

Vabariigi Valitsuse määruse „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila 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 „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila 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 Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kolme Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Ida-Viru maakonda viis linna ja 15 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda viis linna ja 13 valda. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena kahe omavalitsuse võrra 211-le, kokku 181 valda ja 30 linna^{1,2}.

Ühinevad omavalitsused on³:

- 1) Kohtla vald (pindala 101,56 km² ja rahvaarv 1564),
- 2) Kohtla-Nõmme vald (pindala 4,64 km² ja rahvaarv 995),
- 3) Toila vald (pindala 159,66 km² ja rahvaarv 2290).

Eelnõuga rahuldatakse Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud valdade ühinemise teel haldusüksusena uus vald nimega Põhjaranniku vald (kogupindala 265,86 km², rahvaarv 4849⁴).

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

¹ 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, 12.01.2017 määruste nr 6–12 ja 26.01.2017 määruste nr 18–28 ja 30–36 jõustumisel väheneb omavalitsuste koguarv Eestis 116-le, kokku 98 valda ja 18 linna. Arvestades Vabariigi Valitsuse istungile esitatud Haanjamaa valla, Hiiumaa valla, Kehtnakandi valla, Lahemaa valla, Mulgi valla, Põhjaranniku valla ja Võhandu valla moodustamise eelnõusid väheneb omavalitsuste koguarv veel 14 omavalitsuse võrra 102-le, kokku 85 valda ja 17 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 01.01.2017 seisuga.

⁴ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, ühinemise hetkeks on muutunud.

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

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna 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“.

Samuti on eelnõu suunatud haldusreformi seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud haldusreformi eesmärgi ja § 3 täitmisele, kuna ühinemise tulemusena moodustatakse omavalitsus, kes vastab haldusreformi seaduses sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (omavalitsuses elab üle 5000 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, 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“ Ida-Viru maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Toila vald, Kohtla vald ja Kohtla-Nõmme vald algatasid kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise protsessi ning pidasid ühinemisläbirääkimisi ühinemislepingu sõlmimiseks vastavalt

Toila Vallavolikogu 27.01.2016.a. otsusele nr 67, Kohtla Vallavolikogu 04.02.2016.a. otsusele nr 79 ja Kohtla-Nõmme Vallavolikogu 25.02.2016. a otsusele nr 1. Ühinemislepingu projekti avaliku väljapaneku perioodi - 25.10 - 15.11.2016 - jooksul ettepanekuid ega vastuväiteid ei esitatud. Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme kohalike omavalitsuste juhtgrupp tagas ühinemisläbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise rahvakoosolekute korraldamise ja omavalitsuste veebilehtede kaudu. Omavalitsuste elanike arvamus selgitati välja perioodil 9. – 13. november 2016 omavalitsuste küsitluspunktides.

Toila vallavolikogu tegi 27. jaanuaril 2016 volikogu otsusega nr 67 Kohtla Vallavolikogule ja Kohtla-Nõmme vallavolikogule ettepaneku algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja ühinemisläbirääkimised eesmärgiga moodustada ühinemise kaudu uus kohaliku omavalitsuse üksus. Kohtla vallavolikogu otsustas 04. veebruaril 2016 (otsus nr 79) ja Kohtla-Nõmme vallavolikogu 25. veebruaril 2016 (otsus nr 1) ühinemisläbirääkimistega nõustuda.

Läbirääkimiste protsessi oli esialgselt kaasatud ka Jõhvi vald, kes 20. oktoobril 2016 (otsus nr 220) otsustas lõpetada ühinemisläbirääkimised Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallaga, jäädes seetõttu ühinemisläbirääkimistest välja.

Ühinemisläbirääkimiste tegevusi koordineeris juhtgrupp, kuhu kuulusid KOVide poolt määratud esindajad – vallavolikogude esimehed, vallavanemad, vallasekretärid ja ühinemiskoordinaator. Valdkondlike eesmärkide seadmiseks moodustati valdkondlikud töögrupid, kuhu KOVid said vastavalt vajadusele kaasata spetsialiste ning täiendavaid liikmeid. Ühinemislepinguga seotud küsimusi arutati juhtgrupis, kes muu hulgas kinnitas ka töögruppides tehtud töö tulemused ning sõnastas lõplikud valdkonnapõhised eesmärgid. Samuti arutati juhtgrupi tasandil teenuste edaspidist korraldust ja ühinemistoetusest teostatavaid investeeringuid.

