

# Seletuskiri

## haldusreformi seaduse eelnõu juurde

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Eesti on kahaneva ja vananeva rahvastikuga riik, kus vaatamata territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured. Killustunud omavalitsuskorraldus on jäänud selgelt maha kogu ühiskonna arengust viimastel aastakümnetel ja ei taga suurel osal Eesti territooriumist kohaliku elu korraldamist ja avalike teenuste pakkumist parimal võimalikul viisil, lähtudes elanike vajadustest. Samuti ei taga praegune kohalike omavalitsuste süsteem Eesti regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamist, mille üldeesmärgiks vastavalt regionaalarengu strateegiale 2014–2020 on olukorra saavutamine, kus igas toimepiirkonnas on inimestele kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ning mitmekesiseid tegevusi võimaldav meeldiv elukeskkond. Oma eripäradele panustades peab iga piirkond panustama Eesti kui terviku konkurentsivõime kasvule, saades omakorda osa sellega kaasnevatest hüvedest<sup>1</sup>.

Selgelt eristuvad praegu oma piirkondliku arengu väljakutsete poolest keskustest kaugemal paiknevad hõreasustusega ja perifeersema asendiga maalised piirkonnad, kus demograafilised muudatused linnalistest piirkondadest veelgi tuntavamad on. Selliste piirkondade hõredam asustus seab piirkondlikule arengule keerukamad väljakutsed, aga napimad ressursid ja potentsiaali nendega toimetulekul. Omavalitsuste suure arvu ja väiksuse tõttu puudub suurel osal neist kriitiline hulk elanikke ja eelarveline võimekus koondamaks piisavalt kompetentse, et reaalselt mõjutada kohaliku elukeskkonna kujundamist. Väikeste omavalitsuste tüüpilised mured on juhtide ja ametnike tööülesannete täitmisele mittevastav kvalifikatsioon, vähe töötajaid, kuid palju funktsioone, ülesannete valikuline täitmine, ennetava tegevuse asemel üksnes avalduste menetlusele keskendumine jne. Paratamatult ei jätku igasse omavalitsusse vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialiste ning ka spetsialiseerumiseks piisavalt koormust. Rahvastiku vananemise ja rände tõttu väheneb paljude maakonnakeskustest kaugemale jäävate omavalitsuste finantsiline iseseisvus ja investeerimissuutlikkus tulevikus veelgi enam ning kasvab valitsemiskulude osakaal. Prognoosi kohaselt kahaneb aastaks 2030 ääremaaliste KOVide elanike arