnõu § 16 punktidega 1 ja 2** tehtavad muudatused käsitavad ühinemiste tulemusena linna staatuse säilitamist.

Eelnõu § 15 punktis 1 tehtav muudatus on seotud eelnõu §-ga 9. See muudatus on vajalik, kuna kehtivad õigusaktid seavad teatava piirangu, millal saab KOVi üksus olla linn. Nimelt sätestab ETHSi § 6 asustusüksuste liigituse, ETHSi lõike 4 kohaselt võib vald jaguneda küladeks, alevikeks, aleviteks ja vallasisesteks linnadeks. Samas sätestab ETHSi § 6 lg 4 piirangu, et linn võib jaguneda ainult asumiteks. Reformi raames toimuvate ühinemiste käigus võib juhtuda mitmeid selliseid olukordi, kus valla staatuses olevad KOVi üksused liituvad mõne linna staatuses oleva KOVi üksusega ja neil oleks soov jätkata ühiselt moodustunud KOVi üksuses linna staatuses. Kuna ETHSi § 6 sätestab kitsendused, mille järgi linnad ei või jaguneda näiteks küladeks ja alevikeks, siis poleks neil võimalik jätkata haldusüksusena linna staatuses.

Lisaks on eksitav ETHSi § 6 lg 3, mis sisuliselt tähendab, et haldusüksus linn on ühtlasi ka asustusüksus linn. See omakorda tekitab õiguslikku ebaselgust asustusüksuse liigitamise mõttes ning küsitavusi, miks on vaja ühte haldusüksuse liiki samastada asustusüksusega. Asustusüksus – erinevalt kohaliku omavalitsuse üksusest – pole õigussubjekt ega täida avalikke ülesandeid. Seetõttu pole õige neid ka samastada. Selleks, et võimaldada KOVi üksusel, mis vastab kõnesoleva seaduse eelnõu kriteeriumitele, olla haldusüksusena jätkuvalt linna staatuses, jäetakse välja ETHS-is olevad asustusüksuste paiknemise piirangud. Vastavad ettepanekud on teinud ka haldus- ja asustusjaotuse terminoloogiat ja õiguslikku regulatsiooni analüüsinud töörühm. Nimetatud töörühm on teinud ka ettepaneku jätta ETHSist välja linna asumiteks jagamise võimalus. Probleem on see, et kuigi asustusjaotus on kehtestatud kahetasandilisena (üks asulate liikidest – linn – võib jaguneda vastavalt ETHSi § 6 lõikele 4 omakorda asumiteks), kasutatakse alumise tasandi liigitusi vaid mõne linna puhul ja sedagi

pelgalt ruumilise planeerimise eesmärgil või kohaliku identiteedi kandjana, mitte ETHSi-s ettenähtud tähenduses. Kuna linnade asumiteks jaotamist ei rakendata seadusest tulenevas mõttes ning praeguseks ei ole ükski linn kinnitanud asumeid ametlikult asustusüksusena, siis jäetakse asustusüksuste loetelust välja asum.<sup>46</sup>

**Paragrahvi 16 punktiga 3** tehtav muudatus on tehnilist laadi ning korrastab volitusnormi sõnastust vastavalt normitehnika eeskirjale ning Vabariigi Valitsuse määruse sisule ja pealkirjale.

**Paragrahvi 16 punktidega 4, 5 ja 9** nähakse ette Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muudatused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse viidete seadusest väljajätmist, kuna nimetatud seadus tunnistatakse eelnõu §-ga 19 kehtetuks.

**Paragrahvi 16 punktiga 6** muudetakse ETHSi § 7 lõiget 7, mis reguleerib asjaomase volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatuse ja korra kehtestamist. Elanike ühetaolise kohtlemise ning kohaliku omavalitsuse protseduuride lihtsustamiseks vabastatakse kohaliku omavalitsuse üksus kohustusest võtta vastu eraldi määrus elanike arvamuse väljaselgitamise korra reguleerimiseks, sest see kord on erinevates kohalikes omavalitsustes võrdlemisi ühesugune ning elanike arvamuse väljaselgitamisel saab tugineda juba kehtestatud Vabariigi Valitsuse korrale elanike arvamuse väljaselgitamiseks. Sellega vähendatakse bürokraatiat ja ajakulu, mis KOVi üksustel kulub iga ühinemisprotsessi jaoks eraldi korra kehtestamiseks, ning võimaldab keskenduda ühinemisega seotud sisulisemate probleemide lahendamisele. Nimetatud eelnõu norm sätestab elanike arvamuse väljaselgitamise läbiviimise üldreeglid, sh luuakse kohustus välja selgitada kogukonda esindavate külavanemate ja vabauhenduste arvamus. Muus osas ei muudeta praegu kehtivaid reegleid elanike arvamuse küsitluse läbiviimise osas.

Samuti muudab **§ 16 punkt 6** ETHSi § 7 lõiget 8 nii, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud elanike arvamuse väljaselgitamise kord kehtib ka volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise korral.

**Paragrahvi 16 punktiga 7** sätestatakse, et ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste või piiride muutmise korral tuleb KOVi üksuse volikogul selgitada välja elanike arvamus ja esitada maavanemale elanike arvamuse küsitluse kinnitatud tulemused.

**Paragrahvi 16 punktiga 8** tunnistatakse kehtetuks ETHSi § 8<sup>1</sup> lõige 12, mille kohaselt volikogu otsust piiride muutmise ja sellega kaasnevate küsimuste lahendamise kohta võivad huvitatud isikud vaidlustada maavanema või Vabariigi Valitsuse ees kahe kuu jooksul arvates volikogu vastava otsuse asukohajärgsele maavanemale esitamisest.

KOKSi § 66 lg 1 sätestab, et maavanem teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle seadusega sätestatud korras. Maavanema järelevalve põhivolitused tulenevad Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 84 punktist 10, millest tulenevalt teostab maavanem VVSi §-s 85 sätestatud alustel ja korras järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle. VVSi § 85 lg 3 sätestab: „Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti

---

<sup>46</sup>



andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja“. Kuna VVS on konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamuse, ning VVS ei näe ette erisuste loomist VVS-i § 85 lõikes 3 sätestatust, siis ei ole põhjendatud ka volikogu otsuste piiride muutmise ja sellega kaasnevate küsimuste lahendamise osas erineva vaidlustamisaja sätestamine. Maavanema järelevalve tähtaja puhul tuleb kohaldada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 85 sätestatut ja ETHSi viiakse kooskõlla VVS-iga.

**Paragrahvi 16 punktiga 10** täiendatakse ETHS-i § 14<sup>1</sup> lõiget 5 pärast sõna „eelarvestrateegia“ sõnadega „ja arengukava“. Sättega kehtestatakse seaduses analoogselt eelarvestrateegiaga tähtaeg, mille jooksul tuleb uuel kohaliku omavalitsuse üksusel kinnitada arengukava, kuna KOKSi § 37<sup>2</sup> lõikest 3 tulenevalt on arengukavale ja eelarvestrateegiale sätestatud sama ajaline nõue ning nad peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. Erandliku tähtaja (s.o hilisema kui 15. oktoober) kehtestamine seaduses tagab õigusselguse, kuna 15. oktoobri seisuga ei ole veel ühinenud omavalitsuste volikogul võimalik arengukava kinnitada ning sätestatud 60 päeva jooksul uut arengukava vastu võtmata ei ole kohaliku omavalitsuse üksus alates 2018. aasta algusest abikõlblik taotlema Euroopa Liidu struktuurifondide toetusi ega investeringutoetusi riigieelarveseaduse tähenduses.

