

Vabariigi Valitsuse määruse „Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kahe Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Ida-Viru maakonda viis linna ja 15 valda, pärast eelnõuga kavandatavat haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda viis linna ja 14 valda. Lisaks käesolevale eelnõule on Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda esitatud ka Türi valla ja Anija valla moodustamise eelnõud, millega Harju, Rapla ja Järva maakondade valdade arv langeb kõigis ühe omavalitsuse võrra. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb kavandatavate muudatuste tulemusena nelja omavalitsuse võrra 209-le, kokku 179 valda ja 30 linna^{1,2}.

Ühinevad omavalitsused on³:

- 1) Narva-Jõesuu linn (pindala 10,21 km² ja rahvaarv 2786),
- 2) Vaivara vald (pindala 392,2 km² ja rahvaarv 1757),

Eelnõuga rahuldatakse Narva-Jõesuu ja Vaivara valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud omavalitsusüksuste ühinemise teel uus haldusüksus nimega Narva-Jõesuu linn (kogupindala 402,41 km², rahvaarv 4543⁴).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (e-post ave.viks@rahandusministeerium.ee; tel 611 3079), seletuskirja koostamises osalesid regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post

¹ Arvestades vaid Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2016 istungi päevakorda esitatud ühinemisi. Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määruste nr 82 ja 83 jõustumisel väheneb omavalitsuste koguarv Eestis kuue omavalitsuse võrra 207-le, kokku 179 valda ja 28 linna. Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123072016001> ja <https://www.riigiteataja.ee/akt/123072016002>. Seega nimetatud määruste ja valitsusele esitatud eelnõude kohaselt väheneb omavalitsuste koguarv 203-le, kokku 175 valda ja 28 linna.

² 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.

³ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.12.2016 seisuga.

⁴ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.12.2016 seisuga, ühinemise hetkeks on muutunud.

olivia.taluste@rahandusministeerium.ee; tel 611 3092) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Kungas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080).

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

1.3. Märkused

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

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

Moodustatav omavalitsusüksus ei vasta haldusreformi seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, kuna moodustatava omavalitsuse elanike arv 2016. aasta 1. detsembri seisuga on 4543.

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemise korralduse muutmiseks tegi Vaivara Vallavolikogu 11.05.2016 otsusega nr 97 „Ettepaneku tegemine haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja haldusüksuste piiride muutmise läbirääkimiste alustamiseks“ ettepaneku Narva-Jõesuu Linnavolikogule läbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada uus omavalitsusüksus. Narva-Jõesuu Linnavolikogu nõustus tehtud ettepanekuga ning võttis 25.05.2016 vastu otsuse nr 128 „Seisukoha võtmine Vaivara Vallavolikogu 11.05.2016 otsuse nr 97 „Ettepaneku tegemine haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja haldusüksuste piiride muutmise läbirääkimiste alustamiseks“ kohta“.

30.11.2016 võtsid Vaivara Vallavolikogu vastu otsuse nr 128 „Ühinemislepingu kinnitamine“ ja Narva-Jõesuu Linnavolikogu vastu otsuse nr 161 „Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemislepingu ja lisade kinnitamine“. Vaivara Vallavolikogu ja Narva-Jõesuu Linnavolikogu otsustasid taotleda Vabariigi Valitsuselt Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna haldusterritoriaalse korralduse muutmist ühinemise teel omavalitsusüksuseks, mille nimeks saab Narva-Jõesuu linn.

Omavalitsused toovad ühinemislepingu seletuskirjas välja, et omavalitsusüksuste ühinemisel seatakse lisaks haldusreformi rakendamisele eesmärgiks uue omavalitsuse võimekuse kasv, kvaliteetsete avalike teenuste pakkumine ja piirkonna arengueelduste kasutamine. Ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus toetab haldusterritooriumi elanike heaolu ja rahulolu oma kodukohaga, head elukeskkonda ja traditsioonide püsimist. Uue omavalitsuse kõigile elanikele on kättesaadavad kõrge kvaliteediga avalikud teenused. Ühinevad omavalitsused soovivad tulevikus lahendada ka piirkonnas seni esile kerkinud arenguprobleeme: luua võimalused ettevõttele soodsa arenguruumi tekkimiseks, mille tulemusena tekib kohalike elanike jaoks juurde kodulähedasi töökohti.

