

# Vabariigi Valitsuse määruse „Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

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

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Jõgeva maakonnas, mille tulemusena moodustub nelja Jõgeva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Jõgeva maakonda 3 linna ja 10 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda 8 valda ja 2 linna. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena kolme omavalitsuse võrra 210-le, kokku 181 valda ja 29 linna<sup>1,2</sup>.

Ühinevad omavalitsused on<sup>3</sup>:

- 1) Jõgeva linn (pindala 4 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 5305),
- 2) Jõgeva vald (pindala 459 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 4400),
- 3) Palamuse vald (pindala 216 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 2103),
- 4) Torma vald (pindala 349 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1964).

Eelnõuga rahuldatakse Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud valdade ühinemise teel Jõgeva maakonna koosseisus uus valla nimega haldusüksus nimega Jõgeva vald (kogupindala 1028 km<sup>2</sup>, rahvaarv 13 772<sup>4</sup>).

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

---

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

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

<sup>3</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

<sup>4</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, ühinemise hetkeks on muutunud.

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

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

### **1.3. Märkused**

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

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

Moodustatav omavalitsusüksus vastab haldusreformi seaduse § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile ehk ühinemise tulemusena moodustuv asomavalitsuses elab üle 11 000 elaniku.

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

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

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

## **Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest**

### Ühinemisläbirääkimiste taust ja asjaolud

Jõgeva linn ja Jõgeva vald on ühinemisest rääkinud juba üle kümne aasta, tellitud on ka vastavaid analüüse ning peetud läbirääkimisi, kuid ühinemiseni seni jõutud ei ole. Praeguse haldusreformi raames alustati sisulisemaid läbirääkimisi 2016. a aprillis nn Põhja-Tartumaa projekti raames. Esialgu toimusid läbirääkimised kaheksa omavalitsuse vahel – Mustvee linn, Avinurme, Lohusuu, Kasepää, Saare, Torma, Palamuse ja Tabivere vald. Maikuus lisandusid läbirääkijate ringi Jõgeva linn ja Jõgeva vald. Loodi ühine juhtkomisjon ning valdkondlikud töörühmad, kes hakkasid koos käima ja ühisosa otsima. Mai lõpuks 2016 oli siiski selge, et

ühte suurt omavalitsust ei teki ning edasi jätkusid arutelud kahes piirkonnas – Peipsi ja Jõgeva.

Palamuse vald oli esialgu Peipsi piirkonnas ning Torma vald osales läbirääkimistel mõlemas piirkonnas. Augusti keskpaigaks 2016 sai paika Jõgeva piirkonna ühinejate ring ning läbirääkimisi jätkasid 4 omavalitsust – Jõgeva, Palamuse ja Torma vald ning Jõgeva linn.

Kokkuvõtvalt, Jõgeva linn, Jõgeva vald, Palamuse vald ning Torma vald algatasid kohalike omavalitsuste ühinemise vastavalt Jõgeva Linnavolikogu 28. aprilli 2016 otsusele nr 106 ja 26. mai 2016 otsusele nr 108, Jõgeva Vallavolikogu 25. veebruari 2016 otsusele nr 10 ja 31. märtsi 2016 otsusele nr 16, Palamuse Vallavolikogu 25.veebruari 2016 otsusele nr 121, 28. aprilli 2016 otsusele nr 128 ja 28. juuni 2016 otsusele nr 135 ning Torma Vallavolikogu 08. jaanuari 2016 otsusele nr 1 ja 15. juuni 2016 otsusele nr 47.

Ühinemisläbirääkimiste käigu kohta koostati pressiteateid ning juhtkomisjoni koosolekute protokollid olid kättesaadavad Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu ning omavalitsuste kodulehtedel. Novembri alguses 2016 anti välja ühine erileht ühinemise kohta, mis jõudis otsepostitusena kõikidesse postkastidesse. Suvel ja sügisel toimusid igas omavalitsuses rahvakoosolekud, kus tutvustati ühinemisläbirääkimiste käiku, peamiseid lepingupunkte ning koguti tagasisidet ühinemise kohta.

Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla volikogud kinnitasid 22. detsembril 2016 ühinemislepingu ning võtsid vastu otsuse taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist, mille tulemusena moodustub Jõgeva vald.