**Paragrahvi 17 punktiga 1** muudetakse KOKSi § 22 lõike 1 punkti 10, mis käsitleb volikogu ainupädevusesse kuuluvate küsimuste otsustamist. Praegu ei ole KOKSi § 22 lõike 1 punkt 10 täielikult kooskõlas ETHSi terminoloogiaga ning lubab mitmeti tõlgendamist. ETHS eristab selgelt kahte menetlust: haldusterritoriaalse korralduse muutmist (ETHSi § 7 lg 1) ning haldusüksuste piiride ja nime muutmist (ETHSi § 7 lg 2). Paratamatult toob haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasa ka nime ja piiride muudatusi, kuid sellisel juhul ei käsita ETHS seda eraldi haldusüksuse piiride ja nime muutmise menetlusena. KOKSi § 22 lõike 1 punkt 10 mainib ainult valdade ja linnade piiride või nime muutmist, see võimaldab mitmeti tõlgendamist, kuna ei ühti ETHSi terminoloogiaga. Samuti jääb volikogu ainupädevusest praegu välja haldusterritoriaalse korralduse muutmise (KOV-i üksuste ühinemine). Eelnõu §-ga 16 viiakse KOKSi ja ETHSi terminoloogia omavahel kooskõlla, täpsustades, et volikogu ainupädevusse kuuluvad mõlemad ETHSi menetlused neid teineteisest selgelt eristades. Seega kui KOV-i üksuste ühinemise teel otsustatakse moodustada uus KOV-i üksus või vähendada seniste KOV-i üksuste arvu, siis sellega kaasnevad nime ja piiride muudatused ei ole käsitatavad ETHSi mõistes haldusüksuste piiride ja nime muutmise protsessiga. Vastavalt KOKSi § 45 lõikele 5 otsustab volikogu haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmised koosseisu häälteenamusega.

**Paragrahvi 17 punktiga 2** täiendatakse KOKSi 22 lõiget 1, täpsustades, et volikogu otsustuspädevuses on ka haldusterritoriaalse korralduse muutmisel tehtud ühinemislepingu ja ühinemisotsuse muutmise küsimused.

**Paragrahvi 17 punktiga 3** tehtav muudatus on tingitud sellest, et KOKSi § 22 lõiget 1 täiendatakse uue punktiga (eelnõu § 16 punkt 2). Kuna kõik haldusterritoriaalse korralduse muudatusega seotud küsimused otsustatakse volikogu koosseisu häälteenamusega vastavalt KOKSi § 45 lõikele 5, siis on vaja nimetatud normi muuta selliselt, et ka ühinemislepingute ja ühinemisotsuste muutmise otsustatakse koosseisu häälteenamusega. Ühinemislepingud koostatakse ja on seni koostatud ETHS-i alusel toimunud volikogu algatatud ühinemiste käigus (ETHSi § 9<sup>1</sup>). Reformi raames ei sõlmita ühinemislepinguid, vaid eelnõu kohaselt

tehakse ühinemisotsused (eelnõu § 5 lg 3). Seega laieneb KOKS-is tehtav muudatus nii reformi raames vastuvõetavatele ühinemisotsustele kui ka üldises korras ETHS-i alusel toimuvate ühinemiste puhul ühinemislepingutele.

**Paragrahvi 17 punktiga 4** täiendatakse KOKSi § 45 lõikega 6, selle lõike kohaselt antakse esimese valimisperioodi jooksul ühinemiste käigus sõlmitud kokkulepetele suurem õiguskaitse. Nimelt võib moodustunud KOVi volikogu muuta ühinemislepinguid ja ühinemisotsuseid esimese valimisperioodi jooksul vaid 2/3 koosseisu häälteenamusega.

**Paragrahviga 18** muudetakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (edaspidi *KOVVS*) § 8 lõiget 2 selliselt, et see võimaldaks moodustada mitmeid valimisringkondi ühinemise tulemusena tekkinud KOVi üksuses pikaajalisemalt. Selle muudatusega kaotatakse piirang, mille kohaselt sai mitu valimisringkonda moodustada ühinenud KOVi üksuses vaid kahe ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul.

**Paragrahviga 19** tunnistatakse kehtetuks alates 01.01.2018 kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (edaspidi *KOÜSS*). Kui KOÜSS-i eesmärk on soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastamist pikema aja vältel jooksva protsessina, siis eelnõu sätestab omavalitsuskorralduse reformi läbiviimise selge eesmärgina elujõulise ning tervikliku kohalike omavalitsuste struktuuri saavutamise ning ajalise raami sellele. Seega ei ole omavalitsuskorralduse reformi rakendumise järel enam vajadust näha eraldi meetmeid ühinemiste motiveerimiseks (nt ühinemistoetust), küll aga saavad üksikud erinevatel põhjustel vajalikuks osutuvad kohaliku omavalitsuse ühinemised jätkuvalt toimuda ETHS-is sätestatud alustel ka KOÜSS-i kehtetuks tunnistamise järel.

**Paragrahv 20** sisaldab eelnõu seadusena jõustumise sätteid. Eelnõu jõustub seadusena järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, välja arvatud eelnõu § 16 punktid 4, 5 ja 10, mis jõustuvad samal päeval, kui tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga võetakse kasutusele uus termin „tõmbekeskus“. Eelnõu § 2 lg 3 sätestab tõmbekeskuse üldtermini, mis saab konkreetsema tähenduse eelnõu § 2 lõikes 4 sätestatud loetelu näol. Termin „tõmbekeskus“ on reformis keskse tähtsusega. Tõmbekeskuste loogikat ning nende valikuprotsessi on selgitatud täpsemalt seletuskirja sissejuhatavas osas.

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

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusaktidega.

#### **6. Seaduse mõjud**

Väljatöötamiskavatsuse<sup>47</sup> koostamise käigus kirjeldati esialgses mõjuhinnangus mitmeid valdkondi, milles avalduvat positiivset mõju saab pidada oluliseks<sup>48</sup>. Täiendavaks mõjude

<sup>47</sup> Omavalitsuskorralduse reformi seadus väljatöötamiskavatsus on leitav eelnõude infosüsteemist <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9c149a3c-80be-46d4-afc9-86d520d69cc9>

hindamiseks telliti eksperdihinnangud<sup>49</sup> ning arutati võimalikke positiivseid ja negatiivseid mõjusid koostöös valdkonnaministriumide ja teiste huvitatud osapooltega töörühmade töö käigus. Omavalitsuskorralduse reformi seaduse olulisemad mõjud on järgmised:

- sotsiaalne, sealhulgas demograafiline, mõju (mõju tervisele ja tervishoiule, mõju kodanikuühiskonna arengule ning mõju rahvastikule, sh sündimus-suremus, ränne ja rahvusvähemused),
- majanduslik mõju (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele ning mõju infoühiskonna arengule),
- mõju elu- ja looduskeskkonnale;
- mõju regionaalarengule ning
- mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele ning mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele).

Esialgne mõjuhinnang on leitav väljatöötamiskavatsusest ja eelnõu seletuskirjas ei ole seda uuesti esitatud.

Eelnõuga kaasnevaid võimalikke negatiivseid ja positiivseid mõjusid on hinnatud täiendava ekspertide hinnangule tugineva mõjuanalüüsi käigus. Riskide maandamiseks on loodud töörühmad, et pakkuda primaarset võimalikke lahendusi negatiivsete mõjude vähendamiseks. Omavalitsuskorralduse reformi tegelikku lõplikku mõju ei ole võimalik väga täpselt hinnata, kuna reform rakendub osaliselt vabatahtlike ühinemiste, ent eeldatavasti osaliselt ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste käigus. 1938.–1939. aastal viidi valitsuse eestvedamisel läbi Christalleri keskuskohtade teooriale tuginev vallareform, mille tulemusena jäi Eestisse 372 valla asemel alles 248 valda. Tollest ajast ei ole säilinud piisavalt materjali, et hinnata reformi mõju, mis jäi väga lühiajaliseks ka seoses 1940. aasta pöördeliste sündmustega. Samuti ei ole vabatahtlike ühinemiste puhul alati võimalik eristada toimunud arengute ning ühinemise põhjuslike seoseid, kuna oluliselt määravad on muud sotsiaalmajanduslikud taustategurid (eelkõige majanduskasv vs majanduslangus), samuti võivad mõjud erineda piirkonniti ning omavalitsuse tüübiti (keskused vs ääremaalid).

Järgnevalt tuuakse välja senistes analüüsides käsitletud positiivsed ja negatiivsed mõjud Eestis toimuvate vabatahtlike ühinemiste järel.