Arutelude käigus jõuti seisukohale, et tänane omavalitsuste territoriaalne halduskorraldus pärsib piirkonna edasist arengut. Ennekõike nähakse, et:

- Piirkonnas pole suudetud piisavalt pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ja luua eeldusi uute elanike sisserändeks ja töökohtade tekkeks.
- Omavalitsused ei suuda eraldi tegutsedes esindada piisavalt oma poliitilisi ja sotsiaalmajanduslikke huve piirkonnana.
- Omavalitsusüksuste rahalised ressursid ei võimalda palgata kõiki vajalikke spetsialiste avalike teenuste kvaliteetseks osutamiseks. Omavalitsusüksused praegusel kujul ei ole piisavalt haldussuutlikud kohaliku elu korraldamiseks, et kasutada täielikult piirkonna arengupotentsiaali. Killustatult tegutsedes ei suudeta kõigis eluvaldkondades vajalike tulemuslike kokkulepeteni jõuda.
- Omavalitsusüksustes ei ole suudetud viia ellu tõhusat piirkondlikku arendus- ja investeerimispoliitikat. Omavalitsusüksuste eelarved ei võimalda vajalike investeeringute elluviimist ja projektide omafinantseeringute katmist, sh riiklike ja Euroopa Liidu struktuurivahendite kaasamist.

Omavalitsuste ühinemise läbi soovitakse moodustada ühine haldussuutlik kohaliku omavalitsuse üksus, mis:

- Lähtub tervikkusest ja ühtsetel põhimõtetel teostatavast kohalikust sotsiaal-, majandus-, kultuuri- ja keskkonnapoliitikast ning tagab piirkonna tasakaalustatud sotsiaal-majandusliku arengu.
- Osutab elanikele kvaliteetseid, kättesaadavaid ja majanduslikult tõhusalt korraldatud seadustega määratud (haridus, noorsootöö, sotsiaalne turvalisus, keskkonnakaitse, kommunaalmajandus jt) ja vabatahtlikult võetud vajadustest lähtuvaid avalikke teenuseid, seistes seeläbi elanike õigustatud huvide täitmisel.
- Loob omavalitsusüksuse asjatundlikuks juhtimiseks tegusa struktuuri, komplekteerib motiveeritud ametnikkonna, keda iseloomustab kliendikesksus, oskusteave ja otsustuspädevus.
- Laiendab kohalikku demokraatiat ja stimuleerib kodanikuvastutusele suunatud teostusvõimaluste elluviimist.
- Võimaldab omavalitsusüksuse suutlikkust osaleda konkurentsivõimelises ja koostööprotsessides. Suurendab võimekust taotleda Euroopa Liidu ja teiste abiorganisatsioonide vahendeid kohaliku elu parendamiseks.

Ühinemisläbirääkimiste käigus avaldati ühinemislepingu projekt ajavahemikul 27. oktoober kuni 17. november 2016 ühinevate omavalitsuste veebilehtedel. Ühinemislepingule esitatud märkuste läbivaatamise tulemuste kohta on omavalitsused koostanud ühinemislepingu lisana õiendi.

Samuti viidi Narva-Jõesuu linnas ja Vaivara vallas 20.-21. oktoobril küsitluspunktides haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta elanike arvamuse väljaselgitamiseks läbi Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Narva-Jõesuu	2474	757	30,59	273	36	466	61,5
Vaivara	1473	230	15,6	197	85,7	30	13