Valdkondlikud töögrupid kogunesid ühel korral ühinemisfoorumil, mis toimus 27. mail 2016 Jõhvi Vallavalitsuses. Ühinemisläbirääkimiste juhtgrupp koosolekud toimusid 24.03.2016 Toilas, 07.04.2016 Jõhvis, 20.04.2016 Kohtlas, 09.06.2016 Jõhvis, 20.06.2016 Jõhvis, 24.08.2016 Jõhvis, 06.09.2016 Jõhvis, 27.09.2016 Jõhvis, 21.10.2016 Toilas, 25.10.2016 ja 22.11.2016 Jõhvis (IVOL-is).

Ühinemislepingu esimene täisversioon valmis 24. oktoobriks 2016, misjärel suunas ühinemisläbirääkimiste juhtgrupp lepingu perioodil 25.10 – 15.11.2016 avalikule väljapanekule (otsus nr 5 / 25.10.2016). Ettepanekuid ja vastuväiteid ühinemislepingu projektile sai esitada kirjalikult hiljemalt 15. novembriks. Etteantud tähtjaks ühtegi ettepanekut ei laekunud.

Tegevusi kajastati kogu ühinemisläbirääkimiste perioodi vältel ka vallalehtedes. Ühinemisläbirääkimisi selgitavad rahvakoosolekud toimusid:

- 17.10.2016 Toila Seltsimajas,
- 18.10.2016 Voka Rahvamajas,
- 27.10.2016 Kohtla-Nõmme Rahvamajas
- 29.10.2016 Järve küla Noortekeskuses.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Ajavahemikul 07.11 – 13.11.2016 toimus vastavalt ettenähtud korrale elanike arvamuse väljaselgitamine. Rahvaküsitluse käigus oli alates 16. eluaastastel Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla elanikel võimalik väljendada arvamust, kas toetatakse ühinemist või mitte. Kokku käis küsitluspunktides hääletamas 251 inimest, keskmiseks osalusprotsendiks kujunes 6.97%.

Elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
--	----------------	-----------	-----------	-----	---	----	---

	elanike arv						
Kohtla	1281	164	12,8	134	81,7	30	18,3
Kohtla-Nõmme	864	57	6,6	51	89,5	6	10,5
Toila	2000	30	1,5	20	66,7	10	33,3

Allikas: Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühinemislepingu seletuskiri

Ida-Viru maavanem edastas nimetatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise otsused koos Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõikes 9 nimetatud dokumentidega 19. detsembri 2016 kirjaga nr 12-1/2016/5083-1 Rahandusministeeriumile, märkides, 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 argumentid haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendatuse, territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta. Maavanem toetab Toila valla, Kohtla valla ja Kohtla-Nõmme valla ühinemist, kuivõrd 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 kohalike omavalitsuste puhul 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 Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 19. detsembri 2016 koosolekul ja toetas Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemist, kuna kavandatav ühinemine aitab kaasa ning on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele. Samas ei täideta ühinemisega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ning pigem on see ühinemine haldusreformi ühinemise esimene samm (järgneb sundühendamise etapi ettepaneku tegemine). Jõhvi valla loobumisega on tekkinud ilma keskuseta vald, koos Jõhvi vallaga moodustaks ühinevad omavalitsused tervikliku omavalitsuse.

Komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdade ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus valla nimega.

Ühinemisdokumendid on kättesaadavad: <http://uusjohvi.weebly.com/dokumendid.html>.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Põhjaranniku vald“. Kohanimenõukogu arutas nimeküsimumust 20. detsembri koosolekul ja leidis, et Põhjaranniku

vald ei ole sobiv nimi, kuna tegu on uue kunstnimega olukorras, kus on võimalik valida mõne vana olulise kohanime vahel. Geograafiliselt raskesti leitav ja ebamäärane: põhjarannikuna tuntakse tervet Põhja-Eesti paest rannikut, aga ka Saaremaa põhjaranda.

Sobivad nimed (võrdsed valikud) on Ontika vald ja Toila vald. Jõhviiga liitmisel on sobivaim nimi Jõhvi vald.

Ontika on sisuliselt nimetatud põhjaranniku sünonüüm, kuid on sisuliselt geograafiliselt täpsem, määratlevam ja omapärasem. Vana kohanimi.

Toila on vallanimi, ühendav kohanimi on ka Toila mõis, mis asub Kohtla valla maadel.

Jõhvi – vana kihelkonnanimi (võimalusel alati esimene lähtekoht vallale nime valikul), vana ja oluline kohanimi.

