

Vabariigi Valitsuse määruse „Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmine uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald moodustamaks Alutaguse valda ning Kohtla vald, Kohtla-Nõmme ja Toila vald moodustamaks Toila valda), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav (ehk vähemalt 5000 elanikuga¹) omavalitsus (Illuka valla osas. Ka mõlemad volikogude algatatud ei täida ühinemispirkonnad vaatamata ühinemisele HRS § 3 sätestatud elanike arvust lähtuvalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel 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}.

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 muutmine 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.

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Illuka vald ühinemist ühegi piirinaabriga ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks algatama Illuka valla ühendamise Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga, kes vastab küll HRS § 9 lõike 3 punktis 1 sätestatud suure territooriumiga omavalitsuse moodustamise erandile, kuid kellele erandit ei kohaldata, kuna moodustuva vallaga (ühinevad Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald (Alutaguse valla moodustamine⁵)) on vaja ühendada Illuka vald. Samuti, kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ühinevad Kohtla vald, Kohtla-Nõmme vald ja Toila vald (Toila valla moodustamine⁶) ei täida ka ühinemise järgselt kriteeriumi ega vasta HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimustele, peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama nende ühendamise.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kaheksa Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus ida-Viru maakonna koosseisus. Ida-Viru maakonna omavalitsuste arv väheneb seitsme omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁷, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt kahe omavalitsuse võrra 100-le, kokku 83 valda ja 17 linna⁸.

Ühinevad omavalitsused on⁹:

- 1) Alutaguse vald (kokku pindala 921 km², rahvaarv 3968),
 - a) Alajõe vald (pindala 110 km² ja rahvaarv 582),
 - b) Iisaku vald (pindala 258 km² ja rahvaarv 1203),
 - c) Mäetaguse vald (pindala 285 km² ja rahvaarv 1746),
 - d) Tudulinna vald (pindala 269 km² ja rahvaarv 437).
- 2) Illuka vald (pindala 544 km² ja rahvaarv 1072).
- 3) Toila vald (kokku pindala 265,86 km² ja rahvaarv 4849).

⁴ 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 muutmine, 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 kokkuvõid.

⁵ Alutaguse valla moodustamine on otsustatud Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrusega nr 34 „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“, vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

⁶ Toila valla moodustamine on otsustatud Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 42 „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“, vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

⁷ Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määrused nr 82 ja 83, 22.12.2016 määrused nr 151–153, 29.12.2016 määrused nr 168–174, 06.01.2017 määrused nr 3–5, 12.01.2017 määrused nr 6–12, 26.01.2017 määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31.01.2017 määrused nr 37–43.

⁸ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

⁹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

- a) Kohtla vald (pindala 101,56 km² ja rahvaarv 1564),
- b) Kohtla-Nõmme vald (pindala 4,64 km² ja rahvaarv 995),
- c) Toila vald (pindala 159,66 km² ja rahvaarv 2290).

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla ühinemise teel Ida-Viru maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Alutaguse vald (kogupindala 1730,86 km², rahvaarv 9889¹⁰).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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

1.3. Märkused

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

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

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist haldusreformi seaduse §-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, Ida-Viru maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse kaheksa Ida-Viru maakonda kuuluva 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“ Ida-Viru maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud

¹⁰ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 34¹¹ ja Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017 määrus nr 42¹². Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemine

Iisaku vald tegi 2015. aasta oktoobris Alajõe, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna, Lohusuu ja Avinurme vallale ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks. Lohusuu Vallavolikogu vastas Iisaku Vallavolikogu ettepanekule eitavalt.

Illuka Vallavolikogu lükkas haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tagasi, kuid oli nõus osalema läbirääkimiste protsessis vaatlejana ja vajadusel ühinema.

Alajõe Vallavolikogu, Tudulinna Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu ja Avinurme Vallavolikogu olid Iisaku Vallavolikogu ettepanekuga nõus.

Ühinemisläbirääkimiste avakoosolek toimus 22. veebruaril 2016, kus osalesid Iisaku, Alajõe, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna ja Avinurme esindajad. Avinurme vald osales läbirääkimistes 2016. aasta maikuuni, seejärel otsustas vald kõnelustes osalemise lõpetada ning liituda Mustvee piirkonna läbirääkimistega.

Eesmärgiga fikseerida ka formaalselt läbirääkimiste täpsustunud osapooled tegi Iisaku vald septembris 2016 Alajõe, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna vallale uue ühinemisettepaneku, millega kõik nimetatud vallad ka nõustusid.

2016. aasta sügisel valminud ühinemislepingu tööversioon hõlmas viit valda (Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna), kus elas seisuga 01.01.2016 enam kui 5000 elanikku ning mille territoorium oli 1465 km².

Läbirääkimiste lõppfaasis otsustas aga Illuka Vallavolikogu ühinemisläbirääkimised lõpetada (21.12.2016 a. vallavolikogu otsus nr 54 “Ühinemislepingu kinnitamata jätmine, haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetamine ja erandi taotlemine Vabariigi Valitsuselt”). Sellest tulenevalt moodustavad Alutaguse valla neli osapoolt: Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald.

Volikogude algatusel ühinemist taotlenud vallad märgivad, et nad soovivad taotleda ühinemisel haldusreformi seaduse (HRS) § 9 lõike 3 punktis 1 sätestatud erandit. HRSi § 9 lõige 3 punkti 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse puhul kohaldada erandit, kui kohaliku omavalitsuse üksuse erandiks jäämisega ei kaasne negatiivset mõju ning ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km² ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku. Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallade ühinemisel moodustuv Alutaguse vald on loogiline tervik, mille pindala on suurem kui 900 km² ning kus elab ca 4000 elanikku. Nelja omavalitsuse

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

ühinemisega ei kaasne negatiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Seetõttu soovisid ühinevad omavalitsused taotlema Vabariigi Valitsuselt HRSi § 9 lõige 3 punktis 1 väljatoodud alustel erandit.

Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemise üldine eesmärk on tänaste omavalitsuste juhtimisvõimekuse, tegevuse sihistatuse ja jätkusuutlikkuse oluline tugevdamine, milleks koondatakse ühte piirkondlikku punkti täna hajutatud strateegilised funktsioonid, võimekus ja ressursid. Avalikud teenused, mida osutavad omavalitsused ja nende hallatavad asutused jäävad kodanikele kättesaadavaks.

Nimetatud omavalitsusi seob juba pikka aega tihe koostöö. Koos Illuka, Lohusuu ja Avinurme vallaga moodustavad ühinevad omavalitsused ühe kolmest Ida-Virumaal tegutsevast Leader-tegevusgrupist –Peipsi-Alutaguse Koostöökoja. Piirkonnal on mitmeid sarnaseid jooni. Tegemist on läbivalt maalise ja hõredalt asustatud Ida-Virumaa lõunaosas paikneva piirkonnaga, mida iseloomustavad põline elanikkond, Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve lähedus ja suured sood. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob veel põlevkivi kaevandamine. Viimane on avaldanud ühelt poolt olulist mõju keskkonnale, teiselt poolt laekuva ressursimaksu näol omavalitsuste eelarvetele. Suuremad asulad on Iisaku alevik, millest saab ka ühineva valla keskus ja Mäetaguse alevik. Iisakus asuvad muuhulgas ka mitmed laiemat piirkonda teenindavad asutused (nt gümnaasium, päästekomando).

Nelja ühineva valla elanike arv on kokku ca 4000 elanikku jäädes nii väiksemaks HRSi § 3 väljatoodud omavalitsusüksuse miinimumsuurusest. Sellest hoolimata eeldavad ühinevad omavalitsused, et moodustatav omavalitsus täidab HRSi § 1 lõikes 2 toodud eesmärgid kuna:

- Alutaguse valla näol on tegu võimeka omavalitsusega, mille põhitegevuse tulud olid 2015. aastal kokku ligi 8 miljonit eurot ning mille põhitegevuse tulu elaniku kohta ületas samal aastal Eesti keskmist ligi 2 korda (1943 eurot vs 1116 eurot), seejuures on kolmel ühineval omavalitsusel olnud tulud elaniku kohta Eesti keskmisest kõrgemad;
- neljast ühinevast omavalitsusest elanike arvult kõige suurem Mäetaguse vald on olnud Eestis finantsvõimekuselt läbi aastate kõige edukam (vt ka kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi analüüs1);
- moodustuv omavalitsus on ühtne ja loogiline tervik, mida seob koostöö, ühised huvid ja eesmärgid ning mille pindala (921,64 km²) ja elanike arv (4037) võimaldavad taotlema HRSist lähtuvalt erandit.