## **Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud**

### Mõju tööhõivele, töösuhte olemusele ja sisule ning töötingimustele

---

<sup>48</sup> Hinnates iga kriteeriumi paikapidavust konkreetsel juhul kolme palli süsteemis (suur, keskmine, väike), on võimalik hinnata, kas konkreetne mõju on oluline või mitte. Kui neljast kriteeriumist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju oluliseks. Mõjude ja nende olulisuse määramise kirjeldamisel tehakse vahet olulistel mõjudel, mida on vaja täiendavalt analüüsida, ja ebaolulistel mõjudel, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida. Allikas:

Mõjude hindamise meetodika (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei. Kättesaadav aadressil [http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM\\_03-12-12.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM_03-12-12.pdf)

<sup>49</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool. ja Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asutuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

Eelnõu ei mõjuta tööhõivet laiemalt, ent mõjutab ametnike (ja teenistujate) töökohtasid. Riigi raamatupidamise andmetel oli 2012. aastal Eestis omavalitsusametnikke 4918 (sh Tallinnas 1532, kõigis valdades kokku 2007) ning kahaneva elanikkonnaga väikeste omavalitsuste ülalpidamine muutub kohalikele maksumaksjatele järjest kallimaks. Ühest küljest tingib seda palgatõus, sisseostetavate teenuste maksumus jms, teisest küljest rahvaarvu vähenemine. Palgakulude kasv elaniku kohta 2012. aastal võrreldes 2006. aastaga on paljudes omavalitsustes suurenenud enam kui poole võrra (nt Saaremaal). Tähele tuleb panna, et vähest kvalifitseeritud tööjõudu jagades loovad väikesed omavalitsused olukorra, kus **valitseb korraka nii tööpuudus kui ka tööjõupuudus**<sup>50</sup>, mida omavalitsuskorralduse reformi läbiviimine leevendab **dubleerivate spetsialistide vähendamise arvelt ning ametnike spetsialiseerumisel mitmekesisema töö ja konkurentsivõimelisema palga tagamise läbi.**

### Mõju sotsiaalhoolekandele

Sotsiaalvaldkonna suurimate väljakutsetega ei ole praeguste omavalitsuste tingimustes universaalpädevustega tihti enam võimalik kvaliteetselt hakkama saada. Väikeste omavalitsuse suutlikkus adekvaatselt reageerida sotsiaalvaldkonna väljakutsetele on paratamatult väiksem kui suurtel omavalitsustel. Ennekõike selle tõttu, et spetsiifiliste vajadustega sihtrühmad on väga väikesed ning nende sihtrühmadega tegelemise võimekuse väljaarendamine ei ole jõukohane ega enamasti ka otstarbekas. **Suuremate omavalitsuste laiem ametnike profiil võimaldab spetsialiseeruda ning sihistada tegevus eri tüüpi sihtrühmadele.**<sup>51</sup>

Omavalitsuste eelarvest rahastatavate sotsiaaltoetuste ja teenuste struktuur ja maht varieerub väga oluliselt. Ühinemine **võimaldab ühtlustada piirkonna toetuste ja teenuste profiili:** ühelt poolt selleks, et tagada piirkonnas sarnane sotsiaalpoliitiline keskkond, ning teiselt poolt selleks, et parimate kogemuste kaudu kasutada sotsiaalmeetmeteks planeeritud vahendeid maksimaalselt efektiivselt ja sihistatuna abivajajatele.<sup>52</sup> Teine hulk probleeme haakub sotsiaalteenustega, mis olemuselt ületavad ühe omavalitsuse mastaabi (tulenevalt väikesest kasutajate hulgast või integreeritud tegevustest). Väikeste omavalitsuste puhul on selgelt **killustunud nii ressurss kui tegevused**, mida on ühinenud omavalitsuses **ühtse koordineerimisega võimalik muuta.**<sup>53</sup>

Sotsiaaltoetuste ülevaatest ilmneb, et **erinevate toetusmeetmete varieeruvus** (sh rahaline maht, kvalifitseerumine) omavalitsuste lõikes on üsna suur. Koostöös ühiste praktikate väljatöötamine võib olla raskendatud, kuid perspektiivis on see kindlasti mõistlik, ühinemise puhul on võimalik tagada **piirkonna elanikele sotsiaalne kaitse ühtsetel alustel.** Eriti oluline on see väga spetsiifiliste toetusmehhanismidega (nt invatransport, inva- ja rehabilitatsioonivahendite soetamine jms) seonduva puhul, kus **koostöö ja ühine tegutsemine (nt vajalike vahendite hankimine) võib anda olulise efektiivsuse tõusu** nii kvaliteedi kui ka ressursside osas. Seda eriti vähese nõudlusega, kuid väga innovaatiliste toetuste laiendamisel teises omavalitsustes (nt rehabilitatsioonitoetus vanglast vabanenud isikutele). Seega võiks mitmetahuliste **toetusmehhanismide** kättesaadavuse osas toimuda nende

---

<sup>50</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>51</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool; lk 17.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool; lk 17.

**ühtlustamine ja parem sihistamine abiavajatele piirkonnas**, seda saab lahendada kõige efektiivsemalt strateegilise komponendi tsentraliseerimisega, st ühinemistega, kusjuures kodaniku jaoks muutuks see palju paremini korraldatud valdkonnaks.<sup>54</sup>

**Sotsiaalse kaitse kulude** osakaal on püsinud nii ühinenud kui ühinemata valdade puhul samas suurusjärgus. Ühinenud valdade suutlikkus panustada sotsiaalse kaitse kuludesse on märkimisväärselt kasvanud, kuigi valdkonna kulude osakaal kogukuludest on püsinud madalamal tasemel kui ühinemata valdades<sup>55</sup>. Lisaks sellele, et ühinemata valdade sotsiaalse kaitse kulud on kogu perioodi jooksul olnud kõrgemad, siis on vahe märkimisväärselt suurenenud. Eksperdid eeldavad, et võrreldes väikevaldadega on suuremates valdades sotsiaalse kaitse kulud inimese kohta väiksemad, kuna **väikevaldades on väiksemas määras strateegilist lähenemist valitsemisväljakutseid lahendada** ja omavalitsust innovaatsiliselt arendada ning vaba ressursid kulutatakse oma elanikele otsetoetuste maksmiseks, samas ei suudeta kavandada struktuurseid investeeringuid sotsiaalprobleemide lahendamisse. Igal juhul on selge, et **sotsiaalkaitse** (ja ka laiemalt sotsiaalvaldkonna) **kulude otstarbekam kasutamine võimaldab panustada** enam ressursse **teistesse valdkondadesse**.<sup>56</sup>

Reformi käigus tekkinud omavalitsuste volikogude otsused muutuvad mastaabi ja võimekuse kasvu tõttu senisest märksa strateegilisemaks, sest enam ei keskenduta aruteludes mitte niivõrd üksikutele kitsasküsimustele, vaid teemasid arutletakse varasemast suuremas arengupoliitika plaanis. **Omavalitsuste võimekuse kasv aitab neid piirkondi, kuhu sotsiaalsed probleemid on rohkem kuhjunud**, et luua senisest ühtlasemaid võimalusi paremateks elutingimusteks enam puudustkannatavatele ja erivajadustega ühiskonnaliikmetele, kellel võimalused võrreldes ülejäänutega on väiksemad.<sup>57</sup>

### Mõju kodanikuühiskonna arengule

Võimude kaugenemine ja **ääremaastumine** on üks keskseid hirme ühinemiste kavandamisel. Samas on uuringute intervjuudes välja toodud, et **ääremaa on ääremaa juba enne ühinemist ning seda tendentsi on võimalik vaid pidurdada**. Võimude kaugenemist, mis ruumilises mõttes ühinemise tulemusena toimub, kinnitavad ka ühinemise analüüside käigus läbiviidud küsitluste tulemused: suurem osa kodanikest nõustub väitega (volinikud on mõnevõrra positiivsemate hinnangutega), et võimud on füüsiliselt kaugenenud, kuid ääremaastumise küsimuses on hinnangud positiivsemad – alla poole vastanutest leiab, et ääremaastumine toimub kindlasti.<sup>58</sup>

Koos **võimude kaugenemise ja ääremaastumisega aktiveeruvad külad ja kasvab kogukondade ühtsustunne**. Seda on kinnitanud kvalitatiivanalüüsid ning kinnitab ka küsitlus. Ühinemiste tulemusena hakkavad kodanikud selgemalt teadvustama oma organiseerumise ja kodanikuaktiivsuse tähtsust, **hoogustub külaliikumine** ja kodanike MTÜ-d võtavad endale palju vastutusrikkamaid ülesandeid. Samuti mõjutavad organiseeritud kodanikud edukamalt omavalitsuste poliitikat, mitte üksnes üksikute probleemide lahendamist. Küsitluse tulemusel leidsid kodanike ja volinike puhul peaaegu pooled

<sup>54</sup> Ibid, lk 18–19.