Vabariigi Valitsus arutas nimevaidlustega omavalitsuste ühinemise küsimusi 12. jaanuari 2017. aasta valitsuskabineti nõupidamisel ning tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks küsida omavalitsustelt haldusüksuse nime valiku kohta täiendavaid selgitusi, miks ei ole valitud kohanimenõukogu soovitatud nime ning kaaluda jätkuvalt kohanimenõukogu pakutud nimevalikuid. Rahandusministeerium saatis vastava kirja omavalitsustele 13. jaanuaril 2017 (riigihalduse ministri 13.01.2017 kiri nr 14-1/00483-7).

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald ei nõustu oma 26. jaanuari 2017 ühiskirjas kohanimenõukogu arvamusega, mille kohaselt on Põhjaranniku valla nimetus geograafiliselt ebamäärane kunstlik nimi, mis võib olla eksitav kohanimeseaduse mõistes ning ei nõustu kohanimenõukogu pakutud nimevariantidega Ontika – sealse põhjaranniku täpsem sünonüüm – või Toila valla nimega. Vallad on seisukohal, et Põhjaranniku valla nimi seostub väga otseselt Ida-Virumaa keskregiooni kõrge ning paese pankrannikuga, mis iseloomustab geograafiliselt moodustuvat valda väga hästi.

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühinemisläbirääkimised on seni toimunud ilma eriliste tõrgeteta (v.a. Jõhvi valla väljumine ühinemisprotsessi lõpul) ning seda suuresti ka neutraalse nime valiku tõttu. Nime muutmine tänases etapis eeldaks ühinemislepingu muudatust, sh eelnevalt elanikkonna arvamuse küsimist, ühinemislepingu uut avalikustamist ning kinnitamist Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme volikogudes. Ühinevad vallad hindavad selle tõrgeteta toimumist ebareaalseks.

Samuti toovad ühinevad vallad välja, et nad on selgel veendumusel, et haldusreformi seadusega seatud eesmärgid saavad täituda vaid oluliselt suurema omavalitsusüksuse moodustumisel ning 3 väikevalla ühinemisel ei suudeta tagada omavalitsusüksuse võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ega ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla poolt valitud uue omavalitsusüksuse nime „Põhjaranniku vald” esimeseks, sh kõige enam eelistatud alternatiiviks on Jõhvi vald. Seda juhul, kui Vabariigi Valitsus arvestab kõigi kolme valla ning haldusreformi Põhja-Eesti piirkonna komisjoni ettepanekuga (protokoll 10.01.2017 nr 9, punkt 2) sundliita Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald Jõhvi vallaga.

Vabariigi Valitsus võib, kuid ei pea omavalitsuse haldusüksuse nime sooviga arvestama (ETHS § 7¹ lg 4), sealhulgas ei ole Vabariigi Valitsusele haldusüksuse nime kinnitamisel siduv kohanimenõukogu aramus. Arvestades, et tegemist on alla omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ühineva valla moodustamisega, tuleb Vabariigi Valitsusel algetada nende omavalitsuste ühendamise mõne piirneva omavalitsusega, mis protsessi käigus saab Vabariigi Valitsus pakkuda uue haldusüksuse nime. Eelnevast tulenevalt ja

arvestades omavalitsuse seisukohta, teeb Rahandusministeerium ettepaneku määrata moodustuva valla nimeks Põhjaranniku vald.

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 sõnad „Kohtla“, „Kohtla-Nõmme“ ja „Toila“ ning lisatakse Ida-Viru maakonna valdade loetelusse sõna „Põhjaranniku“.

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 Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemisel Põhjaranniku vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Põhjaranniku 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.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Ida-Viru maakonna omavalitsuste ühinemine üheks omavalitsusüksuseks positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele⁵.