Allikas: Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Kooskõlas Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõikega 9 ja haldusreformi seaduse § 7 lõikega 4 esitasid Narva-Jõesuu linn 02.12.2016 ja Vaivara vald 06.12.2016 haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse koos nõutava dokumentatsiooniga Ida-Viru maavanemale. Maavanem edastas omavalitsuste taotlused Rahandusministeeriumile 07.12.2016 kirjaga nr 12-1/2016/4977-1. Ida-Viru maavanem on seisukohal, et ühinemislepingust nähtuvad ühinemise vaba tahe ja ühiselt seatud eesmärgid ning ühinemise korraldus ja tingimused on põhjendatud. Samuti on asjakohased ühinemislepingu seletuskirjast ja muudest lisadest ilmnevad argumendid haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendatuse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta; mistõttu maavanem toetab Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemist. Ühinemine on kooskõlas Ida-Viru maavanema 06.11.2012.a. korraldusega nr 1-1/298 kinnitatud „Ida-Virumaa arengukavaga 2014 – 2020“ milles on valitsemise ja halduse valdkonnas seatud maakonna strateegiliseks arengusuunaks kohalike omavalitsuste koostöövõimekuse kasvatamine. Punktis 2.4.2 „Kohalikud omavalitsused“ on märgitud, et kohalike omavalitsuste puhul on olulisimaks väljakutseks piisava haldusvõimekuse tagamine oma ülesannete täitmiseks. Endiselt on aktuaalne omavalitsuste omavaheline koostöö erinevate teenuste osutamisel ning võimalusel/vajadusel omavalitsuste liitumine.

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

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 19. detsembri 2016 koosolekul ja leidis, et algatatud ühinemise tulemusena ei moodustu haldusreformi seaduse § 3 kohast omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat omavalitsust. Komisjon märkis, et arvestades omavalitsuste tänast profiili, arengueelduseid, rahvastiku koosseisu ja halduspraktikat võiks parimaks lahenduseks olla Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemine ning sealjuures ka Kohtla-Järve linna ja Vaivara valla piiride muutmise viisil, et Kohtla-Järve Viivikonna ning Sirgala linnaosad, mis asuvad Vaivara haldusterritooriumil jääksid Vaivara valda (sellise muudatuse tõenäosus komisjon suureks ei pidanud). Seda eeldusel, et leitakse täiendav ressurss Viivikonna ja Sirgala väljakutsete lahendamiseks. Vastav lahendus looks eelduseks elu- ja külastuskeskkonna arendamisele keskenduva eestikeelse haldusstruktuuriga omavalitsuse tekkeks, kes võib arengueelduste realiseerimisel olla ka demograafilises vaates oluliselt jätkusuutlikum

võrreldes tavaliste maaomavalitsustega. Oluline on märkida, et tegu oleks ka suuri venekeelseid tööstuslinnu Narvat ja Sillamäed tasakaalustava Euroopa Liidu ja Venemaa piiriäärse omavalitsusega.

Komisjon hindas ühinemise tulemusena tekkiva omavalitsuse võimekust kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel positiivseks.

Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemine parandaks eelduslikult olulisel määral eelkõige Narva-Jõesuu linna potentsiaali kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Vaivara vallas on ka täna mitmeid spetsialiseeritud ametnikke ja töötajaid, kes tavapäraselt vastava suurusega omavalitsusüksuses puuduvad (nt lastekaitse spetsialist, keskkonnakaitse inspektor, ehitusspetsialist, planeeringuspetsialist, infotehnoloog). Koos Narva-Jõesuu linna spetsialiseeritud ametnikega (olemas on nt linnaarhitekt, samas puudub eraldi nt lastekaitse spetsialist) õnnestuks tõenäoliselt luua senisest suurem võimekus kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel ning katta kõik vajalikud valdkonnad ametikohtadega.

Võimekus piirkondade arengueelduste kasutamisel ja konkurentsivõime suurendamisel ning ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel hindas komisjon samuti positiivseks. Narva-Jõesuu linn on tuntud kui suure turismpotentsiaaliga keskus. Samas pole tänaseks seda väga hästi realiseeritud. Omavalitsusse on tehtud küll investeeringuid nii erasektori (nt Noorus Spa Hotel, erinevad kinnisvaraarendajad) kui ka omavalitsuse poolt (promenaad), samas on märkimisväärne osa linna infrastruktuurist siiski amortiseerunud ja vajab arvestatavas mahus lisaressursse. Vaivara vald on tänu heale finantsvõimekusele viimastel aastatel oluliselt panustanud elukeskkonna arendamisse. Investeeringud on nt vee- ja kanalisatsiooniprojektidesse, aga ka uue põhikooli ehitusse (Sinimäe Põhikool valmis 2015. aastal). Samuti on koos erasektoriga järjepidevalt panustatud nn Narva Äripargi arendusse, kus 2016. teises pooles avab ukseid ka esimese ettevõtte Toyota Narva keskus. Narva Äripark on üks osa Vaivara valla nn Narva Futura piirkonnast, kuhu on ettenähtud nii elamualad kui ärimaad, kuid mis tänaseks pole veel välja arendatud.

Kohtla-Järve linnaosad Viivikonna ja Sirgala kuuluvad loogiliselt Vaivara valla juurde (nende kaugus Kohtla-Järve keskusest on 40 km, ajalooliselt on tegu Vaivara kihelkonna osadega). Samas on sealne infrastruktuur täielikult amortiseerunud ning selle taastamiseks puuduvad vahendid nii Kohtla-Järve linnal kui eelduslikult ka Vaivara vallal. Arvestades kahanenud rahvaarvu ning infrastruktuuri tänast olukorda pole vastavate linnaosade arendamisel ka mingit perspektiivi. Narva linna nn lahustükid, eelkõige Kudruküla, vajavad samuti väga suures mahus investeeringuid, kuna lahendamata on nt vee- ja kanalisatsioonivarustus, kaasnev tänavavõrk ning puudub kogu sotsiaalne infrastruktuur. Kuigi Kohtla-Järve ja Narva linnavolikogud pole lahustükkide osas Vaivara valla ettepanekule vastanud võib eeldada, et Kohtla-Järve on valmis läbirääkimisteks, Narva linna puhul on valmisolek küsitavam.

Perspektiivis võiks Vaivara ja Narva-Jõesuu tugevus seisneda eelkõige heas elu- ja külastuskeskkonnas, mis paikneks Ida-Virumaa suurtööstuste ning suuremate linnade (Narva, Sillamäe) vahel ning vahetult Euroopa Liidu ja Venemaa piiri ääres. Kombinatsioon tööstuslikest linnadest ning ühest nn elu- ja puhkekeskkonna vallast võiks aidata kaasa tasakaalustatud arengule ning kogu piirkonna konkurentsivõime kasvule. Lihtsustatult tähendab see, et tekkiv omavalitsus oleks piisavalt väike ja hoomatav, et seal piiratud ressursiga nähtav pööre paremuse poole saaks toimuda (arengueeldused on olemas), samal ajal kui suuremate linnade osana hajuks ressurs pigem “olemasolevate aukude lappimise vahel”.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus linna nimega.

Ühinemise tulemusena moodustuva omavalitsuse keskuseks, st vallavolikogu ja –valitsuse asukohaks, jääb ühinemisel Narva-Jõesuu linn (asustusüksusena). Omavalitsuste halduskeskused jäävad toimima ühinemislepingu punktide 7.3 ja 7.5 nimetatud ülesannetes Narva-Jõesuul, Sinimäel ja Olginas, kus toimub pärast ühinemist jätkuvalt elanike vastuvõtt ja teenindamine sotsiaal-, majandus-, maa-, ehitus-, keskkonnakaitse ja teistes juhtimiskorralduslikult otstarbelt olulistest küsimustes.

Nimetatud valdade volikogud otsustasid 30. novembril 2016 tehtud otsustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu. Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad järgmistelt linkidelt:

1. Narva-Jõesuu dokumendid

<http://narva-joesuu.kovtp.ee/uhinemislepingu-projekt>.