<sup>55</sup> Ibid, tabelid 6 ja 7, lk 19–20.

<sup>56</sup> Ibid, lk 20.

<sup>57</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>58</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 29.

kodanikest ja veel rohkem ametnikke, et **kogukondade ühtsustunne on pärast omavalitsuste ühinemist suurenenud.**<sup>59</sup>

Kodukandi andmetel on linnaelanike dominandiga maakondades vallad tugevamini organiseerunud ehk valdades on sagedamini moodustatud katusorganisatsioone. Organiseerunud ja valitud liidritega külad on valdade liitumisel tugevamad ning suudavad külaelanike huve paremini esindada, see on aktuaalne eelkõige just valdade liitumise üleminekuperioodil.<sup>60</sup>

Ühinenud omavalitsustes kasvab **konkurents volikogu kohtadele** ja elanikel tekivad **suuremad valikuvõimalused**, milliseid kandidaate toetada. See omakorda laiendab kohalikku demokraatiat ja võimalusi eri arvamuste tasakaalustamiseks.

Selge muutus on ühendvaldade **poliitilise pluralismi kasv**. See tähendab, et kui väikevaldades domineeris väga tugevalt üks valimisnimekiri, mis sai valimistel üle poole mandaatidest, siis ühendvaldades sai valimiste võitja *ca* ühe kolmandiku häältest. Seega ilmneb sellest selgelt, et ühinenud valdades tuleb moodustada koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik.<sup>61</sup>

### Mõju haridusele

**Ühinenud valdades moodustavad hariduskulud väiksema osa eelarvest kui enne ühinemisi.** Pärast 2005. aasta ühinemisi vähenesid uuritud valdades kulutuste osakaal haridusele (2004–2007) valdade eelarves *ca* 10%, kusjuures suurte keskustega valdades olid need pärast ühinemisi *ca* 30% eelarve kogukuludest. **Valdav osa „rõngasvaldade“ õpilasi õpib keskkonnas** – Türi vallas õppis vallas vaid iga neljas seal elav laps, Suure-Jaanis ja Saarde vallas iga kolmas seal elav laps. Seega osutavad rõngasvallad haridusteenust vähem kui 40% oma õpilastest, ülejäänud haridusteenuse osutamise koormus langeb keskusele. **Väikevaldades kulutati ühe õpilase kohta 2–3 korda rohkem eelarveraha kui suurtes valdades**, seejuures tingisid seda nii õpetajate suurem palgakulu kui suuremad majandamiskulud. Kusjuures perioodil 2006–2011 suurenesid väikevaldades ühikukulud (s.o hariduskulud õpilase kohta) 40%, samas kui ühinenud valdades 10%. Seega saab **väikevaldades haridusteenuse edasist osutamist vajalikul tasemel tagada vaid teiste valdkondade arvel.**<sup>62</sup>

Hajaasustatud territooriumidel on praegu õpilaste arv languses, **vaid suurtes keskustes on võimalik tagada õpetajate jätkusuutlik koosseis.** Lähitulevikus on vaja aineõpetajate kvaliteedi tagamiseks hakata osa neist rakendama piirkondlikul põhimõttel, st tekitada nende mobiilsus, eriti põhikoolide puhul<sup>63</sup>.

**Väikevaldadel on äärmiselt väike suutlikkus tagada kvaliteetne, tööturu vajadustele vastav haridus ning tuginõustamise ja huvihariduse vajalik tase.** Väikestes koolides ei ole

---

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Külaliikumine Kodukant. Projekt „Eesti külad 2013. Katusorganisatsioonid valdades – potentsiaali loomine elanike huvi kaitseks“. Kättesaadav aadressil <http://www.kodukant.ee/files/0502bff9ac505fd9aa94d2546972aabe.pdf>

<sup>61</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 30.

<sup>62</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 15–17.

<sup>63</sup> Ibid, lk 17.

koolipsühholoogi ametikohta ning neile poleks ka rakendust, küll aga oleks reaalne sellise spetsialisti rakendamine täiskoormusega nt viies põhikoolis korraga (igas koolis 0,2 koormusega).<sup>64</sup>

Kokkuvõtteks – **väikevallad suudavad tagada kvaliteetse hariduse jätkusuutliku finantseerimise vaid piirkondliku hariduse korralduse ja finantseerimise abil.** Ekspertide hinnangul on välispraktikaga (nt USA) kõrvutades arusaamatu, et omavalitsus säilitaks hariduse korralduse õiguse ja võimaluse oludes, kus 75% lastest ei käi omavalitsuse koolides. Need probleemid on omased väikevaldade koolidele, seda probleemi aitab **lahendada ühinemiste teel saavutatav mastaabiefekt.**<sup>65</sup>

#### Mõju rahvastikule, sh sündimus-suremus, ränne ja rahvusvähemused

Rahvastikuarengu trendide erinevused ilmnevad kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks baasstsenaariumi kohaselt **väheneb elanike arv aastani 2020 kõige kiiremini ääremaastunud omavalitsusüksustes,** seda ligi **kaks korda kiiremini** kui ääremaastumisriskiga kohalikes omavalitsustes. Selles omavalitsustüübis väheneb baasstsenaariumi korral rahvastikus nii tööealiste kui eakate arv. Rahvastikuprotsessid suurendavad omavalitsusüksuste erinevusi rahvastiku paiknemises ja soolises-vanuselises koosseisus. Elanike arvu vähenemisel ning elanike vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele.<sup>66</sup>

Reformi tulemusena **omavalitsuste rahvastiku sooline ja vanuseline koosseis tasakaalustub, tasandades eriti ekstreemseid olukordi,** kus näiteks muidu on rahvastikust oluline osa vanemaalised, mistõttu sõltub omavalitsuse tulubaas valdavalt riiklikest toetustest. Kuna paljudes maakonnakeskustes ei rända elanikud mitte niivõrd keskuste lähitagamaale, vaid suurematesse keskustesse, siis ei too omavalitsuste liitmine kaasa olulisi muutusi rahvastiku ruumilises arengus.<sup>67</sup>

Reformi tulemusena **kasvab kindlasti linnade ja funktsionaalsete linnapiirkondade tähtsus,** see on ka kooskõlas arenenud riikides toimuvaga. Uuring<sup>68</sup>, mis käsitles omavalitsusüksuste ühinemisi aastatel 1996–1999 näitas, et ühinemistega, mis põhinesid tõmbekeskuse (linn) ja tagamaa (naaberomavalitsus) ühinemisel, andsid tulemuseks loogilise terviku. Ühinemistega **likvideeriti administratiivpiirist tulenevad kunstlikult tekitatud „ebamugavused“** (näiteks vastastikku arveldused jms), kuna ühinevate omavalitsuste elanikud kasutasid ühiseid infrastruktuure, töö- ja omandisuhted olid põimunud, teenuseid osutati ühistes hoonetes jms. Rahvastiku osas **saavutati uues omavalitsusüksuse suurem elanike arv, stabiilsem vanusestruktuur ja suuremad eeldused valdkonnapoliitikate teostamiseks.**<sup>69</sup>

Positiivsena tuleb kindlasti märkida, et keskus-tagamaa loogilisel administratiivsel ühendamisel kasvab **elanike elukoha registreerimise tões.** Naaberomavalitsustel ei ole

<sup>64</sup> Ibid, lk 17.

<sup>65</sup> Ibid, lk 15–17.

<sup>66</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel). OÜ Geomedia, 2001.

