

Vabariigi Valitsuse määruse „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi 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 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) koostamise eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisega kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omavalitsuste ühinemine, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas), kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹ (Koeru valla osas).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vastanud rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatusel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele^{2,3}.

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Koeru vald⁴ ühinemist ühegi piirinaabriga ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu

¹ Vt haldusreformi seaduse § 3: kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku.

² Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmise on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

³ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1) ajaloolist põhjendatust; 2) mõju elanike elutingimustele; 3) elanike ühtekuuluvustunnet; 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5) mõju haldussuutlikkusele; 6) mõju demograafilisele situatsioonile; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

⁴ Rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga 2111 elanikku.

arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁵ saavutamiseks ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.8 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Koeru valla ühendamiseks Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi vallaga.

Valitsuse ettepaneku ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 14. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01461⁶. Koeru Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga⁷. Volikogude algatusel ühinevad Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kareda vald ja Koigi vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ja seega nõustusid vaikimisi, sest kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse HRS § 9 lõike 8 järgi valitsuse ettepanek vastuvõetuks.

Eestis on praegu 15 maakonda ja 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Järva maakonnas, mille tulemusena moodustub seitsme Järva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Järva maakonna koosseisus. Järva maakonna valdade arv väheneb kuue omavalitsuse võrra. Kuna Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka *KOV*) volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas⁸, siis realselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁹ ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel¹⁰, jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Käesoleva muudatuse tulemusena väheneb omavalitsuste koguarv Eestis Koeru valla ühendamise tõttu ühe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 98 omavalitsust, kokku 81 valda ja 17 linna¹¹.

⁵ Vt HRS § 1 lg 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁶ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58140493>

⁷ Koeru Vallavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60763608>

⁸ Vt Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017 määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

⁹ Vabariigi Valitsuse 21. juuli 2016. a määrused nr 82 ja 83, 22. detsembri 2016. a määrused nr 151–153, 29. detsembri 2016. a määrused nr 168–174, 6. jaanuari 2017. a määrused nr 3–5, 12. jaanuari 2017. a määrused nr 6–12, 26. jaanuari 2017. a määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31. jaanuari 2017. a määrused nr 37–43.

¹⁰ Puka valla ühinemine Otepää ja Sangaste vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 86 ja Põide valla ühinemine Kuressaare linna ja Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

¹¹ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017. a toimivate korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus toimuvate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

Ühinevad omavalitsused on¹²:

- 1) Albu vald (pindala 257,2 km² ja rahvaarv 1146),
- 2) Ambla vald (pindala 166,5 km² ja rahvaarv 1996),
- 3) Imavere vald (pindala 139,6 km² ja rahvaarv 885),
- 4) Järva-Jaani vald (pindala 126,8 km² ja rahvaarv 1542),
- 5) Kareda vald (pindala 91,6 km² ja rahvaarv 599)
- 6) Koigi vald (pindala 204,5 km² ja rahvaarv 946)
 - a.
- 7) Koeru vald (pindala 236,8 km² ja rahvaarv 2111).

Eelnõuga moodustatakse Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla volikogude algatusel ning Vabariigi Valitsuse algatusel Koeru valla ühinemise teel Järva maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Järva vald (kogupindala 1222,9 km², rahvaarv **9225**¹³).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Küngas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080), eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post olivia.taluste@rahandusministeerium.ee; tel 611 3092) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (teenistussuhe peatunud).

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post heili.jaamu@fin.ee; tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja 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 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

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, Järva maakonda käsitlevas osas.

¹² Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017 seisuga.

¹³ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017 seisuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse seitsme Järva maakonna valla 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“ Järva maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 18¹⁴. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Volikogude algatusel ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 22. detsembril 2016. a asjaomaste volikogu otsustega ning esitasid ühinemisdokumendid maavanemale 27. ja 28. detsembril 2016. a. Järva maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega vastavalt 2016. aasta 29. ja 30. detsembril Rahandusministeeriumile¹⁵.

Ühise Järva valla loomise loogika on piirkonnapõhine lähenemine – igal piirkonnal on õigus jääda ellu ja sünergias arendada edasi kohalikku elu. Ühinemise käigus ei lõhuta ühtegi hästi toimivat süsteemi ega teenust. Loodava valla territoriaalne loogika tähendab seda, et põhiline efekt on võimalik saavutada võrgustikupõhise koostööga teenuste arendamisel.

Praegu peegeldab ühinevate vallavalitsuste ametiasutuste koosseis väikevalla mudelit, kus ametnike spetsialiseerumine on vähene ja valdkondlikke osakondi pole moodustatud. Ühinemine võimaldab kindlasti parandada ametnikukesksete teenuste kättesaadavust ja teenuste kvaliteeti tänu ühinemisega kaasnevale spetsialiseerumisele.

Seega võimaldab ühinemine suurendada ühendvalla võimekust kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel pigem minimaalselt.

Ühinemise peamine efekt on võimalik saavutada ühise haldusstruktuuri ülesehitamisega, ametnike spetsialiseerumisega, strateegilise juhtimistasandi loomisega ja sellest tulenevalt ametnikukesksete teenuste arendamisega. Volikogude algatusel ühinevad omavalitsused on kokku leppinud, et moodustub vallas säilivad teeninduskeskused Albus, Järva-Jaanis, Imaveres, Koigis ja Peetris. Lisaks moodustatakse teeninduskeskus Aravetel ning Amblasse jääb teeninduspunkt.

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017003>

¹⁵ Albu Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56610607>,
Ambla Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56612834>,
Imavere Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56559224>,
Järva-Jaani Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56558620>,
Kareda Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56559170>,
Koigi Vallavolikogu esitatud dokumendid: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56611195>

Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kareda vald, Koigi vald ja Koeru vald pidasid omavahel läbirääkimisi ühinemiseks. Järva-Jaani Vallavolikogu tegi 28. jaanuari 2016. a otsusega nr 2 ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks Albu, Ambla, Imavere, Kareda, Koigi, Koeru ja Roosna-Alliku vallale, millega Koeru Vallavolikogu 24. märtsi 2016. a otsusega nr 12 nõustus. Sellele järgnesid ühinemisläbirääkimised, mille Koeru Vallavolikogu otsustas 16. detsembri 2016. a otsusega nr 55 lõpetada. Eelnevalt oli ühiselt seaduses sätestatud korras avalikustatud ühinemisleping ning selgitatud välja elanike arvamus.

Ühinemislepingu avalik väljapanek, kinnitamine, elanike küsitlus ja ühinemise taotlemine omaalgatuslikult ühinevates valdades

Ühinemisleping avalikustati seaduses sätestatud korras. Omavalitsuste elanike arvamus selgitati välja 20. ja 21. novembril 2016. a omavalitsuste küsitluspunktidest samal ajal. Küsitlus puudutas Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koigi valla ja Koeru valla ühinemist. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Albu vald	984	28	2,8	11	39,28	17	60,72
Ambla vald	1744	510	29,2	204	40	306	60
Imavere vald	727	61	8,39	32	52,46	29	47,54
Järva-Jaani vald	1292	105	8,12	72	68,57	33	31,43
Kareda vald	521	116	22,3	49	42,2	67	57,8
Koigi vald	812	54	6,7	29	53,7	25	46,3
Koeru vald	1707	283	16,6	55	19,4	228	80,6

Allikas: Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koigi valla ja Koeru valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Pärast elanike arvamuse väljaselgitamist otsustas Koeru Vallavolikogu ühinemisläbirääkimised lõpetada.

Valitsus kinnitas Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“¹⁶.

Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise menetlus, asjaolud ja mõjud on kirjeldatud määruse eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/jarva_sk.pdf), mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Rahandusministeeriumi kodulehelt:

1) Albu valla dokumendid:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56610607>,

¹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017015>

- 2) Ambla valla dokumendid:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56612834>,
- 3) Imavere valla dokumendid:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56559224>,
- 4) Järva-Jaani valla dokumendid:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56558620>,
- 5) Kareda valla dokumendid:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56559170>,
- 6) Koigi valla dokumendid:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56611195>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek

Järva-Jaani Vallavolikogu tegi 28. jaanuari 2016. a otsusega nr 2 ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks ka Koeru vallale, millega Koeru Vallavolikogu nõustus. Sellele järgnesid ühinemisläbirääkimised, mille Koeru Vallavolikogu otsustas 16. detsembril 2016. aasta lõpetada. Eelnevalt oli ühiselt seaduses sätestatud korras avalikustatud ühinemisleping ning selgitatud välja elanike arvamused.

Rakke vald tegi 29. detsembri 2016. a otsusega nr 39 Koeru vallale ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks ühise omavalitsuse moodustamiseks, millega Koeru vald nõustus 5. jaanuari 2017. a otsusega nr 1. Kahe omavalitsuse ühinemisel moodustuks rahvastikuregistri 1. jaanuari 2017. aasta andmetel 3737 elanikuga omavalitsus. Koeru vald kinnitas 30. märtsi 2017. a volikogu otsusega nr 20 taotluse Koeru valla ja Rakke valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ühinemise teel eesmärgiga moodustada kahe valla ühinemisel uus omavalitsusüksus ning esitas 3. aprilli 2017. a kirjaga nr 2-2.2/17/310-1 taotluse Järva maavanemale ja Lääne-Viru maavanemale. Järva maavanem esitas dokumendid Rahandusministeeriumile 13. aprilli 2017. a kirjaga nr 12-1/17/365-2 ja Lääne-Viru maavanem 3. aprilli 2017. a kirjaga nr 12-1/17-489-1¹⁷.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole Rakke ja Koeru vallavolikogude vastu võetud ja esitatud taotlused ning dokumentatsioon haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kooskõlas HRSi ja ETHSiga. HRS § 7 lõike 4 järgi pidi KOV algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed¹⁸ maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRSi sätete alusel ning ETHSi sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. HRS § 27 lõige 1 sätestab, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud. HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades HRSist tulenevaid erisusi. See

¹⁷ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=59628983>

¹⁸ volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislepingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

tähendab, et haldusreformi käigus peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmised läbi viima HRSi sätete alusel ning ETHSi sätteid kohaldatakse HRSist tulenevaid erisusi arvestades ehk aastatel 2016–2017 peab ühinemismenetluses võtma aluseks HRSi, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume ning nende mittetäitmisel arvestama, et Vabariigi Valitsus esitas ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks veebruaris 2017.