2. Vaivara valla dokumendid

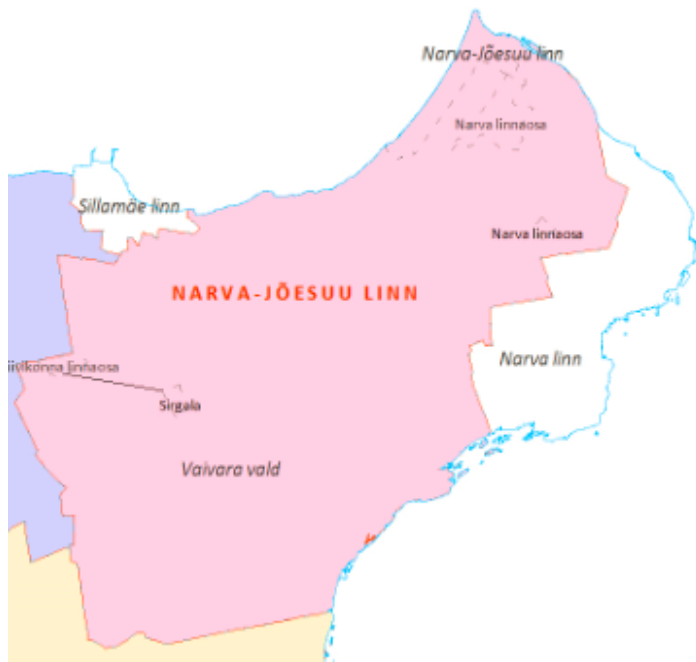
<http://delta.andmevara.ee/ida-viru/dokument/1993952>.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Narva-Jõesuu linn“.

Kohanimenõukogu esitas 20. detsembri 2016. a koosolekul nime valiku osas järgmise märkuse: „Kuigi Narva-Jõesuu linn ühinevate omavalitsuste nimena vastab haldusreformi seaduse § 14 lg-s 1 sätestatud tingimustele ega ole kohanimena vastuolus kohanimeseaduse nõuetega (mh on tulevase haldusüksuse keskus), leiab kohanimenõukogu, et 1) termini "linn" kasutamine samaaegselt kahes eri maa-ala märkivas tähenduses (linn kui haldusüksus, mis hõlmab ka külasid, ja linn kui asustusüksus, mis märgib linnalist asulat, kuhu ei kuulu külad) hakkab edaspidi Eesti aadressisüsteemis olema väga eksitav, ja 2) ajaloolistel ja sisulistel kaalutlustel oleks ühinevate omavalitsuste sobivaim ühisnimi Vaivara vald, mis tugineb kihelkonnaindentiteedile.“

Rahandusministeerium kohanimenõukogu soovitusel ei toeta, kuna haldusreformi seaduse § 14 lõike 1 järgi võivad omavalitsusüksused linna ja valla ühinemisel leppida ühinemislepingus kokku haldusüksuse liigina linna säilitamises. Haldusreformi seadus täiendavaid tingimusi haldusüksuse liigi valikule lisaks omavalitsuste kokkuleppele ette ei näe.

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



Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Ida-Viru maakonna valdade loetelust välja sõna „Vaivara“.

Eelnõu §-ga 4 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle §-de 1 ja 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1 ja 3, mille järgi moodustatakse Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemisel Narva-Jõesuu linn ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Narva-Jõesuu Linnavalikogu 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.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide⁵ täitmisele⁶.

⁵ 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.

⁶ Alljärgnev hinnang tugineb eksperthinnangule ning on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

Alljärgnevalt on selgitatud ühinemise mõjusid Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude ja mõjude lõikes.

Ajalooline põhjendus

Ajalooline Vaivara kihelkond asus tänapäeva Vaivara valla, Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linna aladel, osaliselt Toila ja Illuka valla aladel. Tänapäevaks on Vaivara valla seotus nii Illuka kui Toila valdadega vähenenud, samas on seotus linnadega oluliselt suurem.

Nõukogude aeg muutis nii piirkonna elanikkonna kui ka ruumimustrit täielikult. Narva ja Sillamäe linnade puhul on tegu eelkõige tööstuslike keskustega, kus eestlaste osakaal on alla 5%, Vaivara valla puhul ületab eestlaste osakaal samas 20%. Ka Vaivara vald on seotud põlevkivi kaevandamise ja töötlemisega, samas on omavalitsus ise ennast positsioneerinud kui hea elukeskkonna pakkuja, millel on samas ka teatud külastuspotentsiaal (Sinimäed, rannajoon). Narva-Jõesuu positsioneerimine on selgelt suunatud külastus- ja elukeskkonna pakkumisele.

Seega on Vaivara vallal ning Narva-Jõesuu linnal nii ajalooline seos kui ka positsioneerimist tulenev ühisosa. Narva ja Sillamäe linnad on piirkonna jaoks olulised keskused töökohtade ning teenuste osas, samas on nende profiil nii Vaivarast kui Narva-Jõesuust oluliselt erinev.