Ühinemisläbirääkimiste tulemusel koostati ühinemisleping koos lisadega, mille eesmärgiks on moodustada ühinemise kaudu uus kohaliku omavalitsuse üksus. Ühinemislepingu avalik väljapanek toimus kõigis neljas ühinevas omavalitsuses ajavahemikus 28. oktoobrist 18. novembrini. Avaliku väljapaneku käigus laekus 13-lt isikult/organisatsioonilt ettepanekuid, lisaks tehti lepingusse täiendus juhtkomisjoni poolt. Märkuste ja ettepanekutega arvestamine on kantud ühinemislepingu lisana kinnitatud õiendisse.

#### Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Omavalitsuste elanike arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (küsimise arvamust Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemise kohta ja moodustuva omavalitsusüksuse nime kohta) selgitati välja perioodil 20-21.11.2016 omavalitsuste küsitluspunktides. Omavalitsusüksuse nimena toetati enim Jõgeva valda.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Jõgeva linn	4489	210	4,68	169	80,48	41	19,52
Jõgeva vald	3760	280	7,45	141	50,36	139	49,64
Palamuse	1796	100	5,57	69	69	31	31
Torma	1672	386	23,09	241	62,44	145	37,56

Allikas: Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla elanike küsitluse tulemuste kinnitamise otsuste põhjal.

Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 22. detsembri 2016 asjaomaste volikogu otsustega. Ühinevate valdade volikogud esitasid vahemikus 27.-28 detsembril 2016 ühinemisdokumendid Jõgeva maavanemale. Jõgeva maavanem edastas Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 2. jaanuari 2017 kirjaga Rahandusministeeriumile, märkides, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel muudetakse haldusüksuste piire, mille käigus arvatakse osa Pajusi valla (Kaave küla) ja Puurmani valla territooriumist (Jõune, Härjanurme, Pööra ja Saduküla külad) Jõgeva valla territooriumi koosseisu. Torma valla territooriumist antakse piiride muutmise menetluse käigus Mustvee linnale üle Vötikvere küla.

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

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärgi ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

**Eelnõu § 1 lõikega 1** muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus valla nimega: Jõgeva vald.

Jõgeva linn (asustusüksusena) on moodustatava valla keskuseks, kus asuvad vallavolikogu ja –valitsus. Ühinemislepingu kohaselt koondatakse ühinenud omavalitsuse keskusesse üldjuhtimine ja tugiteenused, mis on oma olemuselt koordineeriva iseloomuga või eeldavad kitsast spetsialiseerumist.

Ühinenud omavalitsuses luuakse vallavalitsuse ametiasutuse osakondadena teenuskeskused Palamuse alevikku ja Torma alevikku. Jõgeva linn täidab ka teenuskeskuse funktsioone. Teenuskeskus tagab: ühinenud omavalitsuse varade, sh hallatavate asutuste kasutuses olevate varade majandamise ja arendamise kohapeal; järelevalve piirkondlike teenuste osutamise kvaliteedi üle ning ühinenud omavalitsuse heakorra ja teiste haldusülesannete täitmise, mis on otstarbekas tagada kohapeal. Teenuskeskuse ametnikele volitatakse seadusega lubatud ulatuses haldusaktide andmise õigus. Teenuskeskuses toimub elanike vastuvõtt ja teenindamine lähtuvalt vallaelanike vajadustest ja otstarbekust silmas pidades. Teenuspiirkonnad moodustatakse otstarbekust silmas pidades ja need ei pea kattuma ühinevate omavalitsuste halduspiiridega.

Nimetatud valdade volikogud otsustasid 22. detsembril 2016 tehtud otsustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu. Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Rahandusministeeriumi dokumendiregistrist:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56683120>.

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

Kohanimenõukogu tunnistas 20. detsembri 2016 koosolekul Jõgeva valla nime moodustuva haldusüksuse nimena sobivaks, kuna leidis, et tegemist on ajaloolise keskusenimega.

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse Jõgeva valla piiri senise Pajusi valla Kaave küla ja Puurmani valla Jõune, Härjanurme, Pööra ja Saduküla külade andmisega Jõgeva valla koosseisu.

#### Pajusi valla Kaave küla

Pajusi valla Kaave küla elanikud esitasid 15.06.2016 Pajusi Vallavolikogule põhjendatud pöördumise sooviga liituda haldusreformi käigus Jõgeva vallaga.