Tähtajast hilisem volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine haldusreformi elluviimisel ei ole HRSi kohaselt võimalik. HRSiga jagati omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muudatused kahte etappi ning praegu paralleelselt Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega volikogude algatatud ühinemisi, mis ei arvesta HRS § 7 lõikes 4 sätestatud tähtaega ühinemise taotluse esitamiseks, läbi viia ei saa.

Vabariigi Valitsus saab omavalitsuste sooviga arvestada Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses niivõrd, kui see arvestab ETHS § 7 lõike 5 asjaolusid ja mõjusid.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsusele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetakse 5000 elaniku kriteerium¹⁹.

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.²⁰ Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Koeru valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 2017. aasta 10. jaanuari koosolekul ja tegi Koeru valla kriteeriumi täitmiseks Vabariigi Valitsusele ettepaneku valla ühendamiseks Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga²¹.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon on näinud Koeru valla ühendamiseks järgmisi võimalusi:

- 1) Koeru vald ühendatakse Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga ehk moodustuva Järva vallaga;
- 2) Koeru vald ühendatakse Rakke ja Väike-Maarja vallaga.

Piirkondlik komisjon toetab Koeru valla ühendamist Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga ning Rakke valla ühendamist Väike-Maarja vallaga, sest need

¹⁹ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016. a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

²⁰ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

²¹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

ühinemissuunad võimaldavad kujundada kaks loogilist ja samal ajal ka miinimumnõuet täitvat ühinemis- ja teeninduspiirkonda. Tartu Ülikooli RAKE uuring²² käsitleb loogilise teenuspiirkonnana ühelt poolt Aravet-Järva-Jaani-Koerut Järvamaal, mis kolmekesi suudavad koostöös tagada piirkondliku teenindusvõimekuse ja teiselt poolt arendada Väike-Maarjat piirkondliku teeninduskeskusena. Omavalitsuste ühinemisel tekib kaks ajaloolisele taustale tuginevat loogilist kohaliku omavalitsuse üksust (Väike-Maarja vald ja Järva vald), mille ülesehitus vastab elanike liikumissuundadele. Praegused teenuspiirkonnad ja teenuste koostööpiirkonnad on valdavalt maakonnakesksed, näiteks viitavad õpilasrände suunad sellele, et Rakke vald on seotud Väike-Maarja valla teenusruumiga ja Koeru vald Järvamaa suunaga. Ka väljakujunenud ühistranspordikorraldus soosib Koeru valla ühinemist moodustuva Järva vallaga.

Koeru valla ühendamisel Rakke ja Väike-Maarjaga vallaga oleks võimalikuks efektiks paranenud haldussuutlikkus valla kui terviku osas, kuid sisemise loogika puudumise tõttu ei toimiks Väike-Maarja alevik Koeru piirkonnale keskusena.

Moodustuv Järva vald on võrgustikupõhine KOV üksus, kuid ilma Koeru vallata selgelt territoriaalselt mitte terviklik. Ühinemise efekt on võimalik saavutada ühise haldusstruktuuri ülesehitamisega, ametnike spetsialiseerumisega, strateegilise juhtimistasandi loomisega ja sellest tulenevalt ametnikukesksete teenuste arendamisega.

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni arvamust ja otsustas 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.8 algselt HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise kriteeriumile mittevastava Koeru valla ühendamiseks omaalgatuslikult ühinevate Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi vallaga. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide saavutamisele. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.²³ Vabariigi Valitsuse ettepaneku esitas Rahandusministeerium käesoleva eelnõuga omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruaril 2017. a.²⁴

Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Kuna Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kareda vald, Koeru vald ja Koigi vald olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse omavalitsuste ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõike 9 kohaselt ei pea küsitlust uuesti korraldama, kui kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu algatatud haldusterritoriaalse

²² TÜ RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

²³ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a istungi protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav:

<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

²⁴ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58140493>

korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisel on elanike arvamus välja selgitatud, kuid mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse või haldusüksuse piiride muutmisega, mille tulemusena maavanemale ei esitata ETHS § 9 lõike 9 kohast taotlust, ning Vabariigi Valitsus on algatanud samade kohaliku omavalitsuse üksuste osas haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise.

Koeru Vallavolikogu 9. mai 2017. a otsusega nr 22 ei nõustunud Koeru Vallavolikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, tuues esile, et Koeru ja Rakke vald esitasid aprillis valitsusele taotluse kahe valla ühinemiseks volikogude algatusel, mis tuleks valitsuses kinnitada²⁵. Arvamuses on toodud, et Koeru valla elanike heaolu ilmselgelt halveneks ühendamise järel. Kuna ettepaneku seletuskirjas ei ole Koerut loetud keskuste hulka, siis saab sellest ka järeldada, et ühendatud Koeru valla senised teenused degradeeritakse, mis ei ole elanikele vastuvõetav. Volikogude algatusel ühinevad Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kareda vald ja Koigi vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ja seega nõustusid vaikimisi²⁶.

Koeru vald tõi esile, et kinnitas 30. märtsi 2017. a volikogu otsusega nr 20 taotluse Koeru valla ja Rakke valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ühinemise teel eesmärgiga moodustada kahe valla ühinemisel uus omavalitsusüksus ning esitas 3. aprilli 2017. a kirjaga nr 2-2.2/17/310-1 taotluse Järva maavanemale, kes esitas dokumendid Rahandusministeeriumile 13. aprilli 2017. a kirjaga²⁷ nr 12-1/17/365-2.

Järva Maavalitsus edastas Koeru valla arvamuse 12. mai 2017. a kirjaga nr 12-1/17-482-2 Rahandusministeeriumile. Koeru valla otsus on kättesaadav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60763608>.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Rakke ja Koeru vallavolikogude vastu võetud ja esitatud taotlused ning dokumentatsioon haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kooskõlas HRSi ja ETHSiga. HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed²⁸ maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRS sätete alusel ning ETHS sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. ETHS on endiselt kehtiv seadus, kuid HRS § 27 lõikes 1 on sätestatud, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud ja HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi. See tähendab, et haldusreformi käigus tuleb ühinemismenetlus läbi viia HRS sätete alusel ning ETHS sätteid

²⁵ Koeru ja Rakke valla taotlus ühinemiseks: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=59919420>

²⁶ HRS § 9 lõige 8 sätestab, et kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks

²⁷ Koeru ja Rakke valla taotlus ühinemiseks: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=59919420>.

²⁸ Volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislepingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

kohaldatakse HRSist tulenevaid erisusi arvestades ehk aastatel 2016 ja 2017 peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võtma aluseks HRSi, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume.

Tähtajast hilisem volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine haldusreformi elluviimisel ei ole HRS kohaselt võimalik. HRSiga jagati omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muudatused kahte etappi ning praegu paralleelselt Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega volikogude algatatud ühinemisi, mis ei arvesta HRS § 7 lõikes 4 sätestatud tähtaega ühinemise taotluse esitamiseks, läbi viia ei saa. Sellisele seisukohale on asunud ka Tallinna Halduskohus, lahendades Koeru valla esialgse õiguskaitse taotlust, milles Koeru vald nõudis Rahandusministeeriumi kohustamist esitama Koeru ja Rakke valla ühinemisdokumendid Vabariigi Valitsusele (haldusasi 3-17-1000).

Tallinna Halduskohus jättis 12. mai 2017. a määrusega esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata, tuues välja, et kaebajal ei ole takistusi esitada Vabariigi Valitsusele HRS § 9 lõikes 2 nimetatud arvamust ning arvamusele lisada ka Koeru Vallavolikogu kinnitatud Koeru valla ja Rakke valla ühinemisleping. Sõltumata Rahandusministeeriumi tegevusest või tegevusetusest, saab Vabariigi Valitsus kaebaja esitatud arvamust ja lepingu sisu arvesse võtta. Lisaks on Rahandusministeerium 5. mai 2017. a vastuskirjaga lubanud vastavad dokumendid lisada Vabariigi Valitsuse arutelule infoks. Kokkuvõttes puudub Tallinna Halduskohtu hinnangul kaebajal esialgse õiguskaitse vajadus. Tallinna Halduskohus tõi lisaks välja, et kaebus ei ole kuigivõrd perspektiivikas. Rahandusministeerium on õigesti viidanud HRS § 7 lõikele 4, mille järgi pidid asjaomased kohaliku omavalitsuse volikogud volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Dokumendid ja andmed esitati maavanemale alles 3. aprillil 2017. a. HRS § 8 kohaselt tuli Vabariigi Valitsusel võtta määrused kohaliku omavalitsuse volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta vastu hiljemalt 2017. aasta 1. veebruariks. Seega on vastav tähtaeg möödunud ning seadusest tulenevalt ei ole kaebaja soovitud otsuse tegemine territoriaalse korralduse kohta Vabariigi Valitsusel enam võimalik. Kaebajal on võimalik saavutada enda soovitud viisil ühinemine üksnes Vabariigi Valitsuse algatatud menetluse kaudu ja selles menetluses esitatud arvamuste esitamisega. Kaebaja suhtes on selline menetlus algatatud ning kaebajal tuleb esitada selles menetluses oma arvamus, mida saab takistamatult teha.