Perspektiivis näevad kõik ühinevad omavalitsused, et **Illuka vald võiks lisanduda Alutaguse valla koosseisu**. Sellisel juhul tekiks 1465 km² suurune ca 5000 elanikuga vald, mis kataks kogu Ida-Viru maakonna lõunaosa. Selleks **tuleb aga Vabariigi Valitsusel nn sundliitmisprotsessis Illuka vald liita Alutaguse vallaga**.

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

Ühinemisleping ja selle lisad olid ühinevates omavalitsustes avalikul väljapanekul perioodil 25.10.2016 – 15.11.2016 valdade veebilehtedel ja vallamajas. Ühinemislepingule esitatud märkustega arvestamise õiend on lisatud ühinemislepingule.

Omavalitsuste elanike arvamus selgitati Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna vallas välja perioodil 24.-28.11.2016, Alajõe vallas 4-5.12 omavalitsuste küsitluspunktides. **Küsitlus puudutas**

Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna ühinemist. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alajõe	560	63	11,3	32	50,8	30	47,6
Iisaku	1037	70	6,8	57	81,4	13	18,6
Mäetaguse	1401	265	18,9	70	26	195	74
Tudulinna	380	50	13	44	88	6	12

Allikas: Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla elanike küsitluse tulemuste kinnitamise otsuste põhjal.

Alajõe valla volikogu kinnitas ühinemislepingu ja otsustas taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist 27. detsembril 2016, Iisaku ja Tudulinna volikogud 28. detsembril ning Mäetaguse valla volikogu 29.12.2016 asjaomaste volikogu otsustega. Ühinevad vallad esitasid ühinemisdokumendid Ida-Viru maavanemale 29. detsembril 2016¹³. Ida-Viru maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 30. detsembril 2016 Rahandusministeeriumile.

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi vaadanud ning esitas need Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 10. jaanuari 2017 koosolekul. Piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele, kuid tegi samas Vabariigi Valitsusele ettepaneku Iisaku valla ühendamiseks Mäetaguse, Iisaku, Alajõe ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuva vallaga Iisaku valla kriteeriumi täitmiseks.¹⁴

Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 26. jaanuaril 2017 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 34 „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“¹⁵. Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemise menetlus, asjaolud ja mõjud on kirjeldatud määruse eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/alutaguse_sk.pdf), mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemine

¹³ Dokumendid on esitatud arvestades haldusreformi seaduse § 7 lõikes 4 maavanemale ühinemisdokumentatsiooni esitamise tähtpäeva (taotlus tuli esitada hiljemalt 1. jaanuariks 2017) ja haldusmenetluse seaduse § 33 lõiget 3 (säte näeb ette, et kui menetlustähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval). Kuna 1. jaanuar 2017 oli pühapäev, siis esitati dokumendid maavanemale õigeks tähtajaks.

¹⁴ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-est_i_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

Toila vald, Kohtla vald ja Kohtla-Nõmme vald algatasid kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemiseprotsessi ning pidasid ühinemisläbirääkimisi ühinemislepingu sõlmimiseks vastavalt Toila Vallavolikogu 27.01.2016.a. otsusele nr 67, Kohtla Vallavolikogu 04.02.2016.a. otsusele nr 79 ja Kohtla-Nõmme Vallavolikogu 25.02.2016. a otsusele nr 1.

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

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

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

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

Rahvaküsitluse käigus oli alates 16. eluaastastel Toila, Kohtla ja Kohtla- Nõmme valla elanikel võimalik väljendada arvamust, kas toetatakse ühinemist või mitte. Kokku käis küsitluspunktides hääletamas 251 inimest, keskmiseks osalusprotsendiks kujunes 6.97%.

Elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 2. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

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

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

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valdade volikogud kinnitasid ühinemislepingu 30.11.2016 ning esitasid seejärel ka taotluse Ida-Viru maavanemale haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja nimetatud valdade ühinemise tulemusena uue kohaliku omavalitsuse üksuse Põhjaranniku valla moodustamiseks.

Ida-Viru maavanem edastas nimetatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise otsused koos Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõikes 9 nimetatud dokumentidega 19. detsembri 2016 kirjaga nr 12-1/2016/5083-1 Rahandusministeeriumile.

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi ning esitas need Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 19. detsembri 2016 koosolekul ja toetas Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemist, kuna kavandatav ühinemine aitab kaasa ning on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele. Samas ei täideta ühinemisega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ning pigem on see ühinemine haldusreformi ühinemise esimene samm (järgneb sundühendamise etapi ettepaneku tegemine). Jõhvi valla loobumisega on tekkinud ilma keskuseta vald, koos Jõhvi vallaga moodustaks ühinevad omavalitsused tervikliku omavalitsuse.¹⁶

Piirkondlik komisjon arutas omavalitsuse ühendamiseks Vabariigi Valitsuse algatusel valitsusele ettepaneku tegemist uuesti 10. jaanuari 2017 koosolekul. Komisjon tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühendamiseks Jõhvi vallaga, märkides, et territoriaalse terviklikkuse seisukohast on otstarbekas, et kolmel omavalitsusel tekiks üks loogiline keskus Jõhvi valla ning valla sisese Jõhvi linna näol. Ühinemine ilma Jõhvi vallata toob kaasa olukorra, kus nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt moodustub ebamõistlik ilma keskuseta omavalitsus. Moodustuva valla suurema osa elanike jaoks on tõmbekeskuseks Jõhvi.¹⁷

Kohanimenõukogu oli omavalitsuste valitud Põhjaranniku valla nime osas eriarvamusel. Vabariigi Valitsus arutas nimevaidlustega omavalitsuste ühinemise küsimusi 12. jaanuari 2017. aasta valitsuskabineti nõupidamisel ning tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks küsida omavalitsustelt haldusüksuse nime valiku kohta täiendavaid selgitusi, miks ei ole valitud kohanimenõukogu soovitatud nime ning kaaluda jätkuvalt kohanimenõukogu pakutud nimevalikuid. Rahandusministeerium saatis vastava kirja omavalitsustele 13. jaanuaril 2017 (riigihalduse ministri 13.01.2017 kiri nr 14-1/00483-7). Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila volikogud esitasid 18.01.2017 Rahandusministeeriumile ühise seisukoha¹⁸, milles jäid valitud Põhjaranniku valla nime juurde. Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 31. jaanuaril 2017 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 42 „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“¹⁹, kinnitades omavalitsuse nimena Toila vald.

Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemise menetlus, asjaolud ja mõjud on kirjeldatud määruse eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/toila_sk.pdf), mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Vabariigi Valitsuse ettepanek

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama EHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Seejärel Vabariigi Valitsus kinnitas

¹⁶ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2016-12-19_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_8.pdf.

¹⁷ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

¹⁸ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=57213848>.

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega, ka juhul, kui omavalitsused taotlesid ühinemist alla kriteeriumi vastava omavalitsuse moodustamiseks.

Alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamine on kinnitatud Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemisel²⁰ ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemisel²¹.

Illuka vald ei ole omaalgatuslikult taotlenud ühegi omavalitsusega ühinemist ning tema elanike arv on 1072 ehk jääb alla kriteeriumi.

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 on ühinemas alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetak 5000 elaniku kriteerium²².

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 kohaldamiseks²³. Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas kõigi nimetatud valdade haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 10. jaanuari 2017 koosolekul ja tegi ettepaneku Illuka valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila ühendamiseks Jõhvi vallaga²⁴.