Pajusi Vallavolikogu tegi 18. augusti 2016 otsusega nr 134 „Piiride muutmise ettepaneku tegemine Jõgeva vallale“ ettepaneku algatada piiride muutmise menetlus eesmärgiga anda 2017 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamisel jõustuva haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus Kaave küla üle Pajusi valla koosseisust Jõgeva valla koosseisu.

Jõgeva Vallavolikogu nõustus Pajusi Vallavolikogu tehtud piiride muutmise ettepanekuga 29. septembri 2016 otsusega nr 44 „Pajusi Vallavolikogu poolt esitatud piiride muutmise algatamise ettepanekuga nõustumine“.

Kaave külas elas rahvastikuregistri andmetel 01.01.2016 seisuga 26 inimest (01.10.2016 seisuga 22 inimest) ning küla pindala on 3,9 km<sup>2</sup>.

Kuni ühinevates omavalitsusüksustes uute õigusaktide vastuvõtmiseni kehtivad Jõgeva valda ülevõetava Kaave küla territooriumil Jõgeva valla õigusaktid. Jõgeva valla ja Pajusi valla piiride muutmise Kaave küla Pajusi vallast Jõgeva valla koosseisu arvamisel ei kaasne põhimääruse ja teiste õigusaktide muutmist.

#### Puurmani valla Jõune, Härjanurme, Pööra ja Saduküla külad

Puurmani valla Härjanurme küla, Jõune küla, Pööra küla ning Saduküla küla elanikud tegid Jõgeva Vallavolikogule kirjaliku ühise pöördumise ettepanekuga alustada Puurmani vallaga läbirääkimisi nimetatud külade ühinemiseks Jõgeva vallaga. Samasisuline pöördumine tehti nelja küla elanike poolt ka Puurmani Vallavolikogule.

Pöördumises on välja toodud, et Puurmani valla Saduküla piirkonna külad (Jõune, Härjanurme, Pööra ja Saduküla) on ajalooliselt olnud seotud Jõgeva vallaga ning alles 1979. aastal liidetud tollase Puurmani külanõukoguga. Elanike soov on muuta nõukogudeaegne haldussüsteem ja taastada ajalooline Saduküla piirkonna kuulumine Jõgeva valla koosseisu. Saduküla piirkonna ühinemisel Jõgeva vallaga on elanike arvates positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele.

Sellest tulenevalt võttis Jõgeva Vallavolikogu 26. mail 2016 vastu otsuse nr 33 „Piiride muutmise ettepaneku tegemine Puurmani vallale“ kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõige 1 punkti 10 ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8<sup>1</sup> lõike 1 alusel ning tegi Puurmani Vallavolikogule ettepaneku algatada piiride muutmise menetlus eesmärgiga liita Puurmani valla Jõune, Pööra, Saduküla ja Härjanurme külad Jõgeva valla haldusterritooriumiga. Puurmani Vallavolikogu andis oma 16. juuni 2016 otsuses nr 27 nõusoleku Jõgeva Vallavolikogule alustada piiride muutmise menetlust eesmärgiga liita Puurmani valla Jõune, Saduküla, Härjanurme ja Pööra külad Jõgeva vallaga.

Asjaomastes kõlades viidi läbi elanike küsitlus.

Puurmani Vallavolikogu võttis 27. oktoobril 2016 vastu otsuse nr 34 „Piiride muutmise ettepaneku tegemine Jõgeva vallale“. Otsuses tehti Jõgeva Vallavolikogule ettepanek algatada piiride muutmise menetlus eesmärgiga anda 2017. a kohaliku omavalitsuse volikogu

valimistulemuste väljakuulutamisel jõustuva haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus Härjanurme küla, Jõune küla, Pööra küla ja Saduküla küla üle Puurmani valla koosseisust Jõgeva valla koosseisu.

Jõgeva Vallavolikogu nõustus 30. novembri 2016 otsusega nr 53 „Puurmani Vallavolikogu poolt esitatud piiride muutmise algatamise ettepanekuga nõustumine“ Puurmani Vallavolikogu ettepanekuga Puurmani valla ja Jõgeva valla piiride muutmise kohta, mille tulemusena antakse kohaliku omavalitsuse valimistulemuste väljakuulutamisel jõustuva haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus Härjanurme küla, Jõune küla, Pööra küla ja Saduküla küla üle Puurmani valla koosseisust Jõgeva valla koosseisu.