Koeru vald esitas 23. mail 2017. a Tallinna Ringkonnakohtule määruskaebuse Tallinna Halduskohtu 12. mai 2017. a määruse tühistamiseks ja uue määrusega esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamiseks, tuues välja, et halduskohtu määruse tegi kohtuniku asendaja, kohalike omavalitsusüksuste vabatahtlik ühinemine on ETHSi alusel ka 2017. aastal võimalik (sest HRS § 27 lõige 1 seab ajalised piirid vaid HRS §-de 1–26 kohaldamisele) ning Rahandusministeeriumi tegevusetus haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse Vabariigi Valitsusele otsustamiseks esitamata jätmisel rikub Koeru valla õigust põhjendada Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2017. a ettepaneku kohta esitatavat negatiivset arvamust vajalike dokumentidega, sest kaalumiskohustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga jätkamisel on Vabariigi Valitsusel mitte Rahandusministeeriumil.

Tallinna Ringkonnakohus otsustas jätta Koeru valla määruskaebuse rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 12. mai 2017. a määruse haldusasjas 3-17-1000 muutmata. Ringkonnakohus tõi välja, et halduskohus pole esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel menetlusnorme rikkunud, ringkonnakohus nõustub halduskohtu väljatooduga ning kuna Rahandusministeerium edastab Vabariigi Valitsusele tutvumiseks Koeru valla ja Rakke valla

seisukohad haldusterritoriaalse korralduse muutmise osas, siis saab Vabariigi Valitsus sellega arvestada, kui valitsus peab Koeru valla 3. aprillil 2017. a esitatud taotluse menetlemist kehtiva õigusega kooskõlas olevaks. Lisaks on nimetatud otsustus kohtus vaidlustatav ning kaebaja ei kaota võimalust oma seisukohtade kaitsmiseks kohtus. Seega ei saa kaebaja õigused pöördumatult kahjustada ning esialgse õiguskaitse kohaldamiseks puudub alus.

Tallinna Halduskohus tegi Koeru valla kaebuse osas otsuse 7. juunil 2017. a tagastades kaebuse läbivaatamatult. Tallinna Halduskohus leidis, et Rahandusministeerium ei ole dokumentide Vabariigi Valitsusele edastamise keeldumisega käitunud õigusvastaselt.

Halduskohus märkis, et üldseadusena reguleerib haldusterritoriaalse korralduse muutmist ETHS, kuid eriseadusena reguleerib aastatel 2016–2018 valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamist ja elluviimist HRS (vt ka Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 94). Halduskohus toob välja, et HRS näeb valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ette kaheetapilise menetluse koos tähtaegadega - esmalt toimub haldusterritoriaalse korralduse muutmine volikogu algatusel (§ 4-8) ja seejärel Vabariigi Valitsuse algatusel (§ 9-13). Mõlemal juhul otsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus määrusega. Halduskohus leiab, et omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks volikogu algatusel tuli esitada asjakohased dokumendid, sh volikogu otsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta ja ühinemisleping, maavanemale hiljemalt 1. jaanuaril 2017. a ning Vabariigi Valitsus pidi volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta määruse vastu võtma hiljemalt 1. veebruaril 2017. a (HRS § 7 lõige 4 ja § 8). Nii Rahandusministeeriumi vastusest kui Koeru Vallavolikogu kaebusest tuleneb, et Koeru Vallavolikogu kinnitas Koeru valla ja Rakke valla ühinemislepingu 30. märtsi 2017. a otsusega ning esitas selle Järva maavanemale alles 3. aprillil 2017. a, st HRS-is ettenähtud tähtajast hiljem. Halduskohus märgib, et pärast 1. veebruari 2017. a toimub haldusterritoriaalse korralduse muutmine haldusreformi läbiviimise ajal Vabariigi Valitsuse algatusel HRS §-des 9-13 ettenähtud tingimustel ja korras. Omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine volikogu algatusel paralleelselt HRS §-des 9-13 ettenähtud menetlusega ei ole enne haldusreformi lõppemist enam võimalik, sest HRS on eriseadus ETHS suhtes.

Vabariigi Valitsus on Koeru Vallavolikogule tähtaegselt esitanud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku, millele Koeru Vallavolikogu esitas mitte nõustuva arvamuse 10. mail 2017.a Järva maavanemale ning Järva maavanem edastas arvamuse Rahandusministeeriumile. Omavalitsusüksuselt negatiivse arvamuse saamisel tuleb valitsusel kaaluda erinevate variantide vahel - kas lõpetada ettepaneku saanud omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus või otsustada oma määrusega siiski haldusterritoriaalse korralduse muutmine (HRS § 9 lõige 9). Muu hulgas peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust (Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 punkt 103). Seega tuleb valitsusel hinnata ka kaebaja ettepanekut Piibe valla moodustamiseks. Kuna Vabariigi Valitsuse otsuse langetamise tähtaeg ei olnud kaebuse esitamise hetkel veel saabunud, siis leidis kohus, et Rahandusministeerium ei olnud dokumentide esitamisega õigusvastaselt viivitanud. Kohus märkis veel, et kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lõike 2 alusel muuta kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust, siis saab kohus vaidluse korral kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lõike 9 punkti 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutusõigust (Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 punkt 105).

Isegi kui Koeru ja Rakke vald oleksid volikogude algatusel taotlenud HRS § 7 lõikes 4 nimetatud kuupäevaks maavanemalt omavahelist ühendamist ja esitanud seadusega nõutavad dokumendid, siis ei oleks nende elanike arv kokku vastanud ikkagi HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, millest pidi Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemisel lähtuma vastavalt HRS § 9 lõikele 2. Koeru valla elanike arv 1. jaanuari 2017. a seisuga oli 2111 ja Rakke valla elanike arv 1626, kokku 3737 elanikku. Sestap oleks ka valdade omaalgatusliku ühinemise korral pidanud Vabariigi Valitsus algatama täiendava haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse omavalitsuste omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks ühendamiseks.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas omavalitsuste tagasisidet oma 19. mai 2017. a koosolekul²⁹ ja leidis, et piirkonna toimeleotika ühinemise järel ei muutu ning omavalitsuse esitatud vastuväited ei ole põhjendatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetamiseks. Piirkonna tervikvaates on valdade ühendamisel ETHSi § 7 lõike 5 asjaolude kaupa positiivsed mõjud. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist, ja korraldama teenuste osutamise asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Seega on avalike teenuste olemasolu tagamine kohalike omavalitsuste enda juhtida.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a jätkata Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koigi valla ja Koeru valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta, ning määrata moodustuva omavalitsuse nimeks volikogude algatatud ühinemisel moodustuva valla nimi Järva vald³⁰. Vabariigi Valitsus tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamisenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga³¹.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Koeru valla ning Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Järva vald.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Albu Vallavolikogu, Ambla Vallavolikogu, Imavere Vallavolikogu, Järva-Jaani Vallavolikogu, Kareda Vallavolikogu ja Koigi Vallavolikogu 22. detsembril 2016. a vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada Albu, Ambla, Imavere,

²⁹ Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni koosoleku protokoll:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

³⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungiprotokollnr-27_pkp10-2.pdf.

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf.

³¹ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61135894>.

Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla ühinemisel uus haldusüksus Järva vald ning kinnitasid ühinemislepingu.

Vabariigi Valitsuses kinnitati Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla algatatud ühinemine 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 18³² eesmärgiga moodustada Järva vald. Eelnõu § 5 järgi tunnistatakse nimetatud määrus kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on põhjendatud Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna Koeru vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a istungil ning otsustas valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.8 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Koeru valla ühendamiseks Järva-Jaani valla, Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Kareda valla ja Koigi vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ning esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse andmiseks.³³

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuli omavalitsustel esitada aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

HRS § 9 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud volikogude algatatud etapi haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse, kui sellise haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

Kohalike omavalitsuste edasised sammud Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saamisel on sätestatud HRS §-s 12. Lühidalt kokku võttes tuli omavalitsustel teha järgmised toimingud:

- 1) selgitada välja elanike aramus (23. ja 24. aprill 2017);^{34,35}

³² Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“.

³³ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

³⁴ HRS § 12 lõige 2 punkt 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

³⁵ Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse kolme omavalitsuse ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87

- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017);³⁶
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juunil 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega);³⁷
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017);³⁸
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult;³⁹
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada;⁴⁰
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu panna avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.⁴¹

Õiguslikud põhjendused

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS § 154) lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat⁴². PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes meelevaldselt⁴³. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid*).

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema põhiseaduspärane eesmärk. Samuti tuleb arvesse võtta PS § 158, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamus ära kuulamata.

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse

„Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ja kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõige 9.

³⁶ HRS § 12 lg 2 p 2.

³⁷ HRS § 12 lg 2 p 3.

