****

**RAHANDUSMINISTEERIUM**

**Soovituslikud juhised ühinemiskokkuleppe koostamiseks**

***Autor***

***PhD Mikk Lõhmus***

**TALLINN**

**TAEBLA**

**2017**

**Soovituslikud juhised ühinemiskokkuleppe koostamiseks**

1. Vastavalt seadusele tuleb ühinemiskokkuleppes kokku leppida vähemalt haldusüksuse nimi, liik, sümboolika ja see missugusest põhimäärusest kuni uue põhimääruse kehtestamiseni lähtuda.[[1]](#footnote-1)

Volikogu liikmete arv ja valimisringkonnad ei ole iseenesest ühinemisleppe kohustuslik osa, kuid õigusselguse huvides oleks tungiv soovitus need küsimused samuti ühinemiskokkuleppes kajastada.

1. Nime ja liigi osas lähtutakse Vabariigi Valitsuse määruses tehtud ettepanekust, kui just KOV-id ei taotle põhjendatult hiljemalt 15. maiks 2017 maavanemale saadetavas arvamuses VV ettepanekule määruse eelnõus nimetatud haldusüksuse nime või liigi muutmist.
2. Ühinemiskokkulepe on kas täiesti iseseisev dokument (kui piirkonnas ühinemislepingut ei ole) või ühinemislepingu(te) lisa (kui ühinemisleping(ud) on olemas.)
3. Kui pooltel varasemat ühinemislepingut kinnitatud ei ole, siis sarnaneb ühinemiskokkulepe tavalise ühinemislepinguga ja ühinemiskokkuleppe koostamine tavalise ühinemislepingu koostamise menetlusega.
4. Missugune on kehtiva ühinemislepingu staatus sundühendamise korral? (kui vähemalt osadel ühinevatest KOV on kinnitatud ühinemisleping) Kui ühinemiskokkuleppes ei lepita kokku, millised ühinemislepingu kokkulepped laienevad VV poolt ühendatud territooriumile, siis vaikimisi ei laiene ükski punkt ja ühinemisleping kohaldub ikkagi ainult nende KOVide territooriumil, kelle poolt vastu võetud. Avalike teenuste arendamine, erinevad garantiid näiteks asutuste säilimise osas ja investeeringute kavandamine nähti ühinemislepingus ette ikkagi siduvana vaid nende KOV-ide jaoks, kes samuti ühinemislepingu kinnitasid, eeldusel, et kokkulepete elluviimiseks on neil kasutada ühinemistoetus.

Seega nähakse sellisel juhul ühinemiskokkuleppes ette:

* 1. Sätted, mille osas vajab ühinemisleping kindlasti muutmist. Eeskätt puudutab see KOV nime ja liiki kui Vabariigi Valitsuse ettepanek seda tingib, samuti vajadus muuta valimisringkondade või volikogu liikmete arvu kohta kokku lepitut, haldusterritoriaalse korralduse muutmise liigi muudatust (kui ühinemise asemel lepitakse kokku liitumine).
  2. Sätted, mille osas võib ühinemislepingut muuta - eeskätt näiteks sümboolikat, ajutist põhimäärust jms küsimusi puudutavates osades. Ühinemislepingu saab avada ainult teemades, mis ühinemiskokkuleppes lepitakse senise ühinemislepinguga võrreldes kogu uue KOV territooriumil kokku teisiti.
  3. Kokkulepped selle kohta, missugused ühinemislepingu punktid laienevad kogu ühendatavale KOV üksusele (vt punkti sissejuhatust);
  4. Täiendavad kokkulepped, mis ei kajastu olemasolevas ühinemislepingus. Neid teemasid saab üles tõsta (avada) ja kokku leppida ainult osapoolte konsensuse korral ning soovitav on seda teha üksnes olulise avaliku huvi korral.