Jõgeva vald ja Puurmani vald on haldusüksuste piiride muutmise seotud küsimuste lahendamiseks pidanud läbirääkimisi, sh piiride muutmise seonduvad organisatsioonilised, eelarvelised ja muud varalised küsimused ning piiride muutmise kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmine. Mõlema valla volikogud on vastu võtnud otsused piiride muutmise taotlemiseks.

Rahvastikuregistri andmetel elas 1. jaanuari 2016 seisuga Härjanurme külas 83 inimest, Jõune külas 48 inimest, Pööra külas 109 inimest ja Sadukülas 176 inimest ning 18. novembri 2016 seisuga on Härjanurme külas 84 inimest, Jõune külas 45 inimest, Pööra külas 103 inimest ja Sadukülas 168 inimest. Neljas külas kokku oli elanike arv 1. jaanuari 2016 seisuga 416 inimest ja 18. novembri 2016 seisuga 400 inimest.

Külade territooriumiosa pindala on 22. detsembri 2016 seisuga Härjanurme külal 20,19 km<sup>2</sup>, Jõune külal 11,47 km<sup>2</sup>, Pööra külal 14,47 km<sup>2</sup> ja Sadukülal 7,14 km<sup>2</sup>.

**Eelnõu §-ga 3** määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

**Eelnõu §-ga 4** muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Jõgeva maakonna valdade loetelust välja sõnad „Palamuse“ ja Torma ning linnade loetelust sõna „Jõgeva“.

**Eelnõu §-ga 5** sätestatakse eelnõu määrusena ja selle §-de 1, 2, ja 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1, 2 ja 4, mille järgi moodustatakse Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemisel Jõgeva vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Jõgeva Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

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

Haldusreformi eesmärgiks on:

a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv)

- b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv
- c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

### **Teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita**

Ühinemisprotsessi tulemusena tekkiv omavalitsus vastab HRS soovituslikule kriteeriumile, seetõttu on väga tõenäoline, et suudetakse tagada haldusreformi eesmärgid - ühinemise elluviimise järgselt avalduvad eeldatavad positiivsed mõjud teenuste osutamisele ja suutlikkusele täita KOV-ülesandeid – suureneb finantssuutlikkus ning sellest tulenev avalike teenuste arendamise võimekus ning üldine arendusvõimekus, ühendatud ametnikkond võimaldab spetsialiseerumise kaudu tõsta osutatavate teenuste kvaliteeti. Mitmekesiste, kvaliteetsete, uuenduslike, kättesaadavate ning inimeste vajadusest lähtuvate teenuste pakkumine on seadus ka ühinemislepingu eesmärgiks.

### **Territoriaalne terviklikkus**

Ühinemispriirkond kuulub valdavas osas Jõgeva linna toimepiirkonda (esindatud on nii Jõgeva linnaga vahetult külgnev lähivöönd - vähemalt 31% inimestest on linnaga tihedalt seotud - kui siirdevöönd - linnaga on seotud 16– 30% elanikest), mille elanike koguarvuks on hinnanguliselt ca 13 000 elanikku (Statistikaameti analüüs2, 2014). Palamuse ja Torma piirkonda on määratletud vastavalt kui Tartu ja Jõgeva toimepiirkondade äärealad, mille elanikest on ja jääb keskusega (Tartu, Jõgeva) seotuks kuni 15%. Analüüsi kohaselt on Jõgeva linn peamiseks töörande sihtkohaks Jõgeva valla elanikele, enamikule Torma valla kantidele ning Pajusi valla Aidu ja Puurmani valla Saduküla kandile. Palamuse valla kantidest käiakse kõige rohkem tööle Tartusse, teisel kohal on Jõgeva linn. Tugeva keskuslinna ja seda ümbritsevate kohalike keskuste võrgustik loob eeldused nii keskuse kui tagamaa tasakaalustatud ja territoriaalselt terviklikuks arenguks läbi mitmetasandiliste keskusasumite süsteemi.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes<sup>5</sup>.

### Ajalooline põhjendus

Ühinemispriirkond moodustub mitme ajaloolise kihelkonna aladest: Laiuse kihelkond, suur osa Palamuse kihelkonnast ning osa Torma kihelkonnast. 13. sajandi alguses kuulus ühinemispriirkonna ala Vaiga maakonda, hiljem Tartu maakonda.