³⁸ HRS § 12 lg 2 p 4

³⁹ HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

⁴⁰ HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

⁴¹ HRS § 12 lg 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkuleppe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

⁴² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05 p 17

⁴³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 87

algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud⁴⁴. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses⁴⁵ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust⁴⁶. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisõiguse⁴⁷. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutada lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamise pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis arvestades otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse.

Kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine, välja arvatud üksikud põhjendatud erandid, tagab avaliku huvi, et kogu riigis tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja -vabaduste kaitstus.

Vabariigi Valitsusele on antud lai kaalutusõigus omavalitsusüksuste ühinemissuundade valikuks, Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõike 2 kohaseks ettepaneku tegemiseks, mida tuleb kohaselt põhjendada. Omavalitsustele on HRS § 9 lõikega 2 tagatud kolmekuuline ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

⁴⁴ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

⁴⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

⁴⁶ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

⁴⁷ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p-d 121 ja 122.

Koeru Vallavolikogu 9. mai 2017. a otsusega nr 22 ei nõustunud Koeru Vallavolikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ja seega nõustusid vaikimisi⁴⁸.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ning positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, vajalikkus ja otstarbekus, mis on vajalik HRS § 1 lõikes 2 ja §-s 3 nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Vabariigi Valitsus on käesoleval juhul teostanud kaalutlusõigust, arvestanud seadustes sätestatud volituse piiridega, kuulunud omavalitsused ära, põhjendanud ühendamismenetluse jätkamist seletuskirjas, vastanud omavalitsuste vastuväidetele (vt seletuskirja 7. peatükki), mistõttu on menetlus olnud seaduspärane ja kaalutlusvigadeta.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Järva vald.

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimaluse korral vanu ajaloo nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Järva valda, kuna see on Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemisel moodustuva kriteeriumile vastava valla nimi. Nimi ei ole reeglipärane, andes maakonnanime osale territooriumist, kuid sellel ühinemisel puudub ühinevate valdade vahel muu ühendav nimi.

Eelnõu § 1 lõikega 3 lisatakse eelnõusse viide, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muutmise põhjendused on esitatud määruse seletuskirjas. Säte on vajalik rõhutamaks, et eelnõu ja seletuskiri moodustavad lahutamatu terviku ning sätete tõlgendamisel tuleks juhinduda seletuskirjast.

Eelnõu §-ga 2 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Tegemist on tehnilise sättega, mis viitab, kuidas toimub eelnõu §-s 1 sätestatud moodustuva valla märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

⁴⁸ HRS § 9 lõike 8 järgi loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust.

Eelnõu §-ga 3 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Järva vallale ühinemistoetuse maksmist ning riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, kuna eelnõu käsitleb ühtaegu nii volikogude algatatud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi.

Arvestades, et Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 18, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga.⁴⁹

Riigieelarvest hüvitatakse omavalitsustele Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud ühinemise etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud etapis taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 “Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”⁵⁰.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“, jättes Järva maakonna valdade loetelust välja sõnad „Albu“, „Ambla“, „Imavere“, „Järva-Jaani“, „Kareda“, „Koeru“ ja „Koigi“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb seitsme Järva maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Järva maakonna koosseisu üks vald – Järva vald.

Eelnõu §-ga 5 kavandatakse tunnistada kehtetuks Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise tulemusena moodustuva Järva valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus⁵¹. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamise Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Koeru vallaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4, mille järgi moodustatakse Koeru valla ühinemisel Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi vallaga Järva vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Järva Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

⁴⁹ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

⁵⁰ Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huivitamine_sk_27022017-1.pdf

⁵¹ Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühinemise tulemusena moodustunud Järva valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamist. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, Koeru ja Koigi vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Järva vald on seniste valdade õigusjärglane (vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Eelnõu määrusena vastuvõtmisel on sotsiaalne mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja⁵² lehekülgedel 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

Samuti ei korrata seletuskirjas Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. aasta määruse nr 18 eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/jarva_sk.pdf).

Paljuski olenevad ühinemise mõjud sellest, kuidas ühinevad omavalitsused omavahel ühinemise järel avalike teenuste pakkumises ning omavalitsuse organisatsioonis ja toimimise mudelites kokku lepivad.

Mõju haldusreformi eesmärgi saavutamisele

HRS § 1 lõike 2 alusel on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi käigus haldusterritoriaalse korralduse muutmise 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.

⁵² <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (RAKE) koostatud uuringu „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“⁵³ kohaselt moodustatakse uus vald erinevate I ja II astme keskuste põhjal. Ühtegi III astme keskust uues omavalitsuses ei ole, lähim IV astme keskus on Paide linn, III astme keskusena avaldab piirkonnale (eeskätt põhjaosale) mõju Tapa linn.

Omavalitsuste ülesehitus vastab elanike liikumissuundadele. Järva vald on võrgustikupõhine KOV üksus, kuid selgelt Järvamaa orientatsiooniga. Volikogude algatatud ühinemise tulemusena moodustuv Järva vald ilma Koeru vallata ei ole territoriaalselt terviklik.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärgi ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, Koeru ja Koigi valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele järgmiste ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude kaupa⁵⁴.

1) Ajalooline põhjendus

Koeru vald on ajalooline Järvamaa vald ja asub Koeru kihelkonna piirides. Pärast 1938. aasta vallareformi asus piirkonnas Väinjärve vald, keskusega Koerus. Piirkond pole kunagi olnud teiste maakondade koosseisus.

Moodustatav vald asub ajaloolise Järva maakonna hajaasustusalal, Ambla, Järva-Jaani, Koeru ja Peetri kihelkonnas. Imavere asus Pilstvere kihelkonnas. Pärast 1938. aasta vallareformi asusid piirkonnas samuti Imavere, Kareda, Võhmuta (keskus Järva-Jaani), Ambla ja Albu vald.

Ajalooline taust toetab valdade ühinemist (ajalooline Järva maakond), kuigi minevikus pole nimetatud valda kui ühtset tervikut moodustatud.

2) Mõju elanike elutingimustele

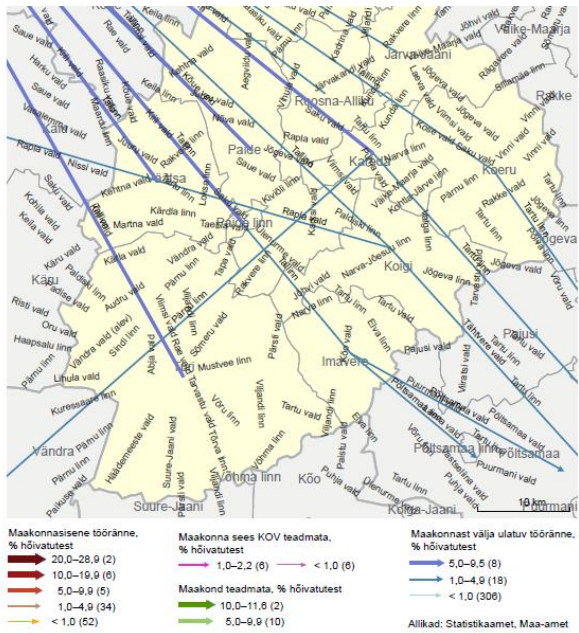
Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalselt loogikat ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsuse üksusega, see tähendab, et ühinev kohaliku omavalitsuse üksus peab lähtuma inimeste harjumuspärastest liikumissuundadest.

Sarnaselt moodustuva Järva vallaga esindab ka Koeru vald suhteliselt tüüpilist ääremaalist valda (kaugus maakonnakeskusest umbes 35 km), mis on suhteliselt teenuse hea kättesaadavuse piiril. Ääremaalist vallatüüpi esindab ka Koeru töörandeala taust, nimelt Koeru aleviku peamine töörande sihtpunkt on Tallinn, samas teiste valla kantide (Vao, Ervita) jaoks on selleks Paide. Ka Tallinn töörande sihtpunktina tähendab liikumist mööda Tartu maanteed, see on maakonnakeskuse suunal.

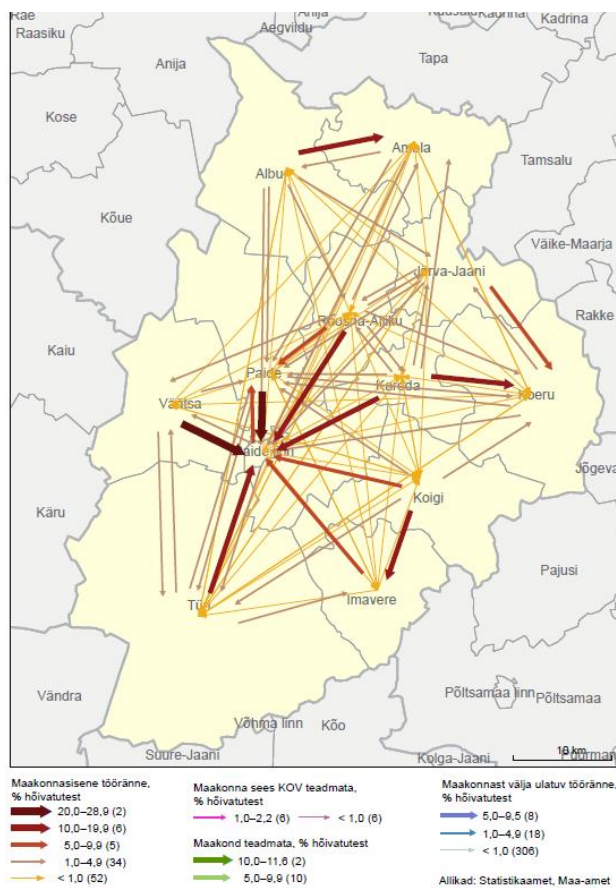
⁵³ TÜ RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondlikus komisjonis heaks kiidetud.