<sup>69</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

enam põhjust elanike arvu (loe maksuraha) pärast võistelda ning elanikud saavad elukoha registreerida tegeliku elukoha järgi, mitte avalike hüvede saamise kasu-kahju printsiibist lähtuvalt. Kuna reformi tulemusena muutuvad omavalitsused elanike arvult ja pindalalt oluliselt suuremaks, siis kirjeldatud **konkurents elanike osas kindlasti väheneb**, kuna ühendumavalitsus käsitab suuremaid alasid terviklikult ja **ühtlustab nendes teenuste osutamise standardeid**.<sup>70</sup>

## **Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele**

### Mõju rahvusvahelistele suhetele

Omavalitsuste **suuruse ja võimekuse kasv annab neile võimaluse laiendada partnerlust rahvusvahelistes omavalitsuste koostöövõrgustikes**. Kuna Eesti omavalitsustel on palju sõprussidemeid Põhjamaade omavalitsustega, muutuks Eesti halduskorraldus reformi tulemusel nende riikide halduskorraldusega sarnasemaks.<sup>71</sup>

Reformi teostamisega täidab Eesti Euroopa Liidu Nõukogu 2013. aasta riigipõhiste viiendat soovitus, millega juhtiti tähelepanu vajadusele muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteetne pakkumine.

## **Majanduslikud mõjud**

### Mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele

Reformiga kaasneb omavalitsuste **võimekus võtta tööle paremaid spetsialiste ja seeläbi kutsuda omavalitsusse elama ka uusi elanikke**, kelle suhtevõrgustikku kasutades on võimalik **tõhustada tagasirändepoliitikat**. Tuleb aga arvestada, et omavalitsustel puuduvad asjakohased materiaalsed võimalused, nagu korterid või krundid ning võime mõjutada kinnisvara hindasid, mistõttu reformi mõju leibkondade otsustuste toetamiseks on väga piiratud. Suuremad omavalitsused saavad anda küll mõnesid soodustusi, kuid nendest ei piisa kohaliku elu kiireks turgutamiseks. Küll aga võib arvata, et reformi tulemusena **kasvab omavalitsuste võimekus võrgustikupõhiseks tööks**, olla teatud arengutes eestvedaja ja innustaja, mille tähtsust ei tohi kohaliku elu kujundamisel alahinnata.<sup>72</sup>

### Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele

Kohalike omavalitsuste **halduspiiride kattumisel** inimeste tegeliku toimepiirkonna ja inimeste töökohtade paiknemisega (so ) jäävad inimeste igapäevaliikumised ühe KOVi üksuse piiresse (võrreldes praeguse olukorraga, kus väljaspool linnu elavatest inimestest liigub üle 70% väljapoole oma koduvalda). Sellega tekib **KOVidel reaalne motivatsioon tegeleda ettevõtluse arendamisega**, kuna senisest suurem osa vallas töötavatest inimestest elab ning töötab vallas, seega **kasvab üksikisiku tulumaksu laekumine kohaliku omavalitsuse eelarvesse**.

Reformi käigus **kaotatakse administratiivsed tõkked** loogilisteks igapäevasteks pendelränneteks, nii on võimalik paremini jälgida eri hõivesektorite arenguid ning **pakkuda võimalusi ettevõtluskliima arenguks**. Ettevõtete asukohaotsuseid ja sellega koos rahvastiku

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).



liikumist mõjutavad linnastumajandused peaksid **lõhkuma praeguseid kitsaid omavalitsuste administratiivpiiridest lähtuvaid arusaamasid** ja viima omavalitsuste koostöö suunas, mis peaks intensiivistuma koostööpraktikaid ka peale reformi.<sup>73</sup>

Paljude **ettevõtluse arendamise** ja toetamisega seotud **ülesannete delegerimist** omavalitsustele on seni **takistanud just nende väiksus ja vähene võimekus**. Seega võiks ühinemistes näha **eldust ettevõtluskeskkonna** (sh töajõu võimekuse kujunemine) **arendamise võimaluste delegerimiseks omavalitsustele** või nende võimekamatele ja laiemat ala hõlmavatele liitudele. See võiks olla ühinemiste mõju makroelduseks ettevõtluskeskkonna ja muutustega kohaneva töajõu arengule. Kõige olulisem takistus selle poliitika väljaarendamisel ja teostamisel on just **väikevaldade huvi puudumine ettevõtluse ja töajõu paindlikkuse suurendamise pikaajaliste arenduste vastu**. Mitte üksnes rahapuudus, vaid ka **kompetentsi puudumine ei võimalda seda arenguprioriteeti toetada**. Suurte keskuste ümber asuvad rõngasvallad, kes on üldjuhul perspektiivse tööstuspiirkonna maa omanikud, kuid ei oma võimekust seda välja arendada ning on tihti tööstuspiirkondade arengu piduriks. Seega võib väita, et **väikevaldade hoiak**, mis on tingitud objektiivsetest oludest, on **kohaliku ettevõtluspoliitika arendamise üks takistus**.<sup>74</sup>

Suured vallad arendavad omavalitsuste ettevõtluskeskkonda, kuna neil on **suurem võimekus aidata piiratud töövõimega inimeste** (sihistatud nõustamise, sotsiaaltöö kaudu) või puudega inimeste hooldamisega seotud pereliikmete **tulemist tööturule** (päevahoolekanne, nõustamine). Ühinemiste tulemusena väheneb omavalitsuste **killustumine, mis võimaldab delegerida kutse- ja kogu täiskasvanuhariduse piirkondlikele omavalitsustele** ja ettevõtjate ühenduste vastutusalasse.<sup>75</sup>

**Võimekus kujundada ettevõtluskeskset haridust** ning pidevat kutsenõustamist ja suunamist on seotud **tuginõustamise teenuste** (spetsialistide) olemasoluga, mis on **olemas vaid suurtes valdades**. Suurtel valdadel on suurem võimekus tasakaalustada teenuseid pakkuvaid suurmonopole (nt jäätmekorralduses, teedehoolduses) ja korraldada nende jaoks spetsiifilist järelevalvet nt vastava teenuse sisseostmisega. Keskne probleem ettevõtluskeskkonna arendamisel on piirkonna võimekus kaasata oskusteavet ja kapitali väljapoolt ning osaleda piiriüleste (EL) ettevõtluse arendamise võrgustike töös.<sup>76</sup>

**Ettevõtluspiirkondade loomine, inimeste aktiveerimine ja tööturuvajadustele vastav ettevalmistamine** (koolitused, täiendusõpe), ettevõtetega läbirääkimiste pidamine jt **ettevõtluse ja tööturu aktiveerimise mehhanismid on** kindlasti ülesanded, mis on **väikeomavalitsustele üle jõu käivad** ning mida ei ole omavalitsuse suuruse tõttu ka mõistlik teha. Seega saaksid need tegevused olla käivitatud vaid tugevas piirkondlikus omavalitsuses ning koostöös lõimunud omavalitsuste vahel.<sup>77</sup>

On selge, et **suuremate omavalitsuste võimekus ettevõtluse ja tööturuarendamisega tegeleda on suurem**. Maksimumajate sissetulekute analüüs näitab, et suurema maksimumajate osakaaluga omavalitsustes on inimeste töötasud suuremad. Arvestades, et omavalitsuste

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 5.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 5.

<sup>77</sup> Ibid, lk 7.

ühinemine suurendab nende suutlikkust ettevõtluse arendamisega tegeleda, on see tugev argument võimekamate omavalitsuste loomiseks. Maksutulud inimese kohta perioodil 2001–2011 on kasvanud ning ühinenud valdades on see olnud pidavalt kõrgem kui ühinemata valdades. Põhjused on kindlasti suuremas maksumaksjate osakaalus, aga ka selles, et ühinenud valdades asuvad maakonna tõmbekeskused ning seal on ka rohkem kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvaid töökohti ja kõrgem tööhõive.<sup>78</sup>

Suuremates ja suurema ettevõtlusaktiivsusega valdades on loodud üks töökoht u 2,4-3,6 tööealise elaniku kohta, kuid väiksemates ja väiksema ettevõtete arvuga valdades ca 10. Töökohtade puuduse tõttu tuleb väiksemate valdade inimestel kaugematesse keskustesse tööle minna.<sup>79</sup> Ettevõtluse arendamine ja vastava keskkonna loomine on regionaalse ja piirkondliku tasandi ülesanne, sest väikevaldade suutlikkus sellega tegeleda on äärmiselt väike. **Ühinemise** ja piirkondlike omavalitsuste loomine **võib anda efekti suutlikkuse suurenemisel**, kuigi ka tõmbekeskustepõhises KOVi süsteemis jääb püsima piirkondliku-regionaalse koostöö vajadus ettevõtluse arendamise valdkonnas.<sup>80</sup>