Illuka ja nn Alutaguse valdade ühendamisel oleks tegemist toimiva kooslusega, kelle on koostatud ka ühine ühinemisleping, mis jäi kinnitamata vaid Illuka valla viimase hetke soovi tõttu taotleda erandit, milleks neil seaduslikku alust pole. Illuka vald pole ise soovinud pidada ühinemisläbirääkimisi nt Jõhvi vallaga (vastav suund on vallavolikogu poolt üheselt välistatud).

Piirkondlik komisjon leidis, et **Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallad** on otstarbekas ühendada Jõhvi vallaga, et kolmel omavalitsusel tekiks üks loogiline keskus Jõhvi valla ning valla sisese Jõhvi linna näol. Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühinemine ilma Jõhvi vallata võib tuua kaasa olukorra, kus nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt moodustub ebamõistlik ilma keskuseta omavalitsus, mis killustab Ida-Virumaa nn keskregiooni niigi fragmenteeritud omavalitsusmaastikku veelgi (nt jäävad piirkonda eraldiseisvad Kohtla-Järve linnaosad Ahtme, Järve, Kukruse, Somp, vt ka arvamuse lisa 1: Põhjaranniku valla kaart).

²⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

²¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

²² 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.“

²³ 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.

²⁴ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017 valitsuse istungil ning otsustas 9. veebruari valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.5 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmine Illuka ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 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 andmiseks.²⁵

Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühendamise eesmärgiks moodustatava Alutaguse vallaga on moodustada suur ja tugev maalistest omavalitsustest koosnev vald, mis on suuteline lahendada Ida- Virumaale omaseid probleeme. Jõhvi vald on oma olemuselt linnaline omavalitsusüksus ning ei suudaks samaväärselt ja tasakaalustatult lahendada maaliste omavalitsuste küsimusi.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Alutaguse vald.

Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Vabariigi Valitsuses kinnitati volikogude algatatud ühinemisel Alutaguse valla moodustamine 26.01.2017 määrusega nr 34²⁶ ning Toila valla moodustamine 31.01.2017 määrusega nr 42²⁷. Eelnõu § 5 järgi tunnistatakse nimetatud määrused kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevaid Vabariigi Valitsuse määruseid, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna nii Illuka vald kui omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise tulemusena moodustuvad Alutaguse ja Toila vald ei vasta omavahel ühinemise järgselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 istungil antud 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 tuleb omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

²⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

²⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

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 või ühinevate kohalike omavalitsuse üksuste 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 tuleb omavalitsustel teostada järgmised toimingud:

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)²⁸
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²⁹
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümbolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnemate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)³⁰
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)³¹
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult³².
- enne sümbolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümbolika kasutamisel arvestada.³³
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.³⁴

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

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017 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 võimalusel 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

²⁸ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasnemate elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

²⁹ HRS § 12 lg 2 p 2.

³⁰ HRS § 12 lg 2 p 3.

³¹ HRS § 12 lg 2 p 4.

³² HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³³ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³⁴ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkuleppe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Alutaguse valda, kuna leiab, et arvestades ühendatava vallakoosluse ulatust, on kõige sobivam nimi uuele vallale looduspiirkonna ja Ida-Viru ühe tähisnime – Alutagusest – lähtuv nimi. Ühinejate territooriumile jääb mitmeid kihelkondi ning oletatava vallakeskuse järgi nimetamine ei ole võimalik.

Kuigi eelnõus pakutakse omavalitsusele kohanimenõukogu soovitud valla nime, siis on omavalitsustel õigus HRS § 12 lõike 2 punkti 3 ja § 12 lõike 4 alusel leppida HRS § 12 lõike 2 punkti 3 kohases ühinemiskokkuleppes kokku muu haldusüksuse nimi, mille osas tuleb eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust.

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.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Ida-Viru maakonna valdade loetelust jäetakse välja sõnad „Alajõe“, „Iisaku“, „Illuka“, „Kohtla“, „Kohtla-Nõmme“, „Mäetaguse“, „Toila“ ja „Tudulinna“ ning lisatakse sõna „Alutaguse“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb kaheksa Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsuse ühinemise tulemusena Ida-Viru maakonna koosseisu üks vald – Alutaguse vald.

Eelnõu §-ga 4 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Alutaguse 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 Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahelist ühinemist ning ka Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahelist ühinemist, mille kohased ühinemised on kinnitatud vastavalt Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrusega nr 34 ja Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 42, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse nii Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna kui ka Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv 1. jaanuari 2017. a rahvastikuregistri andmete seisuga.³⁵

³⁵ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Alutaguse vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda.

Eelnõu §-ga 5 kavandatakse tunnistada kehtetuks senised volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 34 (Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemine)³⁶ ja Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrus nr 41 (Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila vald valla ühinemine)³⁷. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste omavaheline ühendamine ja ühinemine Iisaku vallaga Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3, mille järgi moodustatakse Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla ühinemisel Alutaguse vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Alutaguse Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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 Alutaguse valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Alajõe, Iisaku, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse, Toila ja Tudulinna vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Elva 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 vastuvõtmine omab sotsiaalset 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) seletuskirjas³⁸ lk 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

³⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

³⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

³⁸ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

Samuti ei korrata eelnõus üle Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määruse nr 34 eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/alutaguse_sk.pdf) ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määruse nr 42 eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/toila_sk.pdf).

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

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

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. Vastavalt haldusreformi seaduse seletuskirjale ning haldusreformi kontseptsioonile võimaldab vähemalt viie tuhande elanikuga vald kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisematel ametikohtadel spetsialiseerumiseks.

Analüüsidest omavalitsuste ühinemist ilmneb, et mitmetes olulistest valdkondades (nt. lastekaitse, arendustegevus) pakub ühinemine võimalusi paremaks spetsialiseerumiseks. Samuti loob omavalitsuste omavahel ühinemine paremaid eeldusi omavalitsuste kompetentsi tugevdamiseks hariduse, noorsootöö, ehituse, planeerimise, keskkonnavaldkonna korraldamiseks. Kasvab omavalitsuste majanduslik võimekus, mis on oluline vajalike investeeringute tegemiseks lähtuvalt piirkondlikest arenguvajadustest.

Illuka valla ühendamise

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna (ja ka Illuka) valla ühinemise üldine eesmärk on tulenevalt ühinemislepingust ja selle lisades väljatoodust tänaste omavalitsuste juhtimisvõimekuse, tegevuse sihistatuse ja jätkusuutlikkuse oluline tugevdamine, milleks koondatakse ühte piirkondlikku punkti täna hajutatud strateegilised funktsioonid, võimekus ja ressursid. Avalikud teenused, mida osutavad omavalitsused ja nende hallatavad asutused jäävad kodanikele kättesaadavaks.

Nimetatud omavalitsusi seob juba pikka aega tihe koostöö. Koos Illuka, Lohusuu ja Avinurme vallaga moodustavad ühinevad omavalitsused ühe kolmest Ida-Virumaal tegutsevast Leader-tegevusgrupist – Peipsi-Alutaguse Koostöökoja. Piirkonnal on mitmeid sarnaseid jooni. Tegemist on läbivalt maalise ja hõredalt asustatud Ida-Virumaa lõunaosas paikneva piirkonnaga, mida iseloomustavad põline elanikkond, Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve lähedus ja suured sood. Illuka valda seob Mäetaguse valla ja Iisaku vallaga veel põlevkivi

kaevandamine. Viimane on avaldanud ühelt poolt olulist mõju keskkonnale, teiselt poolt laekuva ressursimaksu näol omavalitsuste eelarvetele.

Alutaguse valla tänases ühinemislepingus seatud eesmärgiks on ka kvaliteetsemate avalike teenuste pakkumine – sh sotsiaal- ja tervishoiuteenused, haridusteenused jne. See on ka võimalik, kuna ühinemisest tulenevalt on uuel omavalitsusel kõrgem finants- ja haldussuutlikkus.