Joonis 1. Maakonnaülene tööränne 2011. a rahva- ja eluruumide loenduse andmetel⁵⁵



Joonis 2. Maakonnasisene tööränne 2011. a rahva- ja eluruumide loenduse andmetel⁵⁶

Kuna moodustuv Järva vald on kavandatud võrgustikupõhisena (vt Järva valla ühinemislepingu⁵⁷ preambul „Ühise omavalitsuse loomise loogika on asumipõhine

⁵⁵ <http://www.stat.ee/dokumendid/76827>

⁵⁶ <http://www.stat.ee/dokumendid/76827>

lähenemine, st. meil on asulad, millest igaühel on õigus jääda ellu ning sünergias arendada edasi maaelu. Ühinemise käigus ei lõhuta ühtegi hästi toimivat süsteemi ega teenust. Ühinenud omavalitsus on võrgustikupõhine omavalitsus, milles erinevad asulad toetavad üksteist.⁵⁷), siis oleks ka Koeru valla huvid ühe Järva valla olulise piirkondliku keskusena kaetud. Võrgustikupõhises vallas ei ole asulate omavaheline seotus ühistranspordiliinidega ilmtingimata vajalik, lähtuda tuleb erinevate teenuste arendamise vajadustest tulevikus. Kuna senistes vallakeskustes säilivad teeninduskeskused, siis võib tõdeda, et uue valla moodustamine ei nõua inimestelt tavapäraste liikumissuundade hülgamist ja seetõttu on mõju elanike elamistingimustele neutraalne. Samas on ühendus maakonnakeskusega hea.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Elanike ühtekuuluvustunne on võimalik praegu peajasjalikult maakondliku identiteedi tasandil, mis soosib ka valdade ühendamist tervikuna. Elanikud identifitseerivad ennast eelkõige asula, senise valla või maakonna põhjal, eeldatavasti ei teki uuel vallal ka tulevikus iseseisvat identiteeti. See toetab Koeru jäämist Järvamaale ja ühendamist Järva maakonna KOV üksustega.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Vastavalt HRS seletuskirjale ja haldusreformi kontseptsioonile⁵⁸ võimaldab vähemalt 5000 elanikuga vald kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning luua eeldused olulisematel ametikohtadel spetsialiseerumiseks, mis tõstab teenuse osutamise kvaliteeti.

Tartu Ülikooli RAKE koostatud uuring⁵⁹ „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ lähtub toimepiirkondade määramisel teenuste (nii era- kui ka avalike, sealhulgas nii kohalike kui ka riiklike) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalseid teenuspiirkonna suuruseid. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks: 1. taseme teenuskeskus – kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused.

Haldusreformi eesmärkidega kohalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise põhimõtte tagab vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja tagamaa baasil tekkiv vald. Haldusreformi soovitusliku KOV suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentsuste profiili tagab vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa.

⁵⁷ <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/833176>

⁵⁸ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

⁵⁹ TÜ RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analysid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

Tartu Ülikooli RAKE uuringus leitakse, et lisaks kriteeriumile vastavatele keskustele on kohalike kvaliteetteenuste kättesaadavuse tagamiseks vajalik Põhja-Järvamaal vähemalt ühe III tasandi teenuskeskuse määramine. Kõik kolm valikut – Koeru, Järva-Jaani ja Aravete – jäävad koos tagamaaga märkimisväärselt alla kliendibaasi kriteeriumile, kuid suudaksid ühiselt selle täita isegi varuga. Vastavas uuringus pakutakse III astme keskuseks Koerut, võimalik, et uue valla keskusena välja pakutud Järva-Jaani võtab need funktsioonid üle. Samuti on samas uuringus pakutud, et Järva-Jaani ja Aravete koostöös võiks Põhja-Järvamaal olla võimalik ka täiendava kohalikke kvaliteetteenuseid osutava (kaksik)keskuse loomine. II astme keskuse piirkonnas on Albu (koos Ahulaga) koondunud teenusvajaduse tõttu ning Imavere ja Koigi kauguse tõttu teistest keskustest. Koostatavas Järva maakonnaplaneeringus on erinevalt eelnimetatud uuringust Koeru alevik määratud kohalikuks keskuseks, sest ei kata iseseisvalt III tasandi keskuse teenuseid, mitte piirkondlikuks keskuseks, ning Imavere küla kohalikuks keskuseks (II taseme keskuseks), mitte lähikeskuseks. III tasandi teenusest on Koerus gümnaasium, kuid see on gümnaasiumiastmes väikese õpilaste arvuga.

Ühinenud vallas moodustaks Koeru alevik koos Järva-Jaani alevi ja Aravete alevikuga võrgustunud II astme kohalike keskuste kolmiku – tulevase Järva valla tuumiku, mille raames oleks mõistlik teha ka erinevate teenuste osutamise spetsialiseerumise kaudu koostööd (nt huviharidus, hariduslikud tugiteenused, erinevad sotsiaalteenused, esmatasandi arstiabi).

Koeru vald on seni jäätmealast ja ühistranspordialast koostööd teinud Järvamaa kohaliku omavalitsuse üksustega (MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus ja Järvamaa Ühistranspordikeskus). Seega toimib mitmete omavalitsuste vahel koostöö juba praegu ja teenuseid osutatakse suuremas piirkonnas kui omavalitsus. Praegused õpilasrände suunad ja ühistranspordikorraldus soosivad Koeru ühinemist Järvamaa suunal.

Ühinemise efekti on võimalik saavutada ühise haldusstruktuuri ülesehitamisega, ametnike spetsialiseerumisega, strateegilise juhtimistasandi loomisega ja sellest tulenevalt ametnikukesksete teenuste arendamisega.

5) Mõju haldussuutlikkusele

Koeru ametiasutuse struktuur peegeldab tüüpilist väikevalda, kus on üldametnikega mehitatud struktuur, osakondadeks jagamist ei toimu ning puudub strateegiline juhtimistasand (on 12 ametnikku, spetsialiseerumine sisuliselt puudub, nt puudub eraldi lastekaitsetöötaja). Väikevalla mudelit peegeldavad ka teised moodustuva Järva valla kohaliku omavalitsuse üksused.

Ühinemise ühte peamist positiivset mõju võib näha eeskätt haldussuutlikkuse kasvus, strateegilise juhtimistasandi moodustamises ning ametnike spetsialiseerumise lõpuleviimises. Väljakutseks saab teeninduskeskuste töölerakendamine.

Haldusreformi eesmärk on moodustada keskmiselt märgatavalt võimekamad omavalitsused, mis suudavad praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ja tasakaalustada Eesti regionaalset arengut. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks sätestati HRSis omavalitsusüksuse elanike miinimumkriteerium – omavalitsusüksuses peab valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena

elama vähemalt 5000 elanikku⁶⁰. 5000 elanikuga omavalitsusi saab pidada piisavalt võimekaks, et nad saaksid iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid.

Haldusreformi ekspertkomisjoni liikmete koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas olevad omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused, on vähemalt 5000 elanikuga. Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab nii ametnike arv (tabel 2), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentsust (tabel 3), kui ka avaldub mastaabiefekt, mis tähendab, et üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 2. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

	kuni 2000	valdade arv	keskmine elanike arv vallas	ametnike arv			mediaan keskmine ametnike arv valla kohta	mediaan keskmine elanike arv ametniku kohta
				min	max	kokku	7,00	184,29
Elanike arv		107	1192,00	11	14	650	6,00	184,29
	2000-5000	53	2899,00	6	18	533	9,00	309,5
	üle 5000	23	7242,00	6	42	491	22,00	452,50
Kokku		183	1639,00	1674			7,00	246,92

Allikas: Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

Haldussuutlikkuse hindamisel tuleks hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäevateenused. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni pädevuse profiil kui väikestes valdades⁶¹. Samuti kasvab märgatavalt ametnike spetsialiseerumine (üle 5000 elanikuga KOVdes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele pädevusvaldkonnale), samas kui väiksemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2–5 pädevusvaldkonda. Tabelist 4 nähtub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiema hulga pädevusvaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikult arendada ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Seega, seitsme omavalitsuse ühinemisel suureneb selgelt võimekus värvata spetsialiseerunud ametnikke.

Tabel 3. Kohalike omavalitsuse teenistujate täidetavate pädevusvaldkondade arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides

		KOV täidetavate pädevusvaldkondade arv									
		6-10		11-15		16-20		21-25		26-32	
		Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%
Elanike arv	Kuni 2000	9	31,0%	14	48,3%	5	17,2%	1	3,4%	0	0,0%

⁶⁰ HRS § 3

⁶¹ Sama kinnitab ka ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf.

	2000-5000	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%	2	12,5%	0	0,0%
	Üle 5000	0	0%	0	0,0%	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%
kokku		10		21		12		5		1	

Allikas: Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

Omavalitsuste ühinemise tulemusena kasvab finantsvõimekus eelarveliste vahendite konsolideerimise kaudu, mis võimaldab rahalise ressursi koondamist suuremate investeerimisobjektide tarvis, samuti eelarveliste vahendite suuremat paindlikkust.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Eeldada tuleb piirkonna elanike arvu stabiilset vähenemist lähiaastatel. (varasemate aastate andmed näitavad piirkonna elanikkonna suurt vähenemist viimasel kahel kümnendil.) Statistikaameti prognooside kohaselt väheneb peaaegu kõikide omavalitsuste elanikkond ning seda ka negatiivse rändesaldo tõttu.