Hinnang haldusreformi eesmärkide saavutamisele

Haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

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

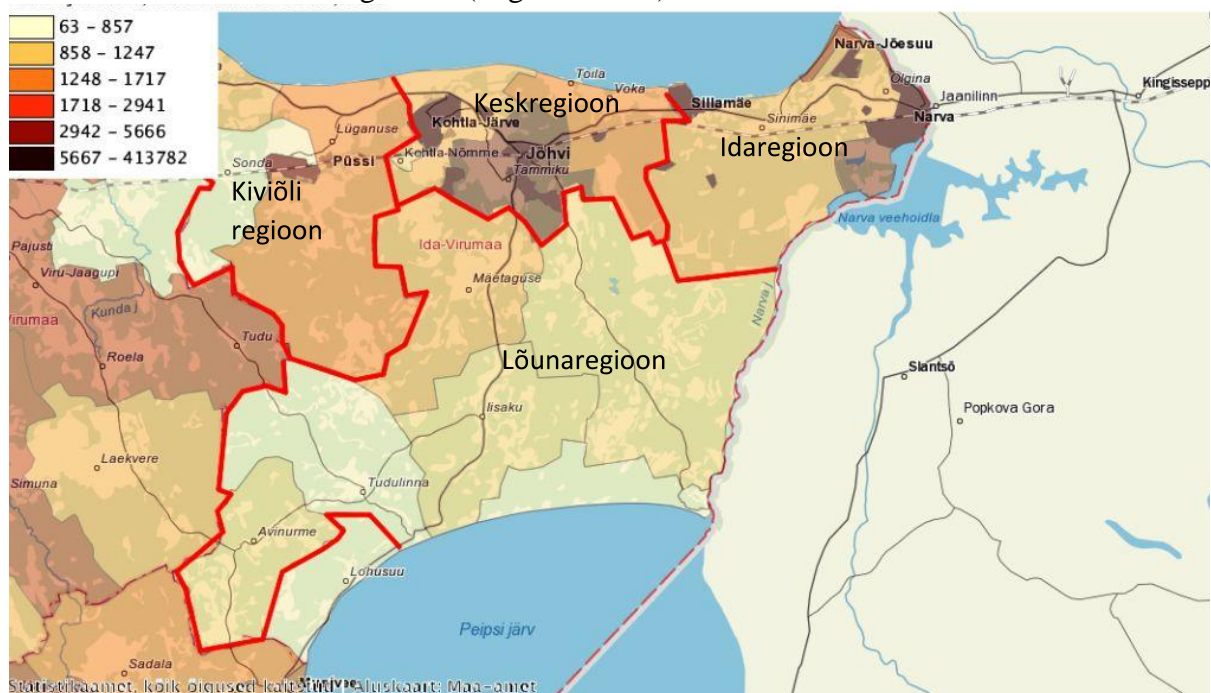
Ida-Viru maakonnas, mis on elanike arvult Harjumaa järel suuruselt teine (ca 150 000 elanikku, ligikaudu sama palju on elanikke ka Tartumaal), on 2016. aasta seisuga kokku 20 kohalikku omavalitsust (edaspidi KOV). Oma ajaloolise (tööstusliku) tausta ning rahvusliku koosseisu poolest eristuvad suuremad linnad (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe – kokku ca 111

⁵ Alljärgnev hinnang tugineb eksperthinnangule on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

000 elanikku), kus 85-95% elanikest on muukeelsed, väiksemates KOVide on eestlaste osakaal oluliselt suurem.

Nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt võib maakonna omakorda jagada neljaks: **Kiviõli region** (maakonna läänepoolsed KOVid Aseri, Lüganeuse ja Sonda vallad ning Kiviõli linn), **kesk-region** (Jõhvi, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Toila ja Mäetaguse vallad ning Kohtla-Järve linn), **idaregioon** (Vaivara vald ning Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe linnad) ja **lõunaregioon** (Alajõe, Avinurme, Iisaku, Lohusuu, Tudulinna vallad). Mäetaguse ja Illuka on ennast mitmete tegevuste osas (sh haldusreform) positsioneerinud kui lõunaregiooni omavalitsused. Nt kuuluvad mainitud KOVid koos lõunaregiooni KOVidega Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda. Neljast jaotust on kasutatud Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu tasandil, viimasel ajal ka näiteks sotsiaalteenuste planeerimisel⁶ (joonis 2).

Joonis 2. Ida-Virumaa allregioonid (kogurahvastik)



Allikas: sotsiaalteenuste arendamine maakonnas, <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>

Reaalsed KOVide ühinemisläbirääkimised on 2016. aastal toimunud eelkirjeldatud jaotuse järgi. Kolm suuremat linna (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe) pole läbirääkimistes osalenud, ülejäänud KOVid on koondunud nelja läbirääkimispiirkonda⁷. Antud ajahetkel ehk nn vabatahtliku haldusreformi puhul võib sellist omavalitsuste mustrit (3 linna + 4 valda) pidada maakonna jaoks mõistlikuks, kuna see on nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt sidus ja arvestab juba väljakujunenud koostöösidemeid.