Tänu ressursimaksule ulatub ühinevate omavalitsuste eelarve kogumaht ligi 8 miljoni euroni, koos Illuka vallaga ületaks see 11 miljonit eurot mis on arvestades elanike arvu väga märkimisväärne (enam kui 2000 eurot elaniku kohta). Ühinemine loob eeldused arvestatava investeerimisvõime tekkeks, eelkõige paranevad hüppeliselt väiksemate omavalitsuste (Alajõe, Iisaku, Tudulinna) võimalused.

Kokkuvõttes võib eeldada, et Illuka ja Alutaguse valdade ühendamisel Vabariigi Valitsuse algatusel tekkiv kohalik omavalitsusüksus (KOV) on kahtlusteta suuteline pakkuma kvaliteetseid avalikke teenuseid, samuti on ühinemise järgsel KOVil suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks, kuna tegu on sarnaste huvide ja taustaga KOVidega, kellel on pikaajaline koostöökogemus.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes³⁹.

1) ajalooline põhjendus

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallad paiknevad koos Illuka vallaga Ida-Virumaa lõunaosas (nn Ida-Virumaa lõunaregioon). Piirkonda iseloomustab põline elanikkond, suured Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve vahetu lähedus ning suured sood.

Kaugemas ajaloos (13 saj.) jäi aga kogu piirkond ühte Alutaguse muinaskihelkonda (mis hõlmas küll suuremat ala). Uuemal ajal muutus Alutaguse tähendus rohkem mõisteks Alutaguse metsad, tähistamaks suuri metsa-alasid Ida-Viru maakonna kesk- ja lõunaosas, mis jäävad ka hetkel ühineva nelja omavalitsuse aladele. Sellest tulenevalt leppisid omavalitsused, sh Illuka vald, üksmeelselt kokku, et tekkiva uue omavalitsusüksuse nimeks saab Alutaguse vald.

2) mõju elanike elutingimustele

Võttes arvesse territoriaalse loogika ning avalike teenuste kättesaadavuse saab väita, et Illuka valla sundühendamine Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga on loogiline lahendus. Tegu on ühte Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda (www.pakmtty.ee) jäävate omavalitsustega, kellel on varasem koostöökogemus ning sarnased huvid. Ühineva omavalitsuse näol on tegemist läbivalt maalise ja hõredalt asustatud piirkonnaga. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob Illukaga veel ka põlevkivi kaevandamine.

Tulenevalt piirkonna eripärast (suur territoorium ja hõre asustus) on ühinemislepingus kokku lepitud, et kohalikud teenuskeskuse jäävad ka ühinemise järgselt toimima kõigis tänastes

³⁹ Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

vallakeskustes. Samuti jäävad toimima tänased haridusasutused ja kultuuri ning vaba aja objektid ja rajatised. See võimaldab tagada elanike jaoks oluliste teenuste kättesaadavuse vähemalt tänasel tasemel. Seega võib väita, et otseseid muudatusi ühinemine elanike jaoks kaasa ei too. Küll aga tekib ühinenud omavalitsusel suurem finantsvõimekus, tänu millele suurenevad eeldused, et kogu piirkonnas suudetakse edasi arendada teenuste kvaliteeti, mis on elanike elutingimuste seisukohast positiivne. Seega on oluline tagada ka piisavalt head transpordiühendused keskuse/keskustega.

Kuna ühinevad omavalitsused on elanike arvult väikesed (elanike arvud vahemikus 400 – 1800) ning tegu on läbivalt maalise piirkonnaga, jääb ka tulevikus oluliseks koostöö suuremate keskustega.

Kokkuvõttes võiks olla nelja omavalitsuse sundühendamisel Illuka vallaga positiivne mõju elanike elutingimustele ning seda eelkõige väiksemate valdade puhul (Alajõe, Tudulinna) – teenused jäävad kättesaadavaks tänastes asukohtades ning eelduslikult paraneb nende kvaliteet.

3) elanike ühtekuuluvustunne

Ühinevad omavalitsused kuuluvad nn Ida-Virumaa lõunaregiooni, vastavatel KOVIDel on küllaltki tihe koostöökogemus juba 1990. aastatest. Illuka valla ühendamine Alutaguse vallaga on loogiline ning terviklikust suurendav samm. Ühtekuuluvustunde osas on nii täna kui ka tulevikus Alutaguse valla jaoks oluliseks aluseks Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonna identiteet, kuhu nii Illuka kui ka teised Alutaguse vallad kuuluvad.

4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla sundühendamisel on eelduslikult positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, seda eelkõige väiksemate valdade (Alajõe, Tudulinna) jaoks, kuna Alutaguse vallal on tulenevalt oluliselt suuremast võimekusest rohkem ressursse avalike teenuste arendamiseks. Mõju avalike teenuste osutamisele on positiivne ka seeõttu, et ühinemisel tekib võimalus planeerida mitmeid olulisi teenuseid tervikvaates (nt haridusvõrk), kasutades ära nii erinevad tugevused kui ka spetsialiseerumised.

Tulenevalt geograafilisest ning rahvastiku paiknemise omapärast (suur territoorium, hõre asustus) on ühinevad omavalitsused ühinemislepingus kokku leppinud, et olulisi esmatasandi teenuseid (nt esmatasandi sotsiaalteenused) osutatakse peale ühinemist senistest kohtades, et säilitada teenuse kättesaadavus. Spetsialiseerumist vajavad teenused koondatakse aga omavalitsuse keskusesse (Iisaku). Avalike teenuste kvaliteet on võimalik vähemalt lähitulevikus tagada tänu finantsvõimekusele, mis on ühineval omavalitsusel olnud keskmisest selgelt parem. Illuka valla sundühendamine

5) mõju haldussuutlikkusele

Alutaguse valla ühinemisel ning Illuka valla ühendamisel nendega on positiivne mõju haldussuutlikkusele. Juba täna on suuremates valdades (Iisaku ja Mäetaguse) mitmeid spetsialiseerunud ametnikke (nt lastekaitsepspetsialist, keskkonnapspetsialist, järelvalvespetsialist, IT juht) keda väiksematel valdadel ei ole. Viie omavalitsuse ühinedes suudetakse eelduslikult katta kõik kohaliku omavalitsusüksuse toimimiseks vajalikud kompetentsid. Haldussuutlikkuse aluseks on ühinevate omavalitsuste finantsvõimekus, mis on oluliselt kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine. Seega võib väita, et tekkiva omavalitsuse haldussuutlikkus on oluliselt kõrgem kui keskmisel 5000-6000 elanikuga vallal.

Kokkuvõttes loob ühinemisega kaasnev ametnike spetsialiseerumine ja strateegilise juhtimise tasandi tugevdamine eeldused haldussuutlikkuse tõstmiseks kogu ühineva valla kontekstis.

6) mõju demograafilisele situatsioonile

Ida-Viru maakond on kahaneva rahvaarvuga, tervikuna pole erandiks ka Alutaguse valla moodustavad omavalitsused. Võrreldes maakonna keskmisega on ühinevate omavalitsuste rahvaarv viimase kümne aastaga kahanenud aga oluliselt aeglasemalt (7% vs 17%), seejuures on Alajõe, Illuka ja Mäetaguse registreeritud elanike arv püsinud stabiilsena või isegi kasvanud. Prognooside kohaselt jätkub piirkonnas elanike arvu vähenemine, kuid tänu suuremale võimekusele on ühinenud omavalitsusel rohkem võimalusi elanike arvu kahanemise pidurdamiseks.

Samas näitavad erinevad analüüsid, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku või vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsusüksused neid protsesse oluliselt mõjutada ei suuda. Selles osas poleks eelduslikult mingit positiivsemat efekti võrreldes Alutaguse vallaga (ca 4000 elanikku) ka 5000 või 10 000 elanikuga omavalitsusel.