Analüüsid⁶² näitavad, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning KOV üksused neid protsesse märkimisväärset mõjutada ei suuda.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Koeru vald on seni teinud ühistranspordi korraldamisel koostööd Järvamaa kohaliku omavalitsuse üksustega MTÜ Järvamaa Ühistranspordi Keskuse kaudu ja seega jätkatakse ühinemisel transpordi valdkonnas juba toimuva koostööga.

Moodustavas võrgustikupõhises ühinenud Järva vallas ei ole asulate omavaheline seotus ühistranspordiliinidega ilmtingimata vajalik, lähtuda tuleb erinevate teenuste arendamise vajadustest tulevikus. Transpordiühendused maakonnakeskusega on head.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Võimaliku ühinemise mõju ettevõtluskeskkonna arengule on pigem positiivne, Järva valla keskustes Aravete–Järva-Jaanis ja Imaveres on arvestatavad ettevõtluspiirkonnad, mida on võimalik ühendvallas üheskoos arendada. Ühinevad vallad osalevad üleriigilistes ettevõtluse ja maale elama asumiseks mõeldud toetusprogrammides. Ühinenud vallal tuleb uuesti läbi mõelda ettevõtluse arendamise põhimõtted võrgustikupõhises vallas, et suunata vahendeid sihipäraselt erinevate tootmispiirkondade toetamiseks.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Koerus asub gümnaasium, ulatuslikum õpilasränne Koeru suunal on Kareda valla küladest ja üldse Järvamaalt. Koeru valla enda õpilasränne on samuti suunatud Järvamaa poole.

⁶² nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015

Koerus asub muusikakool ja ühinemine Järva vallaga võimaldab teenusepõhisel spetsialiseerumisel ja ühistranspordi arendamisel muusikakooli potentsiaali paremini ära kasutada.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Omavalitsuste ühinemisel tekib ajaloolisele taustale tuginev loogiline ja terviklik kohaliku omavalitsuse üksus, mille ülesehitus vastab elanike liikumissuundadele.

Järva vald on võrgustikupõhine KOV üksus, mille arendamisel on võimalik tagada kõigi piirkondlike keskuste tasakaalustatud areng. Tegemist on suhteliselt sarnaste omavalitsusüksustega nii ülesehituselt kui ka sisu poolest, mis ongi Järva valla ühinemise positiivseks küljeks. Luuakse üks tugev omavalitsus, milles ükski piirkond ei ole domineeriv ega eelisarendatav. Igal pool peab elanikel olema hea elada ning detsentraliseeritud omavalitsuse kaudu ongi seda võimalik saavutada. Ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks (finantsmajanduslik juhtimine, planeerimine, kinnisvarahaldus jne), mis võimaldab saada otsustes mastaabiefekti ning tõhustada valla igapäevast ja pikaajalist strateegilist juhtimist. Ühinemise käigus on oluline kujundada uue valla territooriumil hästi toimiv teenuskeskuste võrgustik, mis tagaks elanikele õigustatud vajadustest lähtuva igapäevaste teenuste kvaliteetse osutamise ja kohaliku elu arendamise.

Oluline on, et uus omavalitsus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab samas arvesse elanike igapäevaliikumisi ja on kooskõlas asustussüsteemiga. Ühinemise tulemusel on võimalik optimaalselt planeerida piirkonna sotsiaal-majanduslikku arengut (lasteaiad, koolid, huviharidus, sotsiaalasutused, vaba aja veetmise ja sportimisvõimalused), tagades nende teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi kõigis piirkondades.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks metoodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁶³.

Mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Ülesannete täitmise kõrged valmisolekukulud on tingitud sellest, et väikese elanike arvuga omavalitsus peab tagama kõikide ülesannete täitmiseks vajaliku töötaja olemasolu (tööaeg jaguneb mitme ülesande peale). 1000 elanikuga omavalitsuses on linna- ja vallavalitsuse töötajate arv 1000 elaniku kohta u 9,7, vähenedes 5000 elanikuga omavalitsuses 4,3-le.

Kohalike omavalitsuste tulubaas kujuneb elanike arvu põhjal (keskmiselt 1000 eurot inimese kohta) ja mastaabiefekti ära kasutades on raha hulga samaks jäädes nt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses võimalik töötajale maksta 1,3–1,5 korda kõrgemat palka kui 1000 elanikuga omavalitsuses. Palga kasvu võimekus tekib sellest, et töötajate arv 1000 elaniku kohta on 5000 elanikuga omavalitsuses märksa väiksem.

⁶³ <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

Vt kokkuvõtet uuringust: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf>.

Alla 1000 elanikuga omavalitsuses täidab nt majanduse valdkonna töötaja 5–6 erinevat ülesannet (mõnel juhul rohkemgi). Üle 5000 elanikuga omavalitsuses on eespoolnimetatud valdkonnas töötaja kohta ülesannete ring vähenenud 2–3-le. Spetsialiseerumine loob eeldused suurema kompetentsuse tekkimiseks.

Ühinemiste kogemused näitavad, et uue omavalitsuse teenistujate arv väheneb mitme aasta jooksul pärast ühinemist võrreldes enne ühinemist eraldiseisvate omavalitsuste töötajate arvuga. Samal ajal võetakse tööle spetsialiste, keda väikevaldades varem ei olnud. Kohaliku omavalitsuse elanike arvu kasvades saab samale töötajale pakkuda optimaalsemat töökoormust ja samale töölõigule teist inimest kõrvale võtma ei pea.

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust, võimaldab palgata seni puudu olnud spetsialiste ning loob eeldused avalike teenuste kvaliteedi paranemiseks.

Juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal põhitegevuse kuludest kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu kasvamisel väheneb. Näiteks 1000 elanikuga omavalitsuses on tugiteenuste tööjõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise tööjõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja investeeringuteks.

Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeeringuteks kulutada keskmiselt umbes 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeeringute allikaid. See tähendab, et väikevald ei suuda näiteks ühe aasta vahenditega keskmise suurusega lasteaeda renoveerida energiasäästlikuks (investeering on 400 000–500 000 eurot). 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeeringuteks keskmiselt umbes 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeeringuvõimekuse märgatav kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

Kohalik omavalitsus korraldab oma ülesannete täitmist iseseisvalt. Seetõttu ei ole iga üksiku ühinemisjuhtumi puhul võimalik koostada mudelprognoosi, missugused kompetentsused ja teenused missugustes valdkondades paranevad.

Eelnõul ei ole olulist mõju keskkonnale, riigiasutuste korraldusele, riigi julgeolekule ega välissuhetele.

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017.

a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁶⁴

Pärast volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi esile toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Arvestades Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a otsusega nr 18⁶⁵ kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist, arvestatakse Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Albu vallas 1146 inimest, Ambla vallas 1996, Imavere vallas 885 inimest, Järva-Jaani vallas 1542 inimest, Kareda vallas 599 inimest, Koigi vallas 946 inimest, kokku 7114 inimest. Omavalitsuste algatatud ühinemise tulemusena Järva valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks 1 800 000 eurot (300 000+ 300 000+ 300 000+ 300 000+ 300 000+ 300 000).

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.

Eelnõuga ei kaasne lisakulusid riigieelarvele. Tulenevalt HRS § 24 lõikest 1 kaetakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise kulud riigieelarvest. Vahendid on Rahandusministeeriumi eelarves ühinemistoetuse real ette nähtud.

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

6. Määruse jõustumine

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

Eelnõu jõustumise tähtjad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumide valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks

⁶⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

⁶⁵ Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017003>

üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, Koeru ja Koigi vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁶⁶. Valitsuse ettepaneku ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 14. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01461⁶⁷. Koeru Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga⁶⁸. Volikogude algatusel ühinevad Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Järva-Jaani vald, Kareda vald ja Koigi vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ja seega nõustusid vaikimisi, sest kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse HRS § 9 lõike 8 järgi valitsuse ettepanek vastuvõetuks.

Kokkuvõte Koeru Vallavolikogu vastuväidetest:

Koeru Vallavolikogu on esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta negatiivse arvamuse, tuues välja järgmised vastuväited:

- 1) Riigikohus on haldusreformi põhiseaduspärasuse asjas (RKPKJ lahend nr 3-4-1-3-16, p 104) rõhutanud, et Vabariigi Valitsus ei pea ainult lähtuma HRS miinimumsuuruse kriteeriumist, vaid peab kaaluma, kas omavalitsusüksus suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.

Vabariigi Valitsus selgitab, et Riigikohus ei lükanud selles kohtulahendis ümber omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi paikapidavust. Selle nõude täitmine on HRS § 9 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses lisaks ETHS § 7 lõike 5 positiivsete mõjude esiletoomisele asjakohane ka ühinemismenetluses lõplike otsuste kaalumisel vastavalt HRS § 9 lõikele 9. Vabariigi Valitsus ei olegi käsitletud ühendamisettepaneku tegemist ja menetluse jätkamist pelgalt miinimumsuuruse kriteeriumi täitmise vajadusest, vaid on sisuliselt hinnanud erinevaid alternatiivseid lahendusi ETHS § 7 lõike 5 mõjude lõikes. Eelnõuga valitud lahendus on ekspertide ja Vabariigi Valitsuse hinnangul sobivaim haldusreformi eesmärgi täitmiseks. (Vt ka eelnõu § 1 lõike 1 selgitust käesolevas seletuskirjas.)