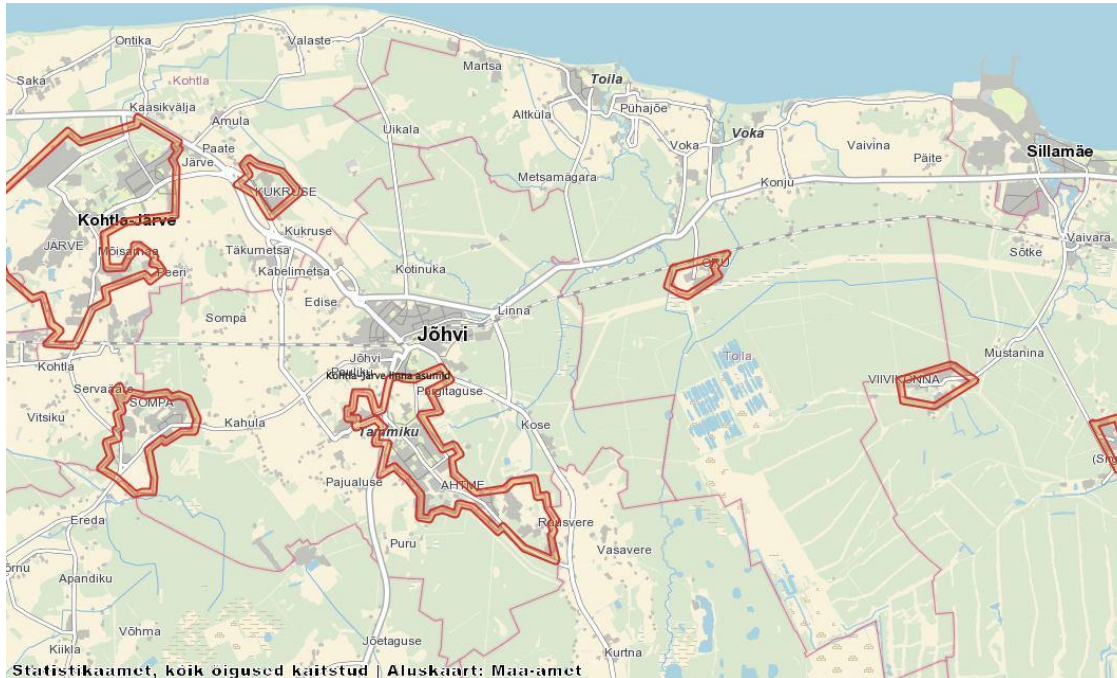
Ida-Virumaa omavalitsuste puhul on eripäraseks moodustiseks Kohtla-Järve linn, mis koosneb kuuest eraldi asuvast linnaosast (seitsmest lahustükist). Neist viis suuremat (Ahtme,

⁶ <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>

⁷ v.a. maakonna äärealad, kes on läbirääkimisi pidanud naabermaakondades (Aseri Lääne-Virumaa suunas ning Avinurme ja Lohusuu Jõgevamaa suunas)

Järve, Oru, Sompä, Kukruse) asuvad keskregioonis, mis muudab omavalitsuste pildi killustatuks. Kõige suuremad (mõlemas on ca 15000 elanikku) ning selgelt tähtsaimad on Ahtme linnaosa, mis paikneb Jõhvi valla sees ja on seotud Jõhvi linnaga ning Kohtla valla sees asuv Järve linnaosa (joonis 3).

Joonis 3. Kohtla-Järve linnaosad



Allikas: Kohtla-Järve linna arengukava 2016-2034, http://www.kohtla-jarve.ee/uploads/documents/planering/Kohtla-Jarve_linna_arengukava_2016-2034.pdf

Vabatahtliku haldusreformi puhul ei ole kohalike omavalitsuste poolt asutud lahendama Kohtla-Järve linnaosade küsimust, kuna läbirääkimisi ei ole soovinud ei Kohtla-Järve linn (kellel selleks pole kohustust) ega ka ükski keskregiooni valdadest. Kuna Illuka ja Mäetaguse vallad valisid läbirääkimistes Ida-Virumaa lõunaregiooni suuna, oli igati loogiline, et alates 2016. aasta algusest peeti ametlikke läbirääkimisi ülejäänud keskregiooni nelja valla vahel – **Jõhvi, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila**. Vastava nelja valla ühinemisläbirääkimiste tulemusena valmis ka esmane versioon ühinemislepingust, mis 2016. a. oktoobris suunati avalikustamiseks. Ühinemislepingu tööversiooni kohaselt oli üheks strateegiliseks valla arengusuunaks regionaalse keskuse ehk Jõhvi arendamine. Sellele vaatamata otsustas Jõhvi Vallavolikogu 20. oktoobri 2016 otsusega lõpetada ühinemisläbirääkimised, millest tulenevalt tegid Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila ühinemislepingusse vajalikud muudatused (sh muudeti KOV nimi Jõhvi vallast Põhjaranniku vallaks) ning kinnitasid ühinemislepingu üksmeelselt 30.11.16. Seejuures edastasid kolm ühinemisotsuse kinnitanud valda 06.12.2016 Rahandusministeeriumisse pöördumise, milles toodi välja, et nende suhtes **tuleks haldusreformi järgmises etapis** (peale vabatahtlikku ühinemisperioodi lõppu) **viia läbi Jõhvi vallaga sundliitmine**.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemine üheks omavalitsusüksuseks positiivse mõjuga järgmiste asjaolude lõikes.