7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Alutaguse valla ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühistranspordi arendamisel lähtutakse elanike vajadustest ning eesmärgist tagada teenuste kättesaadavus teenuskeskustes ning ligipääs valla- ja maakonnakeskusesse. Alajõelt ja Tudulinna on ka täna nii hommikul, pealelõunal kui õhtul ühistranspordiga võimalik saada Alutaguse valla keskusesse Iisaku⁴⁰. Mäetaguse ja Iisaku vahelised ühendused ning Illuka ja Iisaku vahelised ühendused praktiliselt puuduvad, kuid neid on võimalik vastavalt vajadusel edasi arendada uues omavalitsuses.

Ühistranspordi arendamisel on oluline, et kõigist tänastest vallakeskustest oleksid tagatud head ühistranspordiühendused Jõhvi, mis on piirkondlik keskus.

Samas peab tõdema, et kogu piirkondlik ühistranspordikorraldus on vaja tervikuna läbi vaadata seoses haldusreformiga. Selle üheks põhjuseks on nt ka asjaolu, et kaks Ida-Virumaa lõunapoolselt omavalitsust (Avinurme, Lohusuu) on otsustanud ühineda Jõgeva maakonna omavalitsustega ning nende maakondlik kuuluvus muutub.

Kommunikatsioonikorralduse osas on ühinemislepingus välja toodud, et panustatakse ühise häälekandja ja informatsiooni arendamisse. Ühinemisläbirääkimiste raames loodi koduleht www.alutaguse.ee, mida on võimalik edasi arendada ka uue omavalitsuse keskse kodulehena.

8) mõju ettevõtluskeskkonnale

Ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Nii nelivabatahtlikult ühinevat valda kui ka Illuka vald jäävad Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonda, mis on mh väga hea turismipotentsiaaliga (uue omavalitsuse territooriumile jääb kogu Peipsi järve põhjakallas). Mäetaguse vald on juba tänaseks teinud sektorisse mahukaid investeeringuid (Mäetaguse mõis, hotell, spaa), ühiselt on kokku lepitud, et panustatakse ka teistesse kogu piirkonna jaoks olulistesse rajatistesse (nt Kauksi rannapromenaad, Alajõe sadamad, Rannapungerja muul). Vastavad investeeringud on kokku lepitud ühinemislepingu lisaks

⁴⁰ www.peatus.ee

olevas investeringute kavas, seejuures said haldusreformi vabatahtlikus faasis läbi räägitud ka Illuka investeringud.

Ettevõtluskeskkonna arendamisel on oluliseks pidepunktiks omavalitsuse finantsvõimekus. Alutaguse valla finantsvõimekus koos Illuka vallaga on seni olnud selgelt parem kui keskmisel 5000-10000 elanikuga omavalitsusel.

9) mõju hariduslikule olukorrale

Iisaku, Tudulinna ja Mäetaguse valdades on toimivad lasteaiad ja põhikoolid, Alajõe vallas haridusasutusi ei ole. Ka Illuka vallas on nii toimiv põhikool kui ka lasteaiad. Ühinemislepingu kohaselt tagatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise alus- ja põhihariduse pakkumine tänastes asukohtades. See on oluline, kuna ühineva omavalitsuse territoorium on suur (enam kui 900 km²) ning vahemaad suhteliselt pikad (nt Tudulinna ja Mäetaguse aleviku vahe on 35 km).

Samas peab tõdema, et ilmselt pole koolivõrk tänasel kujul perspektiivis jätkusuutlik, eelkõige on problemaatiliseks Tudulinna Põhikooli (19 õpilast) tulevik ning gümnaasiumiastme (gümnaasiumiastmes 28 õpilast) tulevik Iisakus. Gümnaasiumihariduse (ja ka kutseõppe) osas on piirkonna jaoks oluline tõmbekeskus juba täna Jõhvi, mis siiski jääb küllalt kaugelt (nt Alajõelt ja Tudulinna ligi 50 km).

Ühinemislepingu kohaselt on haridusvaldkonnas ühiseks eesmärgiks tagada hariduse tugiteenuste pakkumine (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tugisik jt). Lähtuvalt ühinemislepingust planeeritakse tõhustada koostööd haridusasutuste vahel eesmärgiga tagada personali optimaalne hõivatus. Ühinemislepingust tulenevalt võetakse hariduskorralduses vajadusel suund lasteaiad- põhikoolidele, mis võimaldab väiksemate asutuste puhul tagada efektiivsema juhtimise.

Kokkuvõttes võimaldab Alutaguse vald ka koos Illuka vallaga ühinemisel eelduste kohaselt korralda tulemuslikumalt piirkonna eripärasest lähtuva hariduskorralduse ning eelkõige kvaliteetse alushariduse ja põhihariduse pakkumise.

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

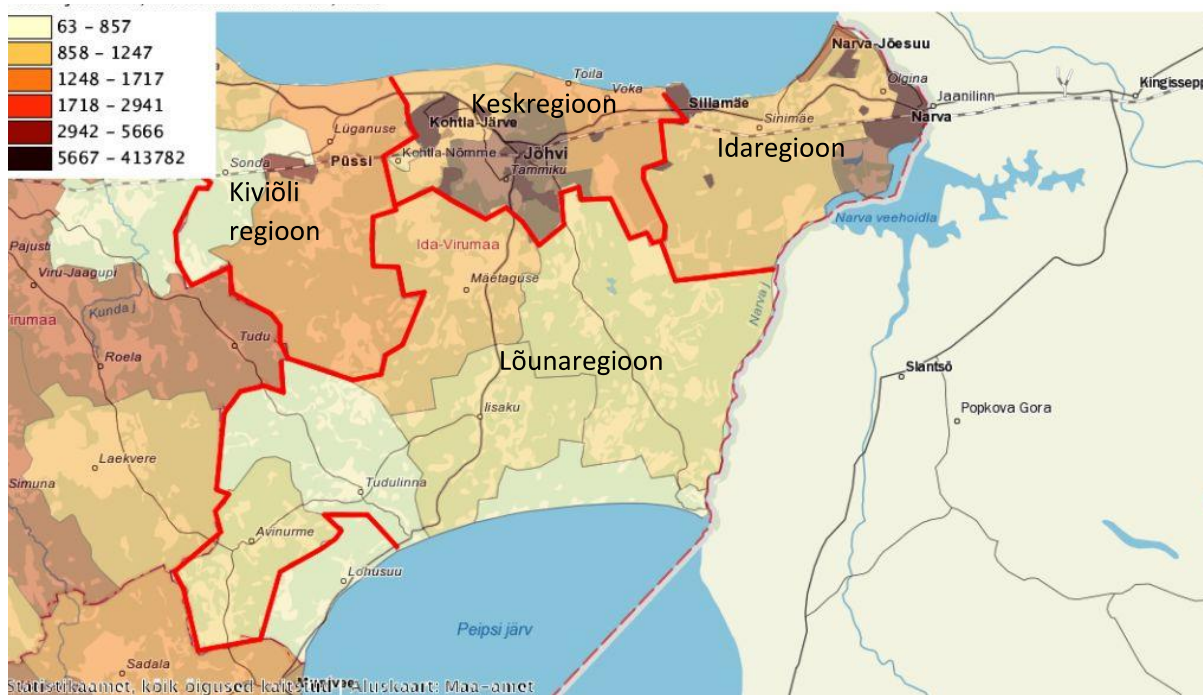
Iisaku alevik on ka senini olnud oluline keskus Alajõe ja Tudulinna valdade elanike jaoks, Mäetaguse alevik on olnud tõmbekeskuseks Mäetaguse valla elanike jaoks. Kõigi ühinevate omavalitsuste, sh ka Illuka valla jaoks on oluliseks tõmbekeskuseks ja kogu regiooni keskus Jõhvi linn, mis on siiski küllalt kaugel. Suured vahemaad tähendavad ka seda, et lisaks Alutaguse valla keskusele Iisakus on oluline ühinevas omavalitsuses edasi arendada kohalikke teenuskeskuseid, mis jäävad tänastesse vallakeskustesse Alajõel, Mäetagusel ja Tudulinna. Ka Illukasse nähti ühinemisläbirääkimiste raames ette eraldi teenuskeskus. Samas pole sealne ametnike arv tõenäoliselt väga suur, mistõttu ei tohiks olla ohtu ebaefektiivse ning kuluka organisatsioonimudeli tekkeks.