Eelnõu on koostatud kooskõlas kehtiva õiguse ja volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.

- 2) Koeru Vallavolikogu leiab järgmist: HRS § 27 lõikega 1 on ainult seatud ajalised piirid (2016–2018) HRS §-de 1–26 kohaldamisele. Seadusandja ei ole ETHSi kehtetuks tunnistanud ega peatanud ning ETHS kehtib. Vastupidiselt ettepaneku tegija seisukohale on alates 2017. aasta 1. jaanuarist kehtiva HRS redaktsiooni § 28 lõigetega 1 ja 2 kehtestatud ETHS muudatused. Seega sätestab ETHS endiselt nii kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise volikogu algatusel kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Koeru/Rakke valla sundliitmine Järva/Väike-Maarja vallaga ei ole kooskõlas HRS § 9 lõikega 2 ega

⁶⁶ HRS § 9 lg-d 2 ja 8.

⁶⁷ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58140493>

⁶⁸ Koeru Vallavolikogu esitatud arvamuse: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60763608>

ETHS § 7 lõikega 5, arvestades et Koeru ja Rakke vallad on omavahel vabatahtlikult liitunud Piibe vallaks.

Vabariigi Valitsus leiab, et HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRS sätete alusel ning ETHS sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 välistatud. ETHS on endiselt kehtiv seadus, kuid HRS § 27 lõikes 1 on sätestatud, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud ja HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.

Isegi kui Koeru ja Rakke vald oleksid volikogude algatusel taotlenud HRS § 7 lõikes 4 nimetatud kuupäevaks maavanemalt omavahelist ühendamist ja esitanud seadusega nõutavad dokumendid, siis ei oleks nende elanike arv kokku vastanud ikkagi HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, millest pidi Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemisel lähtuma vastavalt HRS § 9 lõikele 2. Kahe valla ühinemisel moodustuks 3737 elanikuga vald, mille osas oleks pidanud Vabariigi Valitsus algatama täiendava haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse omavalitsuste omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks ühendamiseks.

Seletuskirja on täiendatud vastavalt.

- 3) Koeru Vallavolikogu leiab, et Koeru elanike heaolu ilmselgelt halveneb liitumisel madalama tööhõive ja teenuste tasemega naabritega. Kuna ettepaneku seletuskirjas ei ole Koerut loetud keskuste hulka, siis saab sellest ka järeldada, et sundliidetud Koeru valla senised teenused degradeeritakse. Järva valla kaugemate asulate vahemaa on üle 70 km ja seda ulatust arvestades on vaja kas teenused jagada seniste väiksemate keskuste vahel või tagada toimivad transpordiühendused, mis kokkuvõttes viib halduskulude suurenemisele.

Vabariigi Valitsus leiab, et ühendatavate kohalike omavalitsuste töötuse määr on samas suurusjärgus (3–4%). Selgitame, et HRS ei sätesta Vabariigi Valitsusele õigust teha Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ettepanekut keskuste paiknemiseks. Ettepaneku seletuskirjas on esile toodud, milles on omavahel kokku leppinud volikogude algatusel ühinenud Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiste soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Seega ka ilma omavalitsuse juriidilise keskuseta tuleb ühinenud valla territooriumil tagada elanikele teenuste kättesaadavus.

Mõju haldussuutlikkusele tuleb hinnata uue moodustatava kohaliku omavalitsuse üksuse kontekstis ja pikemas perspektiivis kui üks-kaks aastat, mis on loomulik ülemineku periood. Konkreetne lahendus ametnikkonna spetsialiseerumiseks sõltub kohapealsetest juhtimisotsustest ja valikutest uue struktuuri kujundamisel. Suurem omavalitsus omab suuremat investeerimisvõimekust ja loob eeldused spetsialiseerituma ametnikkonna tekkeks.

- 4) Koeru Vallavolikogu väidab, et nii Statistikaameti kui ka mobiilpositsioneerimise andmete põhjal saavad Rakke elanikud oma teenused kas Koerust või gümnasistid ka Jõgevalt. Koeru järgmise tasandi teenuskeskuseks on Paide.

Vabariigi Valitsus leiab, et Koeru valla elanike liikuvus on pigem maakonna sisene ning Tallinna ja Tartu suunaline (joonised lisatud mõjude analüüsis). 2011. a rahva- ja eluruumide loenduse andmetel⁶⁹ on maakonnasisene ränne pigem Kareda vallast ja Järva-Jaani vallast Koeru valda ning Koeru valla elanike tööränne teistesse Järva maakonna omavalitsustesse on võrdsel tasemel, ükski Järva maakonna omavalitsustest ei ole Koeru valla elanikele peamine sihtpunkt.

- 5) Koeru Vallavolikogu vastuväited tulenevalt ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest:

5.1. Ajalooline põhjendus

Koeru Vallavolikogu väidab, et lisaks Koerule kuulus Järvamaale ka osa praegusest Rakke vallast, mis moodustati kasvanud Rakke tööstusasula ümber ja liideti hiljem Väike-Maarja ja edasi juba Rakvere rajooniga. Varem, enne maantee ehitamist Väike-Maarjasse, Rakkal Väike-Maarjaga sidemeid ei olnud.

Vabariigi Valitsus nendib, et osa Rakke vallast kuulus Koeru kihelkonda, kuid enamik Rakke vallast on siiski kuulunud Simuna ja Väike-Maarja kihelkonda. Omavalitsuste piirid ei ole samased vanade kihelkonna piiridega.

5.2. Mõju elanike elutingimustele

Koeru Vallavolikogu leiab, et märkimisväärseid tööstusettevõtteid arvestades ei saa Koeru valda kuidagi liigitada „tüüpiliseks ääremaaliseks vallaks“. Koeru ettevõtted pakuvad tööd nii Koeru kui ka naabervaldade elanikele. Kindlasti ei ole Koeru aleviku peamine töörände sihtpunkt Tallinn (asukoht ei võimalda ajaliselt igapäevast pendelrännet) ega ka teiste valla kantide (Vao, Ervita) töörände jaoks Paide. Tegemist võib olla Tallinnas/Paides registreeritud tööandja (nt Konesko on registreeritud Viimsis, ehkki peakontor asub Koerus) registriandmetega, mis ei tähenda, et selle Koerus paikneva üksuse töötajad sõidaksid Tallinna vahet. Koeru vallas on ca 800, sealhulgas ettevõtetes 680 töökohta. Tegemist võib olla ka kaugtöölisega, kes eelistavad Koeru valla elukeskkonda.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Valitsus märgib, et ääremaalise valla mõiste ei tähenda, et vallas ei oleks ettevõtteid ja tööandjaid. Ääremaadeks loetakse maakonnakeskustest kaugemal asuvaid väheneva elanikkonnaga maapiirkondi⁷⁰.

Ühendamine on põhjendatud piirkondade arengueelduste ärakasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamiseks. Ühendamise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste haldamisel.

5.3. Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Koeru Vallavolikogu toob välja, et kui valla senised keskused jäävad alles ja neid juhitakse „võrgustikupõhiselt“, siis on küsitav kuidas tekib ressursi ametnike spetsialiseerumiseks. Valla elanikele ei ole vastuvõetav, et sundliitmise tulemusel väheneb nende senine teenuste

⁶⁹ <http://www.stat.ee/dokumendid/76827>

⁷⁰ Eesti inimvara raport: IVAR võtmeprobleemid ja lahendused (2010) Eesti Koostöö Kogu http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf

tase. See ei ole kooskõlas haldusreformi eesmärkidega ega ole ka mõistlik, arvestades keskuse funktsioonide übermängimisega tekkivaid täiendavaid kulusid. Aravete kuulub Tapa kasvava III järgu keskuse teenindusalasse, mistõttu Põhja-Järvamaal täiendava kohalikke kvaliteetteenuseid osutava (kaksik)keskuse loomine oleks ilmselge ressursi raiskamine, milline asjaolu on seni jäetud vajaliku tähelepanuta. Majandusgeograafiliselt oleks loogiline pigem lähestikku paiknevate ja Paidest samal kaugusel olevate Koeru ja Järva-Jaani teenuste omavaheline spetsialiseerumine, kuid seda siiski võrdse partnerluse korral. Koeru sundliitmisel Järva vallaga võib Järva-Jaani kui halduskeskus seda ideed tõrjuda.

Vabariigi Valitsus selgitab, et HRS ei sätesta Vabariigi Valitsusele õigust teha Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ettepanekuid omavalitsuse keskuste paiknemiseks ega keskuste tasandi määramiseks. Määruse seletuskirjas on esile toodud, milles on omavahel kokku leppinud volikogude algatusel ühinenud Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiste soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Seega ka ilma omavalitsuse juriidilise keskuseta tuleb tagada elanikele teenuste kättesaadavus. Lisaks on käesoleva reformi käigus võimalik kohapealsete teenuste kättesaadavuse parendamiseks rakendada nii osavaldu kui ka teenuskeskuseid, kusjuures osavalla moodustamiseks piisab ainult asjaomase ühineva kohaliku omavalitsuse volikogu vastavasisulisest otsusest.