Mõju elanike elutingimustele

Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn on eelkõige seotud kui nn elukeskkonna omavalitsused. Ühise omavalitsusena õnnestuks eelduslikult ressursse vastavasse fookusesse senisest enam suunata, mis parandaks elanike elutingimusi. Võib eeldada, et ühinedes oluliselt suuremate omavalitsustega (Narva linnas on enam kui 60 000 elanikku, Sillamäel enam kui 14 000) väheneb tõenäosus, et Vaivara ja Narva-Jõesuu saavad eelisarendatud staatuse, kuna suuremate linnade investeringuvajadused ning sotsiaalmajanduslikud väljakutsed on oluliselt suuremad.

Juhul, kui Viivikonna ja Sirgala linnaosad liituksid Vaivara vallaga ning eeldades, et vajalikeks ümberkorraldusteks kaasatakse ka riigipoolseid lisaressursse, võiks ühinemine kindlasti kaasa tuua ka positiivse muutuse sealsete elanike jaoks. Samas võib eeldada, et Vaivara vald eraldiseisvalt Viivikonna ja Sirgala probleeme lahendada ei suuda.

Elanike ühtekuuluvustunne

Eraldi piirkonna ühtekuuluvustunnet uuritud ei ole, samas võib välja tuua, et nt Vaivara valla ja Narva linna vahel on vähemalt omavalitsuse tasandil olnud vastandumist ning erimeelsusi, mida Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna vahel olnud ei ole.

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemisel oleks eelduslikult positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, seda eelkõige Narva-Jõesuu kui keskuse vaates, kuna Vaivara vallal on seni olnud oluliselt rohkem ressursse avalike teenuste arendamiseks.

Teatud teenuste osas (nt gümnaasiumiharidus, kutseharidus, tervishoid) on selgeks keskusteks nii täna kui ka tulevikus Narva ja osaliselt ka Sillamäe. Samas on selge, et nende teenuste pakkumist haldusreform otseselt ühegi kombinatsiooni puhul ei mõjuta, kuna vastavate omavalitsuste rahvaarv erineb suurusjärgu võrra (ca 4 600 Vaivara ja Narva-Jõesuu puhul vs ca 60 000 Narvas ja 14 000 Sillamäel) ning muudatusi nende pakkumises ühinemised kaasa ei too.

Mõju haldussuutlikkusele

Vaivara vallas on ka täna spetsialiseeritud ametnike ja töötajate osas olukord arvestades omavalitsuse suurus väga hea (vt ka osa “vastavus haldusreformi eesmärkidele”), samas on ka Narva-Jõesuul mõned omavalitsused eripärast tulenevad spetsialiseerunud ametnikud (nt linnaarhitekt). Eelduslikult oleks Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemisel positiivne mõju eelkõige Narva-Jõesuule kui keskusele. Ühise omavalitsusena suudetakst tõenäoliselt kõik põhivaldkonnad ja –spetsialiseerumised „oma jõududega” katta.

Omavalitsuste ühinemine Narva linna või Sillamäe linnaga otsest efekti Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna haldussuutlikkusele kaasa ei tooks, eelduslikult toimuks teatud tsentraliseerimine, mis kohapealsele haldussuutlikkusele positiivset mõju kaasa ei tooks. Eraldi küsimuseks ning samas kindlasti ka tundlikuks teemaks on omavalitsuste igapäevase asjaajamise keel – täna on selleks Vaivara valla puhul eesti keel, Narva ja Sillamäe puhul aga vene keel. Ühinedes suurte linnadega eksisteerib reaalne oht igapäevase eestikeelse asjaajamise vähenemisele omavalitsuses, Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemise korral on eeldused peamiselt eestikeelse haldusaparaadi loomiseks oluliselt paremad.

Mõju demograafilisele situatsioonile

Vaivara valla elanike arv on rahvastikuregistri järgi olnud aastate lõikes stabiilne jäädes 1700 ja 1800 vahele (nt 01.2004 oli see 1742, 01.2016 aga 1752). Narva-Jõesuu elanike arv on küll kahanenud, kuid seda oluliselt väiksemal määral kui maakonnas keskmisena – vähenemine 10 aasta jooksul (2006-2016) on olnud väiksem kui 7%. Samal ajal on maakonna elanike arv vähenenud enam kui 14% võrra, sh Narva linnas ca 12% ja Sillamäe linnas enam kui 15%. Juhul, kui Vaivara ja Narva-Jõesuu suudavad olulisel määral panustada elukeskkonna arendamisse on perspektiivis reaalne elanike arvu hoidmine vähemalt samal tasemel või isegi selle tõstmine.