Tekkiv omavalitsus oleks pindalalt väga suur – 1465 km². Arvestades suurt pindala ning piirkonna maalist iseloomu on Alutaguse valla tulemuslikuks toimimiseks vajalik välja arendada tasakaalustatud ning kohalikel teenuspunktidel baseeruv omavalitsusmudel, kus pole ühte suurt ja domineerivat keskust.

Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila ühendamine

Ida-Viru maakonnas, mis on elanike arvult Harjumaa järel suuruselt teine (ca 150 000 elanikku, ligikaudu sama palju on elanikke ka Tartumaal), on 2016. aasta seisuga kokku 20 kohalikku omavalitsust. Oma ajaloolise (tööstusliku) tausta ning rahvusliku koosseisu poolest eristuvad suuremad linnad (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe – kokku ca 111 000 elanikku), kus 85-95% elanikest on muukeelsed, väiksemates KOVIDes on eestlaste osakaal oluliselt suurem.

Nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt võib maakonna omakorda jagada neljaks: **Kiviõli regioon** (maakonna läänepoolsed KOVID Aseri, Lüganuse ja Sonda vallad ning Kiviõli linn), **keskregioon** (Jõhvi, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Toila ja Mäetaguse vallad ning Kohtla-Järve linn), **idaregioon** (Vaivara vald ning Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe linnad) ja **lõunaregioon** (Alajõe, Avinurme, Iisaku, Lohusuu, Tudulinna vallad). Mäetaguse ja Illuka on ennast mitmete tegevuste osas (sh haldusreform) positsioneerinud kui lõunaregiooni omavalitsused. Nt kuuluvad mainitud KOVID koos lõunaregiooni KOVIDega Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda. Neljast jaotust on kasutatud Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu tasandil, viimasel ajal ka näiteks sotsiaalteenuste planeerimisel⁴¹ (joonis 2).



Joonis 1. Ida-Virumaa allregioonid (kogurahvastik)

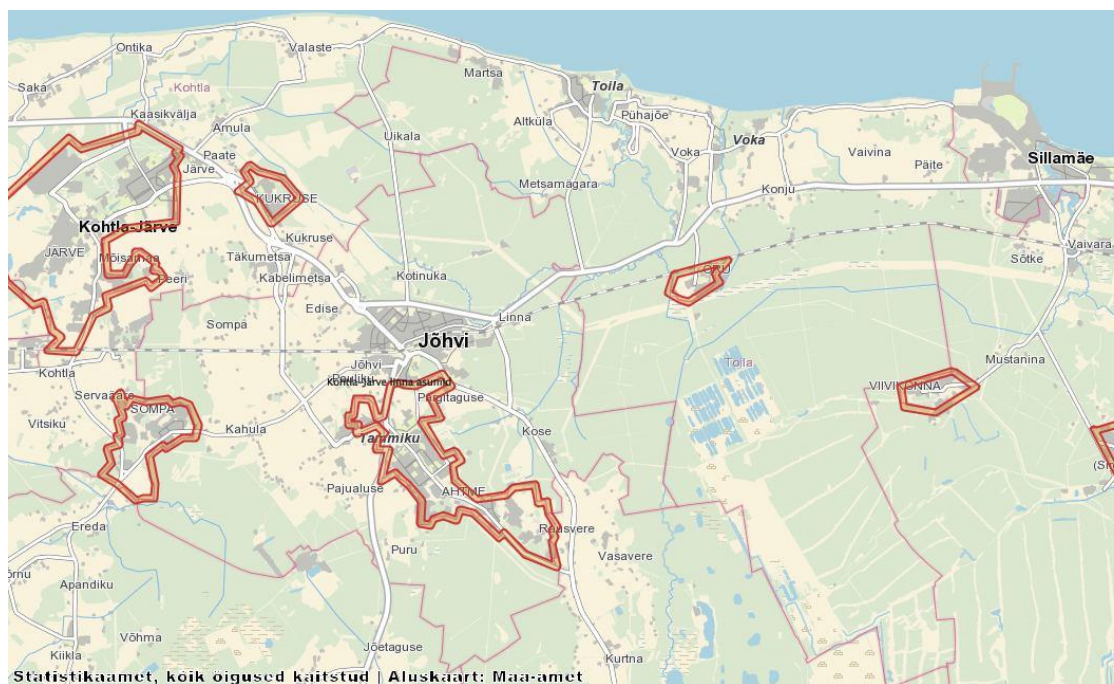
Allikas: sotsiaalteenuste arendamine maakonnas, <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>

Reaalsed KOVIDe ühinemisläbirääkimised on 2016. aastal toimunud eelkirjeldatud jaotuse järgi. Kolm suuremat linna (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe) pole läbirääkimistes osalenud, ülejäänud KOVID on koondunud nelja läbirääkimispiirkonda⁴². Antud ajahetkel ehk nn vabatahtliku haldusreformi puhul võib sellist omavalitsuste muustrit (3 linna + 4 valda) pidada maakonna jaoks mõistlikuks, kuna see on nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt sidus ja arvestab juba väljakujunenud koostöösideid.

⁴¹ <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>

⁴² v.a. maakonna äärealad, kes on läbirääkimisi pidanud naabermaakondades (Aseri Lääne-Virumaa suunas ning Avinurme ja Lohusuu Jõgevamaa suunas)

Ida-Virumaa omavalitsuste puhul on eripäraseks moodustiseks Kohtla-Järve linn, mis koosneb kuuest eraldi asuvast linnaosast (seitsmest lahustükist). Neist viis suuremat (Ahtme, Järve, Oru, Sompä, Kukruse) asuvad keskregioonis, mis muudab omavalitsuste pildi killustatuks. Kõige suuremad (mõlemas on ca 15000 elanikku) ning selgelt tähtsaimad on Ahtme linnaosa, mis paikneb Jõhvi valla sees ja on seotud Jõhvi linnaga ning Kohtla valla sees asuv Järve linnaosa (joonis 3).



Joonis 2. Kohtla-Järve linnaosad

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

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

Haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni ekspertarvamuses on leitud, et kuigi Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühinemine on loogiline samm ei saa Alutaguse valla suunalist ühendamist mingi juhul pidada ei Ida-Viru maakonna ega ka maakonna keskregiooni

tervikvaatest lähtuvalt loogiliseks lõpplahenduseks, kuna tekib “väljavenitatud” ilma keskuseta omavalitsus, millest suurem osa on Jõhvi funktsionaalselt seotud ning teatud osa ka Kohtla-Järve Järve linnaosaga seotud, saab sellise lahenduse puhul väita, et ebaloogiline omavalitsusmuster maakonna keskregioonis haldusreformi tulemusena isegi pigem suureneb kui väheneb.

Võttes arvesse haldusreformi eesmärgi, oleks kõige loogilisem, et moodustuv Toila vald ühendatakse Jõhvi vallaga. Vastav omavalitsus oleks nii geograafiliselt, funktsionaalselt kui ka sotsiaalmajanduslikult kõige sobivam lahendus Ida-Virumaa keskregiooni jaoks antud ajahetkel. Samas võib olla maaliste Alutaguse valla ja Toila ühinemiskiirkonna valdade omavahelisel ühendamisel positiivne mõju hajaasustusega omavalitsuste probleemide lahendamisele.

Peamine alternatiiv, ehk Toila valla ühendamine Kohtla-Järve linnaga pole mõistlik ega soovitatav erinevate aspektide tõttu (erinev asustumus erinev kultuuriruum).

Teoreetiline lisaalternatiiv, ehk Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühendamine Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemisel tekkiva omavalitsusega oleks nii geograafilise kui ka funktsionaalse sidususe seisukohast ebamõistlik lahendus.

Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühendamisel avalduvad järgmised ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud mõjud:

1) Ajalooline põhjendus

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

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

Toila valdade ning Kohtla-Järve linna ühendamine tekitaks aga selgelt konfliktse olukorra, kuna vastavad kogukonnad on selle alternatiivi välistanud. Samas kui kolme valla sundliitmine Jõhvi, mis on regionaalne keskus ning millega on nii sotsiaalne kui ka kultuuriline sidusus suurem, oleks selgelt eelistatud.

2) Mõju elanike elutingimustele

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

Kohtla-Järve linn on 2017. aasta alguse seisuga küllalt keerulises finantsolukorras ning peab eeldatavalt läbi viima olulisi kärpeid kuludes. Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühendamisel Kohtla-Järve linnaga halveneks olulisel ka tänaste valdade finantspositsioon, mis tooks perspektiivselt kaasa märkimisväärse rahulolematuse piirkonna elanikes.

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühendamisel Narva-Jõesuu ja Vaivara ühinemisel tekkiva Narva-Jõesuu linnaga on aga elanike elutingimuste seisukohast äärmiselt ebaloogiline, kuna tekiks ilma keskuseta vald, kus nt tänaste KOVide keskuste Narva-Jõesuu ja Kohtla-Nõmme vahele jääb enam kui 60 km.

Alutaguse ühinemispirkonna valdadega ühinemisel tuleb ruumimustriga seonduv samuti üle vaadata ja lahendada konkreetse keskuse puudumise küsimus.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valdadel on mitmeid tugevaid ühisjooni. Toila ja Kohtla vald on mereäärsed KOVid, mis on looduslikult seotud, nt pankranniku näol. Kõik kolm Toila ühinemispirkonna KOVi on sarnased ka selle poolest, et tegu on selgelt elukeskkonna valdadega, töökohad ning teenused on peamiselt linnades.

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmmel on ka selge sidusus Jõhvi vallaga, seda nii töökohtade kui ka teenuste osas. Lisaks on piirkonna elanike ühtekuuluvust aidanud arendada kohalik Leader tegevusgrupp Kirderanniku Koostöökogu (KIKO), kuhu on kuulunud nii Jõhvi, Toila, Kohtla kui ka Kohtla-Nõmme (Kohtla vald vahetas küll käesoleval perioodil tegevusgruppi). KIKO toel on tegeletud ühiselt maapiirkondade arendamisega ning ellu viidud mitmeid ühtekuuluvusele panustavaid projekte. Jõhvi puhul on oluline ka asjaolu, et omavalitsus juba on läbi teinud ühinemise (Jõhvi linna ja Jõhvi vald ühinesid 2005), mistõttu on ka nt maaelu arendamine Jõhvi vallale tuttav teema.

Alutaguse vallaga ühtekuuluvustunnet sellisel määral ei ole, neid valdu ühendab aga maaliste omavalitsuste taust.

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme elanike ühtekuuluvustunne Kohtla-Järve linnaga on selgelt väiksem kui Jõhviga. Kohtla-Järve linn on tööstusliku iseloomuga, sealsetest elanikest enam kui 80% on muukeelsed, arvestatav osa neist on hõivatud tööstusettevõtetes. Jõhvis on eestlaste osakaal ca kaks korda suurem kui Kohtla-Järvel, samuti on omavalitsuses olulisel suurem teenindussektori osakaal, mistõttu on lähivaldade elanikel Jõhviga oluliselt tugevamad sidemed.

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme elanikel ühisosa Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla elanikega praktiliselt pole.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Toila valla ja osa Kohtla valla jaoks on selgeks tõmbekeskuseks nii töökohtade kui ka teenuste osas Jõhvi (riigigümnaasium, huviharidus, erinevad piirkondlikud/regionaalsed teenused, jne), Kohtla-Nõmme ja teise osa Kohtla valla jaoks on tõmbekeskuseks ka Kohtla-Järve Järve linnaosa, kus on samuti nt gümnaasiumihariduse ja huvihariduse omandamise võimalused.

Strateegiliste teenuste arendamine on eelkõige võimalik Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ning Jõhvi valla ühendamisel, kuna Jõhvi on regionaalne keskus kõigi piirkonna omavalitsuste jaoks, samas Kohtla-Järve linn on seda vaid Kohtla-Nõmme ja teatud osa Kohtla valla jaoks.

Kuna loogiliseks tõmbesuunaks on Jõhvi vald ja ka Alutaguse valla jaoks on Jõhvi vald piirkondlikuks keskuseks, siis nende valdade omavaheline ühinemine Jõhvi valda ümbritseva vallana on põhjendatud.

5) Mõju haldussuutlikkusele

Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades suurenevad omavalitsuste administratsiooni kompetentsid enam kui kaks korda võrrelduna väikesemate valdadega. Veelgi suuremate (11000+) omavalitsuste puhul tekitavad täiendavad võimalused spetsiifiliste kompetentside kaasamisel.

Seega on üheselt selge, et ühendamisel Alutaguse vallaga võib tekkida kvalitatiivselt uus tase spetsiifiliste kompetentside osas, mida väikevallad eraldiseisvana praegu ei suuda tagada.

Jõhvi vallaga ühinemisel oleks haldussuutlikkusele suur mõju, toimuks märkimisväärne kompetentsi tõus, kuna Jõhvi vallas on eraldi spetsialistidega kaetud nt keskkond, heakord, ehitus, majandus, hanked, vallavara, järelvalve jms, lisaks on Jõhvis nt GIS spetsialist ja arhitekt.

Ka Kohtla-Järvel kui Eesti suuruselt viiendal omavalitsusel on erinevaid spetsialiseerunud ametnikke. Samas on linn raskes finantsmajanduslikus olukorras, nt 2016. aastal oli linn üks väheseid omavalitsusi Eestis, kus tulumaksu laekumine vähenes. Linna maksumaksjate arv vähenes 2016. aastal ligi 500 võrra, olulist paranemist pole näha ka lähiaastatel. Samuti on Kohtla-Järve linnal laenukoormus (ca 20 miljonit eurot) maksimaalse piiri lähedal. Seega võiks Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme sundühendamine Kohtla-Järve linnaga kaasa tuua hoopis haldussuutlikkuse vähenemise kogu piirkonnas, kuna elanike arvult (ca 36 000), investeringuvajadustelt ning laenukohustuste poolest ületab linn nn Toila valda (ca 4800 elanikku) terve suurusjärgu võrra.

Haldussuutlikkust ei tõstaks ka Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühendamine Narva-Jõesuu ja Vaivaraga, kuna ilma keskuseta ja territoriaalselt “väljavenitatud” omavalitsuse puhul oleks vajalik kõiki tänaseid omavalitsuste keskuseid edasi arendada võrdlemisi ühtlaselt.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

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

Tabel 3. Piirkonna elanike arvu dünaamika

	2006	2016	Muutus	Muutus %
Kohtla	1 688	1 581	-107	-6,3%

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

Allikas: rahvastikuregister.

Võrreldes maakonna keskmisega on Alutaguse vallaks ühinevate omavalitsuste rahvaarv viimase kümne aastaga kahanenud aga oluliselt aeglasemalt (7% vs 17%), seejuures on Alajõe ja Mäetaguse registreeritud elanike arv püsinud stabiilsena või isegi kasvanud. Prognooside kohaselt jätkub piirkonnas elanike arvu vähenemine, kuid tänu suuremale võimekusele on ühinenud omavalitsusel rohkem võimalusi elanike arvu kahanemise pidurdamiseks.

Oluliselt halvem on demograafiline seis aga Kohtla-Järvel, mille elanike arv on vähenenud aastatel 2006-2016 enam kui 7000 võrra ehk ca 20% (ca 44 000 elanikult vähem kui 37 000 elanikuni). Seniste trendide jätkumisel võib linna elanike arv kahaneda aastaks 2030 vaid 26 000ni⁴³.