### Mõju infoühiskonnale

Reformiga **suureneb terviklik ja koosvõimeline infohaldus**, mille osaks on asjaajamise muutmine paberivabaks. Tarbija jaoks toob see kaasa vähekoormavad, mugavad ja üha enam koosloomes sündinud teenused, tõenäolisemalt tähendab see ka suuremat (kulu)efektiivsust.<sup>81</sup>

### Mõju põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengule

Reformi tulemusena käsitatakse linna-maa suhteid terviklikumalt, see loob **paremad võimalused innovatsioonideks maapiirkondades**. Reformi tulemusena **vähenevad omavalitsustes primaarsektori esindatuse vahed**. Samuti võib prognoosida, et reformi tulemusena **kasvab** omavalitsuste **juhtimisvõimekus**, see toob kaasa **kohaturunduse tõhusama korralduse**, mis läbi saab **enam kasutada ära kohapõhiseid eeldusi piirkondade arenguks**, sh primaarsektori arenguks. Toidutootmise sektorit reform otseselt ei puuduta. Tahte ja finantsvahendite olemasolul saab käivitada kampaaniaid ja stiimuleid inimeste tagasimeelitamiseks maapiirkondadesse, näiteks laiendada kampaaniat „Tagasi maale“. Selle tulemuse üks osa, mida taotletakse, on tagada rohkem tööjõuressurssi sinna, kus sellest puudust tuntakse.<sup>82</sup>

## **Keskkonnamõjud**

### Elukeskkond

Reformi mõju turvalisusele avaldub kaudselt **eri piirkondade haldusvõimekuse suurenemise kaudu**, see loob eeldusi selleks, et **sotsiaal-majanduslikud probleemid ega turvalisusriskid ei koonduks liigselt keskustesse**. Kohalike **kogukondade aktiveerimine** ja

---

<sup>78</sup> Ibid, lk 10.

<sup>79</sup> Ibid, lk 12–13.

<sup>80</sup> Ibid, lk 13.

<sup>81</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>82</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

nende osaluse tugevnemine kohalikus **arendustegevuses aitavad kujundada kokkuvõttes turvalisemaid paikkondi.**<sup>83</sup>

2012. aastal läbiviidud uuringu<sup>84</sup> kohaselt on viimase 12 kuu jooksul kohalikku vallamaja või linnavalitsust külastanud 43% leibkondade esindajatest, seega **kartused, et ametnikud kaugenevad elanikest, pole olulisel määral põhjendatud.** Tähtis pole mitte niivõrd ametnikuga kokkusaamine ise, kui niivõrd kokkusaamise kvaliteet, **kas kodanik saab oma probleemile või ettepanekule lahenduse.** Viimane sõltub ametniku asjatundlikkusest, **mida suuremas omavalitsuses saab kindlasti enam tagada** kui väikeses omavalitsuses, pakkudes ametnikule väljakutseid pakkuvat tööd ja suuremat palka.<sup>85</sup>

Tõmbekeskuse ja tema loogilise tagamaa **ühendamine stimuleerib linna-maa sidusust**, kuna administratiivpiirid kaovad ja **arengu käsitus hakkab põhinema omavalitsuse terviklikkuse põhimõttel.** Piiride avardamine suurendab vallajuhtide tegevuse strateegilisust ning paneb neile suurema vastutuse kujundada kohalikku elu varasemast suuremas pildis ja mitmekülsussäästu taotlede.<sup>86</sup>

### **Mõju regionaalarengule**

Ametkondlik killustatus maakondlikul tasandil ja erineva suurusega KOVide erinevad huvid ongi peamine takistus regionaalpoliitika juurutamiseks ja põhjus regionaalsete toetusrahade killustatud jaotamiseks. Omavalitsuste **ühinemine looks palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks** *joined-up government* põhimõttel.<sup>87</sup>

Reformi tulemusena kasvavad **kohaliku tasandi roll ja võimekus**, seetõttu võib loota **integreeritud mitmetasandilise valitsemise suunas liikumise kiirenemist** ning reformi rakendamisel on võimalik suurendada keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste partnerlust. Kuna omavalitsuste võimekus protsesse mõjutada kasvab, siis on omavalitsustel pärast reformi tõenäoliselt **suuremad võimalused olla keskvalitsuse poliitika tasakaalustajaks.**<sup>88</sup>

KOV-i võimekuse kasvades on oodata **eri piirkondade panuse suurenemist riigi terviklikku arenemisse.** Uutes ühinenud omavalitsustes tuleb kohalikel omavalitsustel senine arengupoliitika kriitiliselt üle vaadata. Omavalitsuste suurenemine puudutab nii planeeringute koostamist kui arengu kavandamist laiemalt, suureneb nende **strateegilisus ja luuakse paremad võimalused teadmispõhiseks poliitikakujundamiseks omavalitsustes.** **Piirkondlik areng on seda tugevam, mida rohkem ta toetub elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja nende tublidele eestvedajatele.**<sup>89</sup>

### **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele**

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega, Saar Poll, 2012.

<sup>85</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 14.

<sup>88</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>89</sup> Ibid.

**Omavalitsusüksuste liitmise tulemusena** suurenevad uute omavalitsuste elanike arv ja pindala ning need võivad **mõjutada oluliselt enam omavalitsuste toimimist, sh võimekust saavutada mastaabisäästu.**<sup>90</sup> Suurem omavalitsus **võimaldaks ametnikel spetsialiseeruda ühele valdkonnale** ja kasutada inimressurssi optimaalsemalt kui praegu, palgata ametnikke täistööajaga ja maksta neile konkurentsivõimelist palka ning olla **atraktiivne tööandja** oma eriala tõelistele asjatundjatele.<sup>91</sup>

Kõige olulisem ja vahetum nihe ühinemiste puhul on **ametnikkonna profiili kardinaalne muutumine.** Väikevaldades on ametis 6–8 täiskohaga ametnikku, kellest (lisaks vallavanemale, raamatupidajale ja valla sekretärile) on üldjuhul selge profiiliga vaid sotsiaaltöötaja, harva veel mõni põhikohaga ametnik (maakorraldus), tihti on isegi valla sekretäril lisakohustusi (registripidaja, suhtekorraldus). Suurtes omavalitsustes suureneb nende ametnike arv, kes on **keskendunud ühele kindlale ülesandele, nii muutuvad ametnikud professionaalsemaks.** 2008. aasta uuringu järgi suurenes uuritud ühinemiselsetes valdades (sh ka suuremates keskustes) monofunktsionaalsete ametnike arv 8-lt (sh vallavanem, valla sekretär, raamatupidaja) 26-ni neljas ühinenud vallas. Raplamaa suurvaldades on **monofunktsionaalseid ametnikke ca 90%**, kuid **väikevallad vajavad** peaaegu kõikide ametikohtade lõikes **professionaalset tuge teistelt valdadelt.** Ametnikkonna **professionaalse taseme saavutamine väikevallas pole** ka enamiku nende enda arvates **realistlik**, professionaalsuse suurendamine ja väiksemate sihtrühmadega tegelemine **koostöö** eri vormide kaudu **on võimalik**, kuid kätkeb liiga palju riske ja suuri tehingukuluseid ning on organisatsiooniliselt **väikevalla jaoks äärmiselt keeruline** ja kohmakas, mistõttu **professionaalsuse puudumine on väikeste valdade jaoks suur probleem**, ehkki seda ei taheta tunnustada.<sup>92</sup>

Ühinemise üks suuremaid efekte seisneb selles, et ühinemisejärgse omavalitsuse **ametnikkond muutub spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooni tõusu kaudu professionaalsemaks.** Kui enne ühinemist on ametnik killustatud erinevate tööülesannete tõttu, siis pärast ühinemist tõuseb märgatavalt nende ametnike hulk, kes saavad keskenduda ühele valdkonnale. Ametnikkond omandab **selgemad bürokraatia piirjooned** nii **positiivses** (neutraalsus, professionaalsus, formaalsus omavahelistes suhetes) kui **negatiivses** (keskendumine formaalsele küljele, inimestega suhtlemise sageduse vähenemine) mõttes. Elanikud suhtuvad sellesse vähemalt esialgu negatiivselt. Kuid see on märk sellest, et valla institutsionaalsed rollid muutuvad oluliselt n-õ tänapäevase avaliku halduse suunas. Samuti muutub töökeskkond, see võimaldab **tööd paremini planeerida ja ülesandeid tõhusamalt täita.**<sup>93</sup>

Analüüsid näitavad, et kohaliku omavalitsuse peamise organi **volikogu töös** tõuseb oluliselt **volinike ja volikogu töö professionaalsus**, volinike roll muutub institutsionaliseeritumaks ning volikogu poliitiline professionaalsus kasvab. Kui enne ühinemisi tegeles volikogu tihti väga detailsete küsimuste lahendamisega (nt sotsiaaltoetuste määramine), siis ühinemiste järel kasvas märgatavalt nende **roll valla poliitika kujundamises ja strateegilises juhtimises** (sotsiaaltoetuste korra täiustamine, samas kui toetusi määravad linna- või vallavalitsused). Samal ajal leiavad volinikud, et nende **kokkupuuted kodanikega ei ole väga palju vähenenud.** Seega väide, et vahetud kokkupuuted võimuesindajate ja kodanike vahel

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013) Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 25–26.