1. Ühinemiskokkuleppe kinnitamisega koos tuleb ühinemislepingu osapooltel eelpooltoodust lähtudes ka ühinemislepingus muuta kõik punktid, mille osas ühinemiskokkuleppes otsustatakse teisiti. Ühinemiskokkuleppe kinnitamine ja ühinemislepingus tehtavad muudatused on soovitav teha ühe volikogu otsusega. (vt lisa 2)[[2]](#footnote-2)

Kui volikogu liikmete arvu ja valimisringkondade küsimustes tuleb ühinemislepingu teksti muuta, siis oleks see mõistlik sõnastada, et volikogu liikmete ja valimisringkondade arvu määramisel lähtutakse ühinemiskokkuleppe punktist, õigusselguse huvides võib ühinemislepingus ka konkreetse volinike arvu ära märkida. (varasemalt mainisime, et see ei ole iseendast ühinemislepingu kohustuslik sisu)

1. Kui ühinemiskokkuleppe osas üksmeelele ei jõuta ja ühinemiskokkulepet volikogudes ei kinnitata:

* Kui läbirääkijate vahel ühinemisleping puudub, siis nime ja liigi valikul lähtutakse VV määruse eelnõust, sümboolika ja ajutise põhimääruse osas elanike arvult suurima ühineja sümboolikast ja põhimäärusest. Valmisringkondade arvu ning volikogu liikmete arvu määrab vastavalt HRS § 12 lg 9 alusel maavanem. Kõik ülejäänud küsimused lahendatakse vastavalt seadusele või otsustab uus volikogu;
* Kui ühtedel osapooltel on olemas ühinemisleping, siis lähtutakse ühinemislepingust sätestatust, va osas, kus Vabariigi Valitsuse määruses on tehtud teistsugused ettepanekud (nimi ja liik). Juhul kui ühinemisega kaasneb vajadus muuta volikogu suurust, moodustada valimisringkond (ringkonnad) - sellisel juhul otsustab HRS § 12 lg 9 alusel maavanem.
* Kui mõlemal osapoolel on ühinemisleping, siis lähtutakse esimeses järjekorras sellest ühinemislepingust, mille alusel on tekkinud kriteeriumitele vastav KOV või kui kumbki ühinemisleping ei anna kokku miinimumkriteeriumit, siis lähtutakse suurema elanike arvuga moodustava KOV-i ühinemislepingust. Juhul kui ühinemisega kaasneb vajadus muuta volikogu suurust, moodustada valimisringkond - sellisel juhul otsustab HRS § 12 lg 9 alusel maavanem.[[3]](#footnote-3)

Kui ühinemiskokkulepet ei sõlmita siis KOVVS kohaselt moodustatakse üks valimisringkond, välja arvatud juhul, kui VV algatatud ühinemine hõlmab KOV-e, kes volikogude algatatud ühinemise käigus on leppinud kokku mitme valimisringkonna moodustamise[[4]](#footnote-4). Volikogu liikmete arvu määrab maavanem lähtudes KOVVS § 7 lg 2 sätestatud volikogu liikmete arvust.

**LISA 1**

**ÜHINEMISKOKKULEPE**

**PREAMBUL**

HRS § 12 lõike 5 ja KOKS § 22 lg 1 p 37 alusel ja kooskõlas HRS § 12 lõike 2 punktiga 3 ning arvestades, et

* **X** vald, **Y** vald ja **Z** vald on heaks kiitnud ühinemislepingu, esitanud Vabariigi Valitsusele taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning Vabariigi Valitsuse … 2017. määrusega on **X** valla , **Y** valla ja  **Z** valla osas haldusterritoriaalset korraldust muudetud ja moodustatud **Q** vald.
* Vabariigi Valitsus algatas….. **C** valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ja valla ühinemise **X** valla, **Y** valla ja **Z** vallaga.

**ÜLDSÄTTED**

* Käesoleva ühinemiskokkuleppega lepivad **X vald, Y vald, Z vald ja C vald** kokku ühineva omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, volikogu liikmete arvu ja valimisringkonna moodustamise, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise ja uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise, samuti muude kokkuleppe osaliste poolt vajalikuks peetud küsimuste lahendamise ning **X**, **Y** ja **Z** valla vahelise ühinemislepingu muudatused.

**OMAVALITSUSÜKSUSE NIMI, PIIRID, LIIK JA SÜMBOOLIKA**

**Seletus**

Haldusüksuse nimi, liik ja sümboolika peavad olema vastavalt HRSile. kokku lepitud.