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

Tabel 4. Piirkonna KOVide vanusstruktuur (01.2016)

Vanusgruppide osakaal	0-6	7-18	19-64	65+
Jõhvi vallavalitsus	6,1%	10,3%	60,7%	22,9%
Kohtla vallavalitsus	7,8%	13,3%	62,4%	16,4%
Kohtla-Nõmme vallavalitsus	4,8%	12,0%	58,0%	25,2%
Toila vallavalitsus	6,4%	11,4%	64,3%	17,9%
Ida-Virumaa	5,8%	11,1%	62,0%	21,2%

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

Ka vanusstruktuuri osas on Kohtla-Järve linn oluliselt halvemas olukorras, kuna nooremad vanuserühmad on väga väikesed ning eakate osakaal kasvab väga kiiresti (vt ka linna rahvastikuprognosis, www.kjlv.ee).

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Selgelt kõige parem lahendus tekib nii ühistranspordi- kui ka kommunikatsiooni korralduse puhul siis, kui moodustub Toila vald ühendatakse Jõhvi vallaga. Vastav lahendus võimaldaks arendada loogilist keskus-tagamaa transpordivõrku ühe omavalitsuse piirides. Täna on nii

⁴³ http://www.kohtla-jarve.ee/uploads/documents/planering/Kohtla-Jarve_linna_rahvastikuanaluus-ja_prognoos.pdf

Toila, Kohtla kui ka Kohtla-Nõmme ühistranspordi ühendused Jõhviga head. Näiteks Kohtla-Nõmmel ja Toilal on päevas ca 20 ühendust Jõhviga⁴⁴, samuti on ühendused Jõhviga tagatud Kohtla vallas. Kõigi omavalitsuste suuremad asulad (Toila, Järve, Kohtla-Nõmme) on 10-18 km kaugusel Jõhvist ning hästi ligipääsetavad. Samas on mitmetele asulatele veelgi lähemal Kohtla-Järve Järve linnaosa ning ka ühendused Kohtla-Järvega on nii Kohtla-Nõmme kui ka Kohtla valla elanike jaoks igati head.

Alutaguse ühinemiskiirkondadega ühendamisel tuleb ühe väljakutsena lahendada ühistranspordiga seonduv, kuna tänasel päeval otseühendusi ei ole.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Kuna Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valdade näol on tegu eelkõige nn elukeskkonna KOVidega, mis on suuremate linnade tagamaaks, pole kohapealseid töökohti KOVides kuigi palju. Oluliseks märksõnaks on kõigi nn Toila ühinemiskiirkonna valdade jaoks turismi arendus. Toila puhul on olulisteks objektideks nt Toila SPA Hotell ja sadam, Kohtla valla puhul Saka ja Ontika mõisad, Valaste juga ja pankrannik, Kohtla-Nõmme puhul kaevanduspark-muuseum. Töötusettevõtluse arendamine toimub eelkõige aga naaber-KOVide ehk Kohtla-Järve ja Jõhvi territooriumitel, teenindussektor on kõige paremini arenenud Jõhvis (erinevad kaubanduskeskused, Jõhvi Kontserdimaja jne). Terviklikumat ettevõtluse arengut oleks kindlasti võimalik kavandada juhul, kui moodustuv Toila vald ühendataks Jõhvi vallaga. Samas on oluline koostöös kõigi piirkonna omavalitsuste vahel, sh Alutaguse vallaga ja Kohtla-Järve linnaga.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Kohtla vallas pole täna ei alus- ega üldharidusasutusi. Vastavad teenused ostetakse sisse eelkõige Kohtla-Järve linnalt (koolikohtasid ostetakse ca 130 õpilasele) ja Jõhvilt (ca 35 kooliõpilast). Kohtla-Nõmmel on üks lasteaed kahe rühmaga ning põhikool ca 80 õpilasega. Põhikool on olnud kahanev, selle jätkusuutlikkus võib olla pikemas perspektiivis küsitav. Samas ei mõjuta seda otseselt ühinemine, kuna ka täna toimub õpilasränne Kohtla-Nõmmelt Kohtla-Järvele ja Jõhvi. Toila vallas tegutseb 2 lasteaega kokku 8 rühmaga ning Toila Gümnaasium. Gümnaasiumiastmes oli 2015/2016 õppeaastal 43 õpilast, astme jätkusuutlikkus on küsitav. Samas käib arvestatav hulk valla lapsi gümnaasiumiharidust omandamas ka mujal (nt Jõhvi riigigümnaasiumis), seega on perspektiivis kooli reorganiseerimine põhikooliks tõenäoline. Jõhvi on hariduskorralduses piirkondliku tähtsusega, kuna lisaks riigigümnaasiumile tegutseb Jõhvis ka Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus. Samas on ka Kohtla-Järve hariduskorralduses oluline, kuna seab asub TTÜ Virumaa Kolledž.

Alutaguse vallaga arvestatavat haridusrännet ei toimu.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühinemisega kaasneb võimalus nt tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Vastavat efekti pole võimalik tekitada vaid Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme ühendamisel, kuna tegu on ilma ühe keskuseta ja

⁴⁴ www.peatus.ee

väljavenitatud territooriumiga KOViga. Juhul, kui ühinemisse oleks kaasatud ka Jõhvi vald, oleks perspektiivne mõju oluliselt suurem.

Alutaguse valdadega ühinemisega kaasneb võimalus nt tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Selles vaates on Toila ja Alutaguse valdade ühinemisel Alutaguse valla teke eelduslikult positiivse mõjuga – võimalik on planeerida arendustegevusi senisest oluliselt suuremal territooriumil, kus on rohkem elanikke ning ka suuremad rahalised ressursid.

Antud kontekstis on aga selgeks väljakutseks ilma ühe keskuseta ja väljavenitatud territooriumiga KOVi teke. See tähendab, et eelduslikult on vaja säilitada vähemalt teatud teenused tänastes vallakeskustes, mis teeb keerukamaks ühtselt toimiva organisatsiooni loomise. Samas on see võimalik läbi kohapealsete teenuskeskuste arendamise.

Alutaguse vallaga ühinemisel tuleks kindlasti avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks moodustada piirkondlikke teenuskeskuseid, kuna ühtset toimeruumi hetkel vallad ei moodusta ning avalikke teenuseid ühiselt ei osutata.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Vabariigi Valitsuse ühinemise ettepaneku eesmärk on 5000 elaniku arvu kriteeriumile mitte vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele perspektiivis paremate avalike teenuste võimaldamine.

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks metoodika ja arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁴⁵.

Mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Ülesannete täitmise kõrged valmisoleku kulud 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 põhised (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 oluliselt väiksem.

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

Ühinemiste kogemused näitavad, et uue omavalitsuse teenistujate arv väheneb mitme aasta jooksul pärast ühinemist võrreldes enne ühinemist eraldiseisvate omavalitsuste töötajate

⁴⁵ <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>.

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, See ning võimalus palgata seni puudu olnud spetsialiste, loob eeldused inimeste jaoks avalike teenuste kvaliteeti 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 u 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 ca 400 000–500 000 eurot). 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeeringuvõimekuse oluline kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

Seniste ühinemiste positiivse mõjuna on toodud asjaolu, et koolikoha arvlemine jääb omavalitsuste vahel pärast ühinemist ära. Praeguste väikevaldade juures on täheldatud tendentsi, et väike vald peab üleval pooleldi tühja kooli ja samal ajal maksab teisele omavalitsusele oma territooriumil elavate laste eest, kes käivad teise omavalitsuse koolis.

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

Eelnõu ei oma 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 4).

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Alajõe vallas 582 inimest, Iisaku vallas 1203 inimest, Mäetaguse vallas 1746 inimest ja Tudulinna vallas 437 inimest, kokku

3968 inimest. Alutaguse valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **890 400 eurot**.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Kohtla vallas 1564 inimest, Kohtla-Nõmme vallas 995 inimest ja Toila vallas 2290 inimest. Põhjaranniku valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks umbes **866 040 eurot**⁴⁶.

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

Eelnõuga ei kaasne täiendavaid kulusid 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 § 22 kehtestatud ühinemistoetuse maksmise korda. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemistoetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Alajõe, Iisaku, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse, Toila ja Tudulinna vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017⁴⁷. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

⁴⁶ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

⁴⁷ HRS § 9 lg 2 ja 8.