Ajalooline põhjendus

Ajalooliselt jääb suurem osa Ida-Virumaa kesk-regioonist kunagise Jõhvi kihelkonna aladele. Osa Toila vallast jäi ka idapoolsesse Vaivara kihelkonda, osa Kohtla ja Kohtla-Nõmme aladest aga läänepoolsesse Lüganuse kihelkonda.

Piirkonna asustumustrit ning rahvastikulist koosseisu muutis aga 20. sajandi esimesel poolel ja keskpaigas kardinaalselt kaevanduste rajamine piirkonda ning põlevikvi töötlemisega seonduv, mille tulemusena tekkisid uued kaevandusasulad ning piirkonda rändas sisse massiliselt uusi elanikke. Eelkõige asusid sisserändajad elama siiski linnadesse (nt Kohtla-Järvele), nii Toila, Kohtla kui ka Kohtla-Nõmme jäid peamiselt eestikeelseteks piirkondadeks moodustades teistsuguse kultuuriruumi. Ühine ajalugu ning põlevikivi tööstuse pärand on siiski tugevaks ühisosaks nii Kohtla, Kohtla-Nõmme kui ka Jõhvi valdadel aga ka Toilal.

Eestikeelsete maavaldade ning Kohtla-Järve sundliitmine tekitaks selgelt konfliktse olukorra. Samas kui kolme valla sundliitmine Jõhviga, mis on regionaalne keskus ning millega on nii sotsiaalne kui ka kultuuriline sidusus suurem, oleks selgelt eelistatud.

Mõju elanike elutingimustele

Eelduslikult võiks kolme KOVi ühinemisest finantsvaates rohkem võita Kohtla-Nõmme ja Kohtla valla elanikud, kuna Toila vald on suurem ning sealne tulumaksu laekumine elaniku korda on oluliselt kõrgem kui Kohtla ja Kohtla-Nõmme valdades. Samas võiks olla mõju elanike elutingimustele märkimisväärselt suurem, kui Põhjaranniku vald sundliidetakse Jõhviga ning tekiks loogiline keskus-tagamaa süsteemis KOV, kes suudaks ka praktiliselt kõik teenused ise terviklikult välja arendada.

Elanike ühtekuuluvustunne

Piirkonna KOVidel on mitmeid tugevaid ühiseid jooni, mis mõjutavad ka elanike ühtekuuluvustunnet. Toila ja Kohtla vald on mereäärsed KOVid, mis on looduslikult seotud, nt pankranniku näol. Kõik kolm Põhjaranniku KOVi on sarnased ka selle poolest, et tegu on selgelt elukeskkonna valdadega, töökohad ning teenused on peamiselt linnades.

Vaieldamatult on üheks väga oluliseks aspektiks Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme puhul ka ühine kultuuriruum – kõigi Põhjaranniku valdade rahvastikukoosseisus domineerivad eestlased, samas kui nt Kohtla-Järve elanikest enam kui 80% on muukeelsed. Ka Jõhvis on eestlaste osakaal ca kaks korda suurem kui Kohtla-Järvel, samas on üle poolte jõhvilastest siiski muukeelsed.

Elanike ühtekuuluvust on aidanud arendada ka kohalik Leader tegevusgrupp Kirderanniku Koostöökogu (KIKO), kuhu on kuulunud nii Jõhvi, Toila, Kohtla kui ka Kohtla-Nõmme (Kohtla vald vahetus küll uuel perioodil tegevusgruppi). KIKO toel on tegeletud ühiselt maapiirkondade arendamisega ning ellu viidud mitmeid ühtekuuluvusele panustavaid projekte.