1939. a haldusjaotuse järgi oli ühinemispriirkonna territooriumil tunduvalt rohkem omavalitsusi: Vaimastvere, Jõgeva, Laiuse, Kaarepere, Kuremaa, Sadala ja Torma vald ning osa Kudina vallast. Kõik need omavalitsused kuulusid siis Tartumaa koosseisu.

1950. a moodustati maarajoonid ning valdav osa ühinevate omavalitsuste territooriumist (v.a Torma piirkond) kuulus Jõgeva rajooni koosseisu. 1959. a liideti Jõgeva rajooniga Mustvee rajoon ning 1963. a ka Põltsamaa rajoon. Pärast taasiseseisvumist on kõik ühinevad omavalitsused kuulunud Jõgeva maakonna koosseisu.

Ühinemisläbirääkimiste käigus on kokkulepitud (ning vastavad menetlustoimingud läbi viidud), et piiride muutmise menetluse käigus antakse Pajusi vallalt Jõgeva vallale üle Kaave küla (23 elanikku<sup>4</sup>), mis on ajalooliselt kuulunud Laiuse kihelkonda ja Jõgeva valla koosseisu. Puurmani vallalt tulevad üle 4 küla – Jõune (47 elanikku), Härjanurme (84

---

<sup>5</sup> Alljärgnev hinnang tugineb haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni heakskiidetud ekspertarvamusele.

elanikku), Pööra (103 elanikku) ja Saduküla (171 elanikku), mis kuulusid 1918-1940 Jõgeva valla ning hiljem Jõgeva rajooni koosseisu. Torma vallalt antakse piiride muutmise menetluse käigus Mustvee linnale üle Võtikvere küla, mis asub Mustvee vahetus läheduses

### Mõju elanike elutingimustele

Ühinemisläbirääkimiste käigus kokkulepitu (sh põhi- ja teenuskeskuste võrgustik, avalike teenuste edasise osutamise ja arendamise põhimõtted) võimaldavad ka edaspidi lähtuda teenuste osutamisel territoriaalset loogikat ja kohalikke eripärasid, tagatud on kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine asukohtades, mis on piirkonna elanikele harjumuspärased. Omavalitsuste ühinemisega piirkonna elanike senised elutingimused oluliselt ei muutu. Ühinemislepinguga on tagatud avalike teenuste (nt haridus, kultuur, teede korrashoid) pakkumise jätkamine praegustes asukohtades. Endistes Palamuse ja Torma valla keskustes hakkavad paiknema teenuskeskused, mis tagavad teenuste pakkumise kohapeal. Ühinemise tulemusena paranevad sotsiaalteenuste pakkumise võimalused ning teenuste loetelu, lisandub näiteks sotsiaaltranspordi teenus. Nelja ühineva omavalitsuse tugevused kasutatakse tulevikus ära ning arendatakse nende alusel välja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste võrk.

### Elanike ühtekuuluvustunne

Ühinevate omavalitsuste elanike identiteet ei ole eeldatavasti seotud peamiselt elukohajärgse omavalitsusüksusega, pigem on identiteedikandjaks KOV-ist väiksem asustusüksus/asum või määratletakse oma paikkondliku identiteeti veelgi laiemalt (Jõgevamaa/Tartumaa, Eesti). Asustusüksuste struktuuris ühinemisega olulisi muudatusi ei kaasne (va teatud formaalsed muudatused aadressandmetes ja registrites, kasutusele tuleb kogu piirkonnas Jõgeva valla nimetus omavalitsusüksuse nimena). Sellest asjaolust ning elanike üldisest aktiivsusest ühinemisküsitluses võib järeldada, et ühinemisega ei kaasne olulist mõju elanike ühtekuuluvustundele, senised sidusprotsessid jätkuvad ning ühineval omavalitsusel on täiendavad võimalused piirkonna ühtset identiteeti rõhutada ja arendada. Selleks on läbirääkimiste käigus ette nähtud, vajadust ühinemise järgselt rohkem rõhku panna elanike ühtekuuluvustunde tekkimisele, näiteks uute traditsioonide algatamisega ning ühiste kultuuri- ja spordiürituste kaudu.

### Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Ühinemise tulemusena tagatakse suurem haldussuutlikkus ja kvaliteetsemad avalikud teenused, kasutades seniste omavalitsuste parimaid praktikaid. Paraneb teenustele ligipääs sotsiaal-valdkonnas, huvihariduses ja noorsootöös ning laiemalt kogu elukeskkond. Suurem eelarve võimaldab maandada paremini finantsriske ning koondada ressursse prioriteetsete tegevuste kiiremaks ja kvaliteetsemaks läbiviimiseks.