Vabariigi Valitsuse määruse ettepanekus on nimi ja liik ära nimetatud. Võib kokku leppida ka teisiti, aga siis tuleb HRS § 12 lg 4 kohaselt küsida eelnevalt Kohanimenõukogu arvamust (nime ja liigi muutmise soov tuleb 15. maiks 2017 maavanemale saadetavas arvamuses Vabariigi Valitsuse ettepanekule ära nimetada)

Sümboolika osas on vastavalt HRS § 12 lg 4 kohaselt kohustus küsida ja arvestada Riigikantselei arvamusega.[[5]](#footnote-5)

* KOV üksused lepivad kokku, et ühinemisel moodustatava kohaliku omavalitsuse üksuse nimeks saab **Q vald** ja liigiks „**vald“**

**Alternatiivid:** *Vallad lepivad kokku, et ühinemisel moodustatud kohaliku omavalitsuse üksuse nimeks saab* ***W vald*** *ja* ***X*** *vald,* ***Y*** *vald ning* ***Z*** *vald muudavad selles osas omavahelist ühinemislepingu punkti ….*

* Ühinevad vallad kasutavad …….. sümboolikat ja ……… põhimäärust. (*kui muudetakse ühinemislepingus kokku lepitud sümboolikat või põhimõtteid, siis tuleb muuta ühinemislepingu vastavat punkti)*

**VOLIKOGU LIIKMETE ARV JA VALIMISRINGIKONNAD**

**Seletus**

Volikogu liikmete arv ja valimisringkonnad pole kohustuslik ühinemiskokkuleppe osa, kuid soovituslik on need küsimused kindlasti sätestada ka ühinemiskokkuleppes.

Volikogu liikmete arv ja valimisringkonnad peavad olema kokku lepitud vastavalt HRS § 12 lõike 2 punktile 4.

Kõikide ülejäänud küsimustes kokku leppimine on vabatahtlik, kuid kergendab kindlasti ühinemise tulemusena moodustuva KOV-i toimimist.

* Volikogu suurus on … liiget, kes valitakse ühes (…) valimisringkonnas. *(kui muudetakse ühinemislepingus kokku lepitud volikogu liikmete arvu ja valimisringkondi, siis tuleb muuta ühinemislepingu vastavat punkti, soovitav on sõnastada, et lähtutakse ühinemiskokkuleppes sätestatust)*

**Haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamiNe**

See osa ühinemiskokkuleppest pakub osapooltele kõige enam erinevaid võimalusi kokku leppida- seda eeskätt olukorras, kus ühinemislepingud puuduvad. Ja teisest küljest- kuna seadused (HRS, ETHS jne) reguleerivad ära kõik põhiküsimused, siis võib lahendamata küsimused jätta uue valitava volikogu otsustada.

Siiski tuleb eeskätt rõhutada vajadust leppida järgmised küsimused (eeldusel, et piirkonnas on kehtiv ühinemisleping):

* missugused ühinemislepingu punktid laienevad kogu ühendatavale KOV üksusele (NB- veelkord- kui seda kokku ei lepita, siis ühinemislepingu punktid ühendatud KOV üksusele (üksustele) automaatselt ei laiene);

Põhimõtteliselt on võimalik avada ka ühinemisleping konkreetsetes teemades, aga see saab toimuda üksnes kõikide osapoolte konsensuse korral, eeldusel, et need kokkulepped lepitakse kokku ühinemiskokkuleppes ning laienevad kogu ühinevale KOVile.

**Organisatsiooniliste küsimuste lahendamine**

Seletus: organisatsioonilised küsimused võivad puudutada tuleviku volikogu töökorralduse aluseid (kõige levinum on komisjonide moodustamise põhimõtted, kohaliku demokraatia edendamine vms), ühinemisjärgset juhtimiskorraldust, osavaldade moodustamist, kogukonnakogusid jne

**NÄITEKS (näited toodud Lääne-Nigula valla ühinemisleppest)**

Volikogu komisjonide moodustamisel lähtutakse põhimõttest, et igast ühinenud vallast kaasatakse igasse volikogu komisjoni (va revisjonikomisjon) vähemalt üks (1) esindaja, ühinemiseelse Lääne-Nigula valla territooriumilt vähemalt neli (4) esindajat- 1 esindaja Taebla, Palivere, Risti ja Oru piirkonnast.

*Ühinemiskokkuleppes lepitakse sellisel juhul kokku, et ka ühendatava valla territooriumilt (või piirkondadest) kaasatakse volikogu komisjonidesse vähemalt 1 (või mitu) esindaja (t) st ühinemislepingu punkt X rakendatakse ka C valla osas.*

*Samuti võib kokkuleppes ette näha erandeid – näiteks kas ei moodustata üldse teeninduskeskusi või mõnes ühendatavas vallas moodustatakse rohkem kui üks teeninduskeskus.*

Ühinemiskokkuleppes oleks soovituslik leppida kokku valla keskus ja juriidiline aadress. (see ei ole samas kohustuslik ja võib jääda ka uue volikogu teemaks)