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühinemine (Põhjaranniku vald) ilma Jõhvita ei too kaasa põhimõttelist arengut elanike avalike teenuste korraldamise osas, kuna omavalitsusel puudub üks “oma” keskus. Põhjaranniku valla suurema osa elanike jaoks on tõmbekeskuseks Jõhvi,

teatud osas on keskuseks ka Kohtla-Järve Järve linnaosa, mis võib tähendada seda, et terviklikku strateegilist planeerimist ning teenuste arendamist on väga keeruline teostada.

Toila valla ja osa Kohtla valla jaoks on selgeks tõmbekeskuseks nii töökohtade kui ka teenuste osas Jõhvi (riigigümnaasium, huviharidus, erinevad piirkondlikud/regionaalsed teenused, jne), Kohtla-Nõmme ja teise osa Kohtla valla jaoks on tõmbekeskuseks ka Kohtla-Järve Järve linnaosa, kus on samuti nt gümnaasiumihariduse ja huvihariduse omandamise võimalused. Suurem osas strateegilistest teenustest on seega vajalik lahendada koostöös mitme teise KOViga, mis ei tee aga avalike teenuste osutamise kvaliteeti otseselt paremaks.

Mõju haldussuutlikkusele

Omavalitsuste administratsiooni kompetentsid kolme KOVi ühinemisel paraneksid, eelkõige võiks ühinemine tõsta väiksemate KOVide haldussuutlikkust (Kohtla-Nõmme). Samas on täiesti selge, et sundliitmisel Jõhviga võiks tekkida kvalitatiivselt uus tase spetsiifiliste kompetentside osas. Jõhvi vallas on eraldi spetsialistidega kaetud nt keskkond, heakord, ehitus, majandus, hanked, vallavara, järelevalve jms, lisaks on Jõhvi nt GIS spetsialist ja arhitekt. Sellist spetsialiseerumist Põhjaranniku vallal ilma Jõhvita kindlasti võimalik tekitada ei ole.

Mõju demograafilisele situatsioonile

Kõigi Põhjaranniku valla KOVide aga ka Jõhvi elanike arv on viimasel kümnendil järjepidevalt vähenenud. Toila ja Kohta valla elanike arv on seejuures vähenenud ca 2 korda vähem kui Ida-Virumaal keskmisena (7% vs 14%), Jõhvis on vähenemine olnud keskmisega sarnane ning Kohtla-Nõmmes on see olnud kõige suurem (tabel 1). Eelduslikult jätkub elanike arvu vähenemine samas tempos.

Tabel 1. Piirkonna elanike arvu dünaamika

	2006	2016	Muutus	Muutus %
Kohtla	1 688	1 581	-107	-6,3%
Kohtla-Nõmme	1 216	1 011	-205	-16,9%
Toila	2 484	2 308	-176	-7,1%
Kokku Põhjaranniku vald	5 388	4 900	-488	-9,1%
Jõhvi	13 744	11 966	-1 778	-12,9%
Põhjarannik+Jõhvi	19 132	16 866	-2 266	-11,8%
Ida-Virumaa	175 407	150 943	-24 464	-13,9%

Allikas: rahvastikuregister.

Ka vanusstruktuurist on näha, et jätkusuutlikumad on Toila ja Kohtla vald, kuna seal on eakate osakaal oluliselt väiksem kui maakonnas keskmiselt, samal ajal kui Kohtla-Nõmme ja Jõhvis ületab see ka maakonna keskmist (tabel 2).

Tabel 2. Piirkonna KOVide vanusstruktuur (01.2016)

Vanusgruppide osakaal	0-6	7-18	19-64	65+
Jõhvi vallavalitsus	6,1%	10,3%	60,7%	22,9%
Kohtla vallavalitsus	7,8%	13,3%	62,4%	16,4%

Kohtla-Nõmme vallavalitsus	4,8%	12,0%	58,0%	25,2%
Toila vallavalitsus	6,4%	11,4%	64,3%	17,9%
Ida-Virumaa	5,8%	11,1%	62,0%	21,2%

Allikas: rahvastikuregister.

Demograafilises plaanis on seega parimas olukorras Kohtla ja Toila vallad, Jõhvis ning Kohtla-Nõmmes on olukord halvem. Sellest hoolimata on prognoositav elanike arvu jätkuv vähenemine lähimal kümnendil samas tempos.

Põhjaranniku kolmest vallast oleks ühinemisel võitja seega eelkõige Kohtla-Nõmme. Sundliitmisel võiks olla positiivne mõju eelkõige Jõhvile, kuna nooremate põlvkondade ja ka maksumaksjate osakaal on kahes suuremas naabervallas (Toila ja Kohtla) Jõhvist parem.

Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Selgelt kõige parem lahendus tekib nii ühistranspordi- kui ka kommunikatsiooni korralduse puhul siis, kui Põhjaranniku vald sundliidetakse Jõhviga. Vastav lahendus võimaldaks arendada loogilist keskus-tagamaa transpordivõrku ühe omavalitsuse piirides. Juhul, kui tekib vaid Põhjaranniku vald tuleb transpordi ja kommunikatsiooniküsimused ka edaspidi lahendada naaber KOVidega koostöös.

Täna on nii Toila, Kohtla kui ka Kohtla-Nõmme ühistranspordi ühendused Jõhviga head. Näiteks Kohtla-Nõmmel ja Toilal on päevas ca 20 ühendust Jõhviga⁸, samuti on ühendused Jõhviga tagatud Kohtla vallal. Kõigi omavalitsuste suuremad asulad (Toila, Järve, Kohtla-Nõmme) on 10-18 km kaugusel Jõhvist ning hästi ligipääsetavad. Samas on mitmete asulatele veelgi lähemal Kohtla-Järve Järve linnaosa.

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Kuna Põhjaranniku valdade näol on tegu eelkõige nn elukeskkonna KOVidega, mis on suuremate linnade tagamaaks, pole kohapealseid töökohti KOVides kuigi palju. Oluliseks märksõnaks on kõigi KOVide jaoks turismi arendus. Toila puhul on olulisteks objektideks nt Toila SPA Hotell ja sadam, Kohtla valla puhul Saka ja Ontika mõisad, Valaste juga ja pankrannik, Kohtla-Nõmme puhul kaevanduspark-muuseum. Töötusettevõtluse arendamine toimub eelkõige aga naaber KOVide ehk Kohtla-Järve ja Jõhvi territooriumitel. Terviklikumat ettevõtluse arengut oleks kindlasti võimalik kavandada juhul, kui Põhjaranniku vald oleks sundliidetakse Jõhvi külge.

Mõju hariduslikule olukorrale

Kohtla vallas pole täna ei alus- ega üldharidusasutusi. Vastavad teenused ostetakse sisse eelkõige Kohtla-Järvelt (koolikohtasid ostetakse ca 130 õpilase) ja Jõhvilt (ca 35 kooliõpilast). Kohtla-Nõmmel on üks lasteaed kahe rühmaga ning põhikool ca 80 õpilasega. Põhikool on olnud kahanev, selle jätkusuutlikkus võib olla pikemas perspektiivis küsitav. Samas ei mõjuta seda otseselt ühinemine, kuna ka täna toimub õpilasränne Kohtla-Nõmmelt Kohtla-Järvele ja Jõhvi. Toila vallas tegutseb 2 lasteaeda kokku 8 rühmaga ning Toila Gümnaasium. Gümnaasiumiastmes oli 2015/2016 õppeaastal 43 õpilast, astme

⁸ www.peatus.ee

jätksuutlikkus on küsitav. Samas käib arvestatav hulk valla lapsi gümnaasiumiharidust omandamas ka mujal (nt Jõhvi riigigümnaasiumis), seega on perspektiivis kooli reorganiseerimine põhikooliks tõenäoline. Tõenäoliselt aitaks ühinemine Jõhviga vastavat otsust kiiremini teha, seega võib eeldada, et sundliitmisel on positiivne mõju koolivõrgu korrastamisele.

Kolme omavalitsuse ühinemine suure tõenäosusega hariduskorralduses midagi ei muudaks, ühinemine Jõhviga võiks kaasa aidata koolivõrgu korrastamisele eelkõige Toilas.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühinemisega kaasneb võimalus nt tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Vastavat efekti pole tõenäoliselt väga suures mahus võimalik tekitada vaid Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühendamisel, kuna tegu on ilma ühe keskuseta ja väljavenitatud territooriumiga KOViga. Juhul, kui ühinemisse oleks kaasatud ka Jõhvi, oleks perspektiivne mõju oluliselt suurem.

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 tööjõukulude 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.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. detsembri 2016. a seisuga Kohtla vallas 1566 inimest, Kohtla-Nõmme vallas 997 inimest ja Toila vallas 2287 inimest. Põhjaranniku valla

moodustumisel on riigieelarvest eraldatava **ühinemistoetuse summaks umbes 866 250 eurot** (288 750 + 288 750 + 288 750) eurot⁹.

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 volikogu 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.

⁹ Kuigi ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, võib eeldada, et ühinemistoetuse maht ei muutu, sest alla 3000 elanikuga omavalitsustele eraldatakse toetust miinimummääras.