Viivikonna ja Sirgala puhul on tegu hääbuvate asumitega, mistõttu sealne rahvaarv väheneb kindlasti ka edaspidi. Uue omavalitsuse väljakutseks on linnaosade elanike integreerimine, eelduslikult võiks sellele enam tähelepanu pöörata väiksem omavalitsus.

Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Vaivara valla suuremate asulate (Olgina, Sinimäe, Vaivara) ning Narva-Jõesuu vahel täna otsest bussiühendust ei ole, omavalitsused on seotud ühistranspordiga läbi Narva linna. Eeldusel, et Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinevad, on eelduslikult vajalik täiendavate ühenduste loomine. Samas pole vastav nõudlus tõenäoliselt väga suur, kuna peamised teenused (alusharidus, põhiharidus, esmatasandi sotsiaalteenused) säilivad perspektiivis ka tänastes asukohtades.

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Selleks tuleb uuel omavalitsusel selgelt fookuseerida oma tegevus nii turismipotentsiaali (kuurort, Sinimäed) kui ka nt kaubandus-teeninduse arendamisse (nt Narva Äripark), mida omakorda toetab hea elukeskkond.

Mõju hariduslikule olukorrale

Eelduslikult säilivad tänased haridusasutused – Narva-Jõesuu Kool (põhikool, kus oli 2015/2016 õppeaastal 134 õpilast) ning Sinimäe Kool (70 õpilast). Sinimäe Kooli puhul on tegu uue hoonega, mille õpilaste arv on 2015. aastal teinud olulise hüppe (1. klassis on 13 õpilast). Eelduslikult säilivad ka tänased lasteaiad mahus (Vaivara lasteaias 52 last, Narva-Jõesuus 42 last). Tulenevalt uuest multi-funktsionaalselt hoonest on paremad arenguperspektiivid Sinimäe Koolis, kus mh on nii Eesti osakond kui keelekümbel, samas on Narva-Jõesuu suurem keskus.

Gümnaasiumihariduse andmine lõpetati Narva-Jõesuus 2015. aastal, seda pakutakse kindlasti edaspidi nii Narva linnas kui Sillamäel.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemise tulemusena on võimalik, et säilib eesti keelse asjaajamiskultuuriga omavalitsusüksus. Ka uue omavalitsuse jaoks jäävad teatud teenuste osas tõmbekeskuseks ühelt poolt Narva linn ning teisalt ka Sillamäe linn, kuid põhiteenused on võimalik katta kohapeal.

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

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

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:

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

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

Eelnõu määrusena vastuvõtmine toob kaasa kulud riigieelarvele. Haldusreformi seaduse § 21 lõike 4 alusel makstakse ühinemise järgselt vähemalt 5000 elanikuga omavalitsustele ühinemistoetust kahekordses määras (100 eurot elaniku kohta) ning § 21 lõike 7 alusel üle 11 000 elanikuga omavalitsuse moodustamisel 500 000 eurot täiendavat toetust.

Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga. Ühinemistoetust arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi ning see ei või olla väiksem kui 300 000 eurot ja suurem kui 800 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Samas alla 5000 elanikuga omavalitsusüksustele makstavat ühinemistoetust makstakse vastavalt elanike arvule lineaarselt vähendatud mahus haldusreformi seaduse § 21 lõike 6 kohaselt.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. detsembri 2016. a seisuga Narva-Jõesuu linnas 2786 inimest ja Vaivara vallas 1757 inimest. Narva-Jõesuu linna moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks umbes **531 460 eurot** (265 730 + 265 730)⁷.

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

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

6. Määruse jõustumine

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

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

7. Eelnõu 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.

⁷ Kuiigi ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, võib eeldada, et ühinemistoetuse maht oluliselt ei muutu.