* **Q** valla juriidiliseks aadressiks on…. (*kui muudetakse ühinemislepingus kokku lepitud aadressi, siis tuleb kokku leppida ühinemislepingu muutmine*)

Lisaks võib kokku leppida spetsiifilisemas territoriaalses organisatsioonilises korralduses:

**NÄITEKS (näited toodud Lääne-Nigula valla ühinemisleppest)**

Senistes vallakeskustes moodustatakse valla piirkondlikud teeninduskeskused või osavallavalitsused. Piirkondlikus teeninduskeskuses tagatakse vähemalt järgmised kompetentsid ja teenused: avalduste vastuvõtmine ja esmane nõustamine, maksete vastuvõtmine, piirkondlik arendusvõimekus, esmatasandi sotsiaalhoolekanne, rahvastikuregistri toimingud.

Lääne-Nigula valla territooriumil säilivad Linnamäe ja Risti teeninduskeskused ja sotsiaalametniku vastuvõtt Palivere alevikus.

*Ühinemiskokkuleppes lepitakse sellisel juhul kokku, et ka sundühendatava valla territooriumilt (või piirkondades) moodustatakse teeninduskeskused, võib kokku leppida erisused võrreldes ühinemislepingus sätestatuga.*

*Samuti võib kokku leppida osavalla töökorralduse alused.*

**Teenuste korraldamine**

Seletus: teenuste korraldamine ühinenud vallas on küsimus, mis pakub kõige enam erinevaid tõlgendamisvõimalusi. Ka sellise teema sõnastus ühinemislepingus võib olla väga erineva üldistatusse astmega- alates sellest, et kõik otsused teeb uus volikogu kuni selleni, et lepitakse kokku erinevate teenuste korraldus, kättesaadavuse ja kvaliteedi kriteeriumid küllaltki üksikasjalikult.

Mõeldav (aga mitte soovitatav) on ka lahendus, kus näiteks kahe ühinemispiirkonna ühinemislepingutega otsustatud avalike teenuste pakkumise korraldus toimub erinevalt.

**NÄITEKS (näited toodud Lääne-Nigula valla ühinemisleppest)**

Kõigile valda registreeritud lastele tagatakse vajadusel lasteaiakoht ja osutatakse kvaliteetset alusharidust võttes arvesse laste erivajadusi. Kõik munitsipaallasteaiad jätkavad tegevust, eesmärgiga lasteaia- ja lastehoiukohtade pakkumine korraldada kodulähedaseima teenusekeskuse põhiselt.

Tänased kultuuriasutused jätkavad tegevust. Ühinenud vallas arvestatakse tänaste valdade erinevaid kultuurikorralduse põhimõtteid (muuseumid, kultuurikeskused, kultuurimajad, rahvamajad, külamajad) ning eeltoodud lähtudes luuakse kõiki osapooli arvestav rahastamismudel ning vajadusel ja võimalusel ühtlustatakse kultuuriteenuste piirkondlikku kättesaadavust. Kultuuriasutuste rahastamine jätkub vähemalt ühinemiseelsete põhimõtete alusel arvutatud rahalises mahus.

*Ühinemiskokkuleppes lepitakse sellisel juhul kokku, kas ülalnimetatud punktid kohalduvad ka valitsuse algatusel ühendatavale KOV üksusele või nähakse ette erisused valitsuse algatusel ühendatavale KOV üksusele.*

Õpilastele tagatakse võimalikult kodulähedane põhiharidus. Olemasolev põhikoolide võrk ja Kullamaa Keskkooli gümnaasiumiaste säilib vähemalt lepingu kehtivusaja lõpuni. Lepinguosalised nõustuvad keskkooliosaga seonduvate kulude katmise ja vajalike investeeringute tegemisega sõltumata sellest, milliseks kujuneb riigipoolne munitsipaalgümnaasiumide rahastamise mudel. Võimalikud muudatused valla põhikoolide võrgustikus saavad olla tingitud laste arvu vähesusest ja riigi poolt hariduse rahastamismudeli muutumisest, mille tagajärjel kooli pidamine kohalikule omavalitsusele muutub ebaotstarbekaks. Peetakse oluliseks Noarootsi Gümnaasiumi jätkamist riigigümnaasiumina ja

koostööd üldhariduse osas.