<sup>93</sup> Ibid, lk 27.

vähenevad, mida peetakse omavalitsuse suuruse kasvuga kaasnevaks (Dahl, Tufte 1973), ei ole Eestis toimunud vabatahtlike ühinemiste puhul tugevat kinnitust leidnud.<sup>94</sup>

Volikogude töös saab välja tuua järgmised muudatused. (1) **Aktiivsete volinike osakaal** ja nende töö maht suureneb, kuid volinikud hakkavad rohkem spetsialiseeruma, keskenduma küsimustele, kus nende professionaalsus / kogemuste profiil võimaldab paremat eneseteostust. (2) Volikogude päevakord muutub kardinaalselt, välja jäävad üksikküsimused ja **keskendutakse strateegilistele küsimustele, suureneb komisjonide töö**. (3) Volikogus suurenevad mõõdukalt poliitilised vasträäkivused ja fraktsioonide eristuvad selgemalt, toimub institutsionaliseerumine. (4) Mõõdukalt **väheneb vahetute kontaktide osakaal elanikega**, st voliniku kui häirekella roll väheneb ja **voliniku-valitseja roll suureneb**. See tähendab teadusuuringutes kinnitust leidnud volikogu tüübi muutumist, aktiivne, kuid ebaefektiivne rahvakogu mudel muutub palju tõhusamaks ja strateegilisemaks valitsejatekogu mudeliks. (5) **Volikogude ja valitsuse suhetes suureneb tasakaal, vastastikune professionaalne kontroll ja koostöö**.<sup>95</sup>

Suuremates valdades on selgelt parem ja eristunud strateegilise kompetentsi tase, samas on selline kompetentsi alge olemas ka väikevaldades, see võimaldab riskideta kasutada detsentraliseeritud omavalitsuse mudelit nii kompetentsi kui kriitilise tagaside valmiduse tõttu.<sup>96</sup>

#### Mõju kohalikele avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile sihtrühmade jaoks

Reformi tulemusena **peaksid ühtlustuma omavalitsustel eesseisvad väljakutsed ja võimalused viia ellu kohaliku omavalitsuse ülesandeid**. Seega peaks paranema ka üldine juhtimisvõimekus riigis, eriti osas, mis puudutab heaolu ümberjagamist kohalike omavalitsuste vahel. Kuna ühinevad enamasti madala sissetulekuga omavalitsused, siis maksutuludes nad ei kaotada.<sup>97</sup>

Võib arvata, et **luuakse uusi avalikke teenuseid, mida väike omavalitsus ei suutnud pakkuda**, seda kas majanduslikel põhjustel või tarbijate väikese arvu tõttu. Omavalitsustel **tekivad reformi tulemusena paremad eeldused võtta tööle ametnikke**, kes saavad enam oma valdkonnas spetsialiseeruda ja seetõttu osutada kvaliteetsemat teenust. Omavalitsuste **edukus avalikke teenuseid täita** praegusega võrreldes tõenäoliselt **ühtlustub**. **Teenuste uuenduslikuma ja ökonoomsema korraldamisega** kaasneb oodatavalt avalike **ressursside efektiivsem kasutus** avalike teenuste piirkondliku kättesaadavuse tagamisel ka tingimustes, kus rahvastiku vähenemisega kaasneksid teenuse osutamisel endisel viisil ebamõistlikud kulutused.<sup>98</sup>

Reformi käigus **ühtlustuvad nõuded avalike teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele**. Ilmselt on **ka riigis lihtsam luua ühtset avalike teenuste kataloogi** ja tsentraliseerida neid tegevusi, mis ei vaja kodaniku ja ametniku vahetut kokkusaamist. (Noorkõiv 2013)

Ühinenud valdades ollakse võrreldes ühinemata valdadega sagedamini märkimisväärselt enam rahul veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenusega, aga ka kultuuriürituste, sporditegevuse

---

<sup>94</sup> Ibid, lk 26–27.

<sup>95</sup> Ibid, lk 26.

<sup>96</sup> Ibid, lk 28.

<sup>97</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>98</sup> Ibid.

ja huviharidusega. Sellest võib järeldada, et ühinenud vallad on saanud enam vahendeid panustada ressursimahukatesse vee- ja kanalisatsioonitrasside renoveerimisse, samuti on suuremates (ühinenud) valdades **võimalik luua mitmekesisemaid vaba aja veetmise võimalusi**.<sup>99</sup>

Eesti ühinemise analüüsid on näidanud, et **ühinemise järel muutuvad endiste väikevaldade elanikele kättesaadavamaks paljud teenused**, mille osutamiseks varem suutlikkust ei olnud või see oli ebapiisav. Koguvahemisi osas oli kõigest 13,2% kodanikest ja ametnikest ning 7,7% volikogu liikmetest kindlasti nõus väitega, et teenuste kättesaadavus on halvenenud ning 86,1% vastajatest leidis, et omavalitsus pakub enam teenuseid. Seega võib küsitluse tulemustele tuginedes öelda, et ühinenud omavalitsuses võib teenuste kättesaadavus halveneda (ilmselt ennekõike nende ruumilise kaugenemise tõttu), kuid **samal ajal tõuseb märkimisväärselt teenuste maht** (rohkem erinevaid teenuseid) **ja kvaliteet**.<sup>100</sup>

### Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele

Suuremates ja kiirema regionaalse arenguga piirkondades asuvates omavalitsusüksustes on elaniku kohta kasutada enam-vähem samas mahus finantsvahendeid kui väiksemates ja aeglasema kasvuga piirkondades paiknevates üksustes. Veelgi enam — nagu näitab detailsem erineva suuruse ja tulubaasiga omavalitsusüksuste ühinemissenaariumide analüüs, võib kohaliku **omavalitsuse finantseerimissüsteemi iseloomu tõttu olla ühinemise tulemuseks** avalike ülesannete täitmiseks elaniku kohta **kasutatavate finantsvahendite vähenemine**.<sup>101</sup>

Praeguses olukorras, kus väikesed omavalitsused ei suuda iseseisvalt katta arenguvajadusi ega tagada suuremate objektide finantseeringut või esitada selleks tagatise, jäävad objektid kas ehitamata või ollakse tihtipeale sunnitud võtma laenu kallimatel rahastamistingimustel. Reformiga **kaasneb omavalitsuste eelarvete suurenemine** ja tõenäoliselt suudetakse finantsasutustest saada erinevatele avalikele ettevõtmistele **soodsamaid rahastamistingimusi** ja need ka **realiseerida suhteliselt lühema ajaperioodi jooksul**. Suurematel omavalitsustel on **võimalik planeerida eelarvet pikema aja peale ette** ja näidata elanikele enam tulevikuperspektiivi elukeskkonna muutmiseks.<sup>102</sup>

Ühinenud valdade **investeeringuvõimekus on** kordades **kasvanud**, samas kui laenukoormus on jäänud samaks. Investeeringud Raplamaa ühinenud valdades on perioodil 2003–2011 olnud inimese kohta 2–3 korda suuremad kui ühinemata valdades. Sarnased tendentsid, kuid väiksema varieeruvusega, ilmnevad ka kõigi investeeringute analüüsimisel (st siis, kui arvestatud on ka sihtotstarbelisi investeeringutoetusi). Samuti on ühinenud valdade investeeringud igal aastal olnud püsivalt **kõrgemad** (v.a majanduskriisi ajal). Üks aspekt, mille arvelt ühinenud vallad saavutavad suurema investeeringuvõimekuse, on **mastaabi kasv** ning sellest tulenev suurem eelarvelise investeeringuvõimekus. Teine oluline muutuja on **laenuvõime suurenemine** ning võimekus kasutada seda omavalitsuse investeeringute tegemiseks ja omavalitsuse arendamiseks. **Ühinenud valdadel on** perioodil 2004–2011 olnud püsivalt **ca kaks korda kõrgem laenukoormus**. See seletab ka suhteliselt kõrgema

<sup>99</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 22.