Ühinemise tulemusena kujundatakse valla ametiasutus, kus kõik valdkonnad on kaetud vastava hariduse/kogemusega juhtide ja spetsialistidega ning luuakse juurde töökohad, mida praegu eraldiseisvalt teha ei ole võimalik (nt eestkostespetsialist, sotsiaalvaldkonna jurist, täistööajaga ringijuhid, spordijuht jt). Ühiselt on võimalik paremini tegeleda ka nende küsimustega, milleks praegu ressursi ei ole jätkunud: ettevõtlusele soodsa keskkonna loomine, tööhõive küsimused, turismiarendus.

### Mõju haldussuutlikkusele

Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väikestes valdades ning antud efekti rakendumine ühinemispirkonnas on ühinemispartnerite suurusi arvestades tõenäoline. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga



KOVdes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 kompetentsivaldkonda. Sellised ühinemiste potentsiaalsed efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikku arendamist ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused.

Lisaks suurendab haldusvõimekust ühinemise mastaabiefektist tulenev finantsvõimekus, mis võimaldab suurema põhitegevuse tulemi/investeeringuvõimekuse kaudu investeerida ja panustada avalike teenuste arendamisse. Ühinemislepinguga sätestatud ühinemistoetuse (ca 2 miljon eurot) kasutamine näeb samuti ette panustamist haldusvõimekuse suurendamisele nii hariduse-, majanduse- kui ka turismivaldkonna objektide rajamise ja rekonstrueerimise kaudu.

#### Mõju demograafilisele situatsioonile

Ühinevate omavalitsuste rahvastik on Statistikaameti andmetel viimase 15. a jooksul vähenenud keskmiselt 18%, kõige rohkem on elanike arv vähenenud Jõgeva vallas (20%) ning kõige vähem Palamuse vallas (15,5%). Elanikkond on valdavalt vananev, eakate osakaal on kõigis neljas omavalitsuses üle 20%. Laste osakaal elanikkonnast jääb mõnevõrra alla Eesti keskmisele. Statistikaameti prognoosi kohaselt väheneb aastaks 2030 ühinevate omavalitsuste elanike arv ligikaudu 17-18%. Ei ole tõenäoline, et ühinemine suudab demograafilisele olukorrale koheselt olulist mõju avaldada, kuid see võib pikemas perspektiivis elukeskkonna paranemise ja ettevõtluskeskkonna arendamise kaudu mõnevõrra pidurdada elanikkonna vähenemist.

#### Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Ühinemispirkonda läbib Tallinn-Tapa-Tartu rongiliin, mis tagab hea ühenduse Tallinna ja Tartuga. Maanteeühendus toimub riigi tugimaanteede, kõrvalmaanteede ja kohalike teede kaudu (teedevõrgustiku paiknemist illustreerib Jõgeva maakonnaplaneeringu transpordiskeemi väljavõte). Raudteeooteplatvormid on Jõgeval, Kaareperes, Pedjal ja Vägeval. Murekohaks on osadele piirkondadele see, et kiirrongid peatuvad ainult Jõgeval ning see ei võimalda raudtee olemasolust tulenevat potentsiaal ühistranspordiühenduste loomiseks täiel määral ära kasutada. Ühinemispirkonna peamised keskused (Jõgeva, Palamuse ja Torma) on maanteetranspordivõimalustega hästi ühendatud, ühendused maakonnakeskus Jõgevaga on nii Tormal kui Palamusel tagatud avalike bussiliinidega (10 ja enam väljumist päevas [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)). Ühinemislepingus on sätestatud, et kavas on viia läbi ühistranspordi kaardistus ning elanike liikumisvajaduste ja –võimaluste analüüs. Lähtuvalt analüüsi tulemustest kavandatakse muudatused ühistranspordi korraldamises.

#### Mõju ettevõtluskeskkonnale

Omavalitsuse ühinemise läbi saavutatav ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasv loob eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks. Antud ühinemisprotsessis on üks olulisemaid eesmärke ühinemisel on senisest enam tegeleda ettevõtluseks soodsa keskkonna arendamisega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse planeeritud muudatuste kohaselt saab olema üks omavalitsuste ülesannetest ettevõtluskeskkonna arendamine, mida tuleb teha koostöös teiste omavalitsustega. Eeldatavalt nähakse selleks ette ka vahendid, mis võimaldab valdkonnaga tõsisemalt tegelema hakata. Hetkel ei ole veel teada, milliseks kujuneb pärast haldusreformi omavalitsuste koostööruum, kas jätkatakse maakonnapõhise omavalitsusliiduga või moodustub liit suurema territooriumi baasil.