*Siin on näide punktist, kus nimetatakse konkreetseid objekte.*

*Ühinemiskokkuleppes lepitakse sellisel juhul kokku, kas ka valitsuse algatusel ühendatava KOV osas mingeid erandeid tehakse või garantiisid antakse.*

**Eelarveliste küsimuste lahendamine**

Valitsuse algatusel ühendatav KOV üksus ei saa ühinemistoetust, kuid investeeringute osas on mõistlik kokku leppida, et oma ühinemiseelse potentsiaali raames saaks ka ühendatavad KOV üksused garantii investeeringuid teha (arvestades olemasolevat vaba jääki, põhitegevuse tulemit ja netovõlakoormust)

**NÄITEKS (näited toodud Lääne-Nigula valla ühinemisleppest)**

Teine osa investeeringuid viiakse ellu valla jooksva põhitegevuse tulemi ja juurde kaasatavate laenuvahendite arvelt (vt Lisas 5 „Kullamaa valla, Lääne-Nigula valla, Martna valla, Noarootsi valla ja Nõva valla ühinemislepingu investeeringud osa „Valla poolt ülejäänud omafinantseering“).

**Uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise**

**Q** valla jaoks töötatakse välja ja kehtestatakse uus põhimäärus. Kuni uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse **X** valla põhimäärusest.

**LISA 2**

………………….. VALLAVOLIKOGU

OTSUS

……….. ………….2017 nr

**…… valla, ……. valla ja ……valla ühinemiskokkuleppe kinnitamine ning volikogu …… otsusega nr … kinnitatud …… valla ja ……. valla vahel sõlmitud ühinemislepingu muutmine**

HRS § 12 lõike 5 ja lõike 6 ning KOKS § 22 lg 1 p 37 alusel ja kooskõlas HRS § 12 lõike 2 punktiga 3 ning arvestades, et …… vald, ……. vald ja ……. vald on heaks kiitnud ühinemislepingu, esitanud Vabariigi Valitsusele taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning Vabariigi Valitsuse … 2017. määrusega on…… valla ja ……. valla osas haldusterritoriaalset korraldust muudetud ning Vabariigi Valitsus on teinud ettepaneku algatamaks ….. valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ja valla ühinemise ….. valla ja …… vallaga

1. Kinnitada …………. valla, ………… valla ja ………….valla ühinemiskokkulepe ja selle lisad.
2. Lähtudes kinnitatud ühinemiskokkuleppest muuta …………. otsusega nr …….. kinnitatud ……… valla ja ……. valla vahelist ühinemislepingut alljärgnevalt:
   1. Lisada ühinemislepingu lisade hulka käesoleva otsusega kinnitatud ühinemiskokkulepe;
   2. Muuta ühinemislepingu punkti …… ja lugeda moodustatava KOV üksuse nimeks „…………. vald“

……

1. Ühinemiskokkulepe koos lisadega ja muudetud ühinemislepingu terviktekst avalikustada ………. valla veebilehel.
2. Ühinemiskokkulepe ja muudetud ühinemislepingu terviktekst avaldada Riigi Teatajas.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

……..

Vallavolikogu esimees

1. HRS § 12 lg 3 ja 16 lg 2 [↑](#footnote-ref-1)
2. Seejuures on volikogude otsustada, kas muudatused ühinemislepingus kinnitatakse otsuses konkreetsete punktide kehtetuks tunnistamise või muutmisena või kinnitatakse otsusega ka ühinemislepingu muudetud täistekst. [↑](#footnote-ref-2)
3. Olukorrad, kus ei ole ühinemislepinguid või ainult ühel osapoolel on ühinemisleping, on reguleeritud seaduses (HRS § 12 lg 7-8), kuid antud olukord ei tulene otseselt seadusest ja praktikas võib sellel olla ka teistsuguseid lahendusi, nt kui VV ettepaneku saanud KOVid oma seisukohas väljendavad ühiselt soovi, kelle ühinemislepingus kokkulepitust (sümboolikast, põhimäärusest) lähtuda, siis on võimalikud ka teistsugused lahendused [↑](#footnote-ref-3)
4. KOVVS § 703 lg 2 p 2 [↑](#footnote-ref-4)
5. HRS § 12 lõike 2 punktis 3 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse nime ja haldusüksuse liigi valikul tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel küsida enne arvamust kohanimeseaduse § 20 lõike 1 alusel moodustatud kohanimenõukogult. Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud sümboolika tuleb kokku leppida teiste asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 14 lõikes 3 sätestatud tingimuste kohaselt, olles enne sümboolika kokkuleppimist küsinud Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada. [↑](#footnote-ref-5)