<sup>100</sup> Ibid, lk 24–25.

<sup>101</sup> Sepp, V. (2007). Keila linna haldusintegratsiooni vajaduse ja võimalike tulemuste hindamine. Tartu: Geomedia.

<sup>102</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

investeeringute määra. Kvalitatiivanalüüs kinnitas väikevaldade hoiakut, et omavalitsuse võlakooormus on nende jaoks pigem negatiivse tähendusega ning sellest tasub hoiduda. Selle üks põhjus võrreldes suurte omavalitsustega on väikeste valdade väike laenuteenindamisvõimekus. Võrreldes ühinemiseelset ja ühinemisjärgset perioodi kasvas ka 2005. aasta ühinemistel omavalitsuste investeeringute maht 2–4 korda, seejuures jäi toetuste ja laenude maht samale tasemele. Seega ilmnes selge efekt investeerimissuutlikkuse kasvus. Kokkuvõtvalt võib öelda, et **ühinenud vallad suudavad eelarvelisi ressursse paremini genereerida ja kasutada**, see võimaldab ka **paremini omavalitsust strateegiliselt arendada**.<sup>103</sup>

Ei ole selge, kui palju võimaldab ühinemine kärpida teenuste sisendtasandi kulutusi. Ressursside koondumise tõttu **suureneb võimekus realiseerida mahukamaid investeerimisprojekte**, koondades ressursse ja andes nendeks tagatise. Kohalike omavalitsuste suurendamine võib mastaabiefekti kaudu soodustada omavalitsuste haldussuutlikkust (kompetentsi kasv, paremate spetsialiste kaasamine), kuid pole selge, kas see võimaldab parandada omavalitsuste fiskaalsuutlikkust, kuna mahuefekt ei ilmne ja seetõttu ei teki võimalusi vähendada kulusid suurusjärgus, mis annaksid omavalitsustele lisavõimalusi arengu rahastamiseks. Reformiga kaasnev suurem mastaap aitab kindlasti vältida senist praktikat, kus nn omavalitsuste võidurelvastumine tõi kaasa **investeeringute dupleerimise**.<sup>104</sup>

Valla väiksuse ja valitsemiskulude eskaleerumise vahel on selge seos ning ühinemisega **kaasneb valitsemiskulude kokkuvõtteid**. Ühinenud valdades ei ole seatud eesmärgiks valitsemiskulude kokkuvõtteid, vaid pigem asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu suurenesid kõikides valdades kulutused valitsemisele, kuid **vähenes valitsemiskulude osakaal eelarves**, st enne ühinemisi oli valitsemiskulude osakaal väikevaldades tunduvalt suurem (12,1–19,7%), samas kui linnades oli see 8,3–10,5%. Pärast ühinemisi kujunesid valdade valitsemiskulud suhteliselt sarnase loogika põhjal linnakeskuse valitsemiskuludega (6,3–10,9%). Sellele vaatamata ei ole ekspertide hinnangul valitsemiskulude vähenemine reformi oluline eesmärk, kuna valitsemise teiste komponentide muutused (strateegilise ja professionaalse komponendi rolli suurenemine) on palju olulisemad.<sup>105</sup>

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvaid tegevusi: elanike arvamuse väljaselgitamine, moodustatava kohaliku omavalitsuse üksuse nime, staatuse ja sümbolika kasutamise ning haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja teiste varaliste kohustuste ja õigustega seotud küsimuste lahendamine, sh ametiasutuste reorganiseerimine, töötajate ja ametnikega töösuhete ümberkorraldamine, õigusaktide ajakohastamine jne, millega kaasnevad kulud kaetakse volikogu algatusel ühinevatele omavalitsustele kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse

<sup>103</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 30–33.

<sup>104</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas).

<sup>105</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 28.

alusel eraldatavast ühinemistoetusest. Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel ühinemise käigus moodustuva kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste päeva seisuga. Ühinemistoetust arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi arvestusega 50 eurot ühinenud kohaliku omavalitsuse elaniku kohta ning see ei või olla väiksem kui 150 000 eurot ega suurem kui 400 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta.

Eeldusel, et kõik kohaliku omavalitsuse üksused, v.a eelnõu § 2 lõikes 5 loetletud kohalikud omavalitsused, ühinevad volikogude algatusel, kaasneks sellega juba täna kehtiva ühinemise soodustamise seaduse alusel riigieelarve kulud suurusjärgus 42,5 miljonit eurot, mis nähakse ette 2017. ja 2018. aasta eelarves.

Ühinemistoetus eraldatakse Vabariigi Valitsuse reservist kooskõlas Vabariigi Valitsuse 16. novembri 1999. a määrusega nr 346 „Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise ja selle kasutamise kord“ ning arvestades Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2004. a määrusega nr 351 „Kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetuse eraldamise ning ülekandmise tingimused ja kord“ kehtestatud erisusi.

Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemisega kaasnevad kulud kaetakse riigieelarvest riigieelarve seaduse § 30 lõike 3 alusel kehtestatud korras.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad järgmised kulud:

- 1) valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamine;
- 2) omavalitsusüksuse nime ja staatuse muutmisega seotud toimingud;
- 3) omavalitsusüksuse ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste ümberkorraldamine, sealhulgas seadustes ettenähtud hüvitiste maksmine.

Konkreetseid kuluartikleid on raske ette näha, kuna vabatahtlikele ühinejatele makstakse ühinemistoetust vastavalt elanike arvule, millest kavandatakse ka investeeringuid ja uuringukulusid. Piiride ja nime muutmisega seonduvad kulud on kulupõhised ning selguvad menetlemise käigus ja sõltuvad sellest, mitu kohaliku omavalitsuse üksust ühes või teises maakonnas liidetakse.

## **8. Seaduse jõustumine**

Kõnesolev eelnõu jõustub seadusena järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

## **9. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitatakse ministeeriumitele kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu. Eelnõu ettevalmistamisel on arvestatud kirjaliku ja suulise tagasisidega, mida on saadud erinevatelt omavalitsusliitudelt, omavalitsustelt, riigiasutustelt, ekspertidelt ja teistelt asjahuvilistelt isikutelt ja organisatsioonidelt regionaalministri ettepanekule anda hinnang erinevatele võimalikele omavalitsuste reformi mudelitele (sügis 2012) ning omavalitsusreformi eelnõu väljatöötamiskavatsusele (kevad 2013). Piirkondlike tõmbekeskuste määratlemise protsessi olid kaasatud kõik maakondlikud omavalitsusliidud ja maavalitsused.



Enne ametlikule kooskõlastamisele esitamist saadeti eelnõu kohalike omavalitsustega igapäevaelus kokkupuudet omavatele sihtgruppidele konsultatsiooniks vahemikus 17. september kuni 18. oktoober. Oma ettepanekud eelnõu kohta esitasid Eesti Patsientide Esindusühing, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon, Liikumine Kodukant, Lastekaitse Liit, Kaubandus- Tööstuskoda, Kirikute Nõukogu, Saaremaa Ettevõtjate Liit ning Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut, kes muuhulgas juhtis tähelepanu asjaolule, et algatatud seaduseelnõu põhisisu ja eesmärk peab olema kokkuleppe saavutamine, et omavalitsusreform tuleb mingis vormis läbi viia ning määratleda selleks konkreetsed tähtajad, seejärel tuleks keskenduda sisulisemates lahendustes kokkuleppimisele, millele osutasid oma vastustes teised sihtgrupid. Esitatud ettepanekud on võetud arvesse omavalitsuskorralduse reformi ettevalmistamise protsessis ja vajalikud täpsustused on sisse viidud eelnõu teksti.