Spetsialiseerumine on võimalik tagada, luues spetsialiseeritumad ametikohad teatud keskustesse ning tagades võrgustikus elanikele vahetult kättesaadavamad teenused. Antud lahenduse on valinud omavalitsused ka Järva valla moodustamisel. Ühinemislepingus on kokkulepe, et valla juriidilisse keskusesse koondatakse valla üld- ja strateegilised ülesanded ning kõrget professionaalsust ja kitsast spetsialiseerumist eeldavad teenused ning ametnikud. Piirkondlikes teeninduskeskustes tagatakse avalduste vastuvõtmine ja esmane nõustamine, kommunaalmaksete vastuvõtmine, esmatasandi sotsiaalhoolekanne, rahvastikuregistri toimingud, piirkondlik kinnisvarahaldus ja heakorra tagamine, kohalik arendusvõimekus. Lisaks on kokku lepitud, et arvestades elukohta ja kaugtöö võimalusi ametikohal, võib teeninduskeskustesse paigutada ka teisi teenistujaid.

5.4. Mõju haldussuutlikkusele

Koeru Vallavolikogu väidab, et varem liitunudtel on kõige enam langenud valitsemiskulud Abja, Anija ja Vihula vallas ca poole võrra (vastavalt 54,8%, 48,6% ja 46,3%). Vähim on valitsemiskulude osakaal muutunud suurtes (Suure-Jaani ja Türi) valdades (vastavalt 6,7% ja 8,1%). Valitsemiskulude vähenemise väike ulatus oli tingitud ühinemise järel loodud ebaproportsionaalsete struktuuride ülalpidamisest ja otsustamisprotsesside venimisest. Seega võib lähiajaloo ühinemiste põhjal järeldada, et arvukama grupi KOV liitumisel tekib enam rehepaplust ja võõrandumist, samas kui kahe, seni koostööd teinud KOV ühinemisel on ühisosa suurem ja kulutused paremini kontrolli all.

Tallinna Ülikooli analüüsid ja arvutused kehtivad uuringu puhul, kus üle 5000 elanikuga KOV-id olid peamiselt linnad või linnalähised kompaktsed vallad. Järva vallas, mille pindala on 1222,9 km² ja kus kavandatakse seniste valdade keskuste jätkamist, ei pruugi spetsialiseerumine loodetud proportsioonis üldse võimalik olla.

Vabariigi Valitsus leiab, et kuigi 2012. a koostatud „Eestis aastatel 1996–2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“⁷¹ näitas suurimat langust väikevaldades, siis valitsemiskulud olid langenud kõikides ühinenud omavalitsustes, sealhulgas territooriumilt suurtes ja hajusates Saarde, Suure-Jaani ja Märjamaa vallas. Haldusreformi eelselt territooriumilt suurimas, Märjamaa vallas langes valitsemiskulude osakaal ühinemise järel ligi 4% võrra (14,2%-lt 10,3%-le, mis on 27,3% vähenemine). Valitsemiskulude kokkuhoiu efekt ongi suurem väiksemates väikevaldades, kus enne ühinemist on omavalitsusel suurem koormus erinevate tegevusvaldkondade spetsialistidega katmisel.

Ühinenud valdades ei ole üldjuhul seatud eesmärgiks ainult valitsemiskulude otsene kokkuhoid, vaid pigem asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu suurenesid kõikides valdades kulutused valitsemisele, kuid vähenes valitsemiskulude osakaal eelarves. Enne ühinemisi oli valitsemiskulude osakaal väikevaldades tunduvalt suurem (12,1–19,7%), samas kui linnades oli see 8,3–10,5%. Pärast ühinemisi kujunesid valdade valitsemiskulud suhteliselt sarnase loogika põhjal linnakeskuse valitsemiskuludega (6,3–10,9%). Valitsemiskulude kokkuhoiust olulisemad on valitsemise teiste komponentide muutused (strateegilise ja professionaalse komponendi rolli suurenemine).⁷²

5000 elaniku kriteeriumi seoseid haldussuutlikkusega on pikemalt selgitatud määruse mõjude peatükis. Tallinna Ülikooli uuringus⁷³ Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiilist olid üle 5000 elanikuga omavalitsustest valimis kaasatud Audru vald, Harku vald, Kohila vald, Lääne-Saare vald, Märjamaa vald, Rapla vald ja Türi vald, millest mitmed on suured ja hajaasustusega piirkonnad (Audru vald, Lääne-Saare vald ja Märjamaa vald).

5.5. Mõju demograafilisele olukorrale

Koeru Vallavolikogu leiab, et seletuskirja väide ei arvesta tagasirännet ja muutuvat vanusstruktuuri, mille tõttu võib eeldada osa elanikkonna naasmist. Veelgi olulisem on aga KOV tegevus ettevõtluse arendamisel ja töökohtade loomisel, kus just Koeru vald on olnud edukas.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et Koeru elanike arv on seni vähenenud ning rahvastikuprognoside kohaselt langeb veelgi. Ka ühinenud omavalitsuses saab omavalitsus jätkata kohaliku elu arendamisega ja peabki seda tegema. Ka haldusreformi eesmärgiks on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

5.6. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Koeru Vallavolikogu toob välja seletuskirja lõigu: *“Moodustuvas võrgustikupõhises ühinenud Järva vallas ei ole asulate omavaheline seotus ühistranspordiliinidega ilmtingimata vajalik, lähtuda tuleb erinevate teenuste arendamise vajadustest tulevikus. Transpordiihendused*

⁷¹ „Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“ (2012) Siseministerium: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>

⁷² Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 28. Kättesaadav aadressil: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

⁷³ Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

maakonnakeskusega on head.” Koeru Vallavolikogu hinnangul on taas tegemist ebapädeva väitega, mis ei arvesta tegelikku olukorda. Ühinevas Järva vallas on seletuskirja järgi vaid kaks II tasandi keskust, mistõttu on juurdepääs kõrgema taseme keskustele hädavajalik. Transpordiühendused maakonnakeskusega jätavad aga soovida.

Vabariigi Valitsus selgitab, et transpordi ja kommunikatsiooni korralduse mõjuanalüüsis on viidatud, et kõigi asulate omavaheline ühendamine ei ole primaarne, sest moodustatavas vallas on mitu keskust ning elanikel on teenuseid võimalik tarbida endale lähimas või sobivamas keskses. Maakonnakeskusega ühenduse pidamiseks on Koeru alevikust üheksa bussi väljumist päevas, naabervalla Rakke keskusega kolm väljumist päevas ja Väike-Maarjaga kaks väljumist päevas.

5.7. Mõju hariduslikule olukorrale

Koeru Vallavolikogu väidab, et tõepoolest asuvad Koerus piirkonna parimad avalikud teenused. Need ei ole aga ka „ühistranspordi arendamisel” kättesaadavad Järva valla põhja- ja lõunapoolsetele aladele, mille tõmbekeskusteks on kas Tapa või Paide. Küll tuleks Koeru enam lapsi, kui ühistranspordi areng toimuks Rakke suunal, kust arvestatav arv õpilasi juba Koerus üldharidus- ja huvikoolis käib.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et HTM 2016. a sügise õpilasrände andmetel õpib Rakke valla õpilastest 13 Jõgeva linnas (neist 12 gümnaasiumiastmes), Väike-Maarja vallas õpib erinevates kooliastmetes 14 õpilast, enamik ehk 121 õpilast õpib Rakke vallas ja Koeru vallas õpib üks õpilane. Seega on Rakke valla õpilasränne Väike-Maarja ja Koeru võrdluses tugevalt Väike-Maarja suunaline. Koerust ei käi Rakkesse ükski õpilane kooli. 2011. a rahvaloenduse andmetel on tööränne Koeru suunal Rakke vallast kõrgem kui Väike-Maarja suunal. Samamoodi on suur Järva-Jaani ja Kareda valla elanike tööränne Koeru valda.

- 6) Lisaks on Koeru Vallavolikogu lisanud arvamusele põhjendused Koeru ja Rakke valla ühinemise positiivsete külgede kohta ning lisadena Koeru ja Rakke valla ühinemisdokumentatsiooni.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Rakke ja Koeru vallavolikogude vastu võetud ja esitatud taotlused ning dokumentatsioon haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kooskõlas HRS ja ETHSiga. HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed⁷⁴ maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Tähtajast hilisem volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine haldusreformi elluviimisel ei ole HRS kohaselt võimalik. Pikem selgitus on toodud seletuskirja osas “Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta”.

Isegi kui Koeru ja Rakke vald oleksid volikogude algatusel taotlenud HRS § 7 lõikes 4 nimetatud kuupäevaks maavanemalt omavahelist ühendamist ja esitanud seadusega nõutavad dokumendid, siis ei oleks nende elanike arv kokku vastanud ikkagi HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, millest pidi Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemisel lähtuma vastavalt HRS § 9 lõikele 2. Kahe valla ühinemisel moodustuks 3737 elanikuga vald, mille osas oleks

⁷⁴ Volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvumuse väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislepingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

Vabariigi Valitsus algatama täiendava haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse omavalitsuste omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks ühendamiseks. Koeru ja Rakke valla ühinemist alternatiivina on käsitletud ka peatükis „Vabariigi Valitsuse ettepanek“.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Koeru Vallavolikogu esitanud oma seisukohas ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi vallaga ühendamisega kaasneva negatiivse mõju kirjeldust, mida saaks pidada argumenteerituks ja piisavalt kaalukaks, et selle alusel ühinemise menetlus lõpetada. Tulenevalt sellest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust⁷⁵.

Määrus on ettevalmistatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.

⁷⁵ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.