#### Mõju hariduslikule olukorrale

Praxise koolivõrgu analüüsi<sup>5</sup> (2014) kohaselt oleks Jõgevamaal senise 3 kuueklassilise ning 3 põhikooli asemel prognoosi järgi otstarbekam pidada nelja põhikooli. Nimetatud hinnangu kohaselt vajaks optimeerimist nii tänase Jõgeva valla (kahe 9-klassilise ja kahe 6-klassi kooli asemele üks arvestuslikult 404 õpilasega kool) kui ka Torma valla (ühe 9-klassilise ja ühe 6-klassilise kooli asemel üks arvestuslikult 404 õpilasega kool) põhi- ja algkoolivõrgustik.

Ühinemislepinguga muudatusi lasteaia- ja koolivõrgus ette ei ole nähtud, kuid plaanis on välja töötada valdkonna arengukava, kus analüüsitakse ka võimalikke muudatusi haridusvõrgus. Kokku on lepitud, et lepingu kehtivuse ajal jätkavad tööd kõik olemasolevad haridusasutused: Jõgeva Lasteaed Karikakar, Jõgeva Lasteaed Rohutirts, Jõgeva Põhikool, Jõgeva Täiskasvanute Keskkool, Jõgeva Aleviku Lasteaed, Kuremaa Lasteaed-Algkool, Kurista Lasteaed Karukell, Laiuse Jaan Poska Põhikool, Siimusti Lasteaed-Algkool, Vaimastvere Kool, Palamuse Lasteaed Nukitsamees, Oskar Lutsu Palamuse Gümnaasium, C. R. Jakobsoni nim Torma Põhikool, Sadala Kool. Koolivõrgu osas on suurimaks uuenduseks Jõgevale uue kaasaegse põhikoolihoone rajamine. Ühinemislepingus nähakse ette, et järgmise nelja aasta jooksul töötatakse välja haridusasutuste töötajate ühtne töötasu mudel.

#### Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühinenud valla keskuseks on Jõgeva linn ning sinna koondatakse üldjuhtimine, tugiteenused ja valdkondlikud osakonnad. Teenuskeskused luuakse Palamuse alevikku ja Torma alevikku, keskused toimivad vallavalitsuse ametiasutuse osakondadena. Teenuskeskused tagavad ühinenud omavalitsuse varade majandamise ja arendamise kohapeal, järelevalve piirkondlike teenuste osutamise kvaliteedi üle ning ühinenud omavalitsuse heakorra ja teiste haldusülesannete täitmise, mis on otstarbekas tagada kohapeal. Elanike vastuvõtt teenuskeskustes toimub lähtuvalt vajadusest. Kohapealse otsustusõiguse säilimiseks volitatakse teenuskeskuse ametnikele seadusega lubatud ulatuses haldusaktide andmise õigus (nt sotsiaalvaldkonnas).

Piirkondliku tasakaalu tagamiseks kaasatakse vallavalitsuse koosseisu igast ühinevast omavalitsusest üks esindaja. Valla ametiasutuse detailne teenistuskohdade koosseisu kavand on plaanis välja töötada 15. aprilliks 2017. Aluseks võetakse ühinemislepingus kokkulepitud haldusmudel.

Elanike kaasaraäkimise võimaluste suurendamiseks soodustab vald piirkondlike kogukonnakogude moodustamist. Kuna külavanemate süsteem Jõgeva piirkonnas toimima ei ole hakanud, antakse nüüd võimalus elanikele olla kogukonnakogu kaudu kaasatud valla juhtimisse.

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

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

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:

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

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

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

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Jõgeva linnas 5305 inimest, Jõgeva vallas 4400 inimest, Palamuse vallas 2103 inimest ja Torma vallas 1964 inimest, kokku 13 772 inimest. Jõgeva valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks umbes **2 114 700 eurot**<sup>6</sup>.

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

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

## **6. Määruse jõustumine**

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Kuiigi ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, võib eeldada, et ühinemistoetuse maht oluliselt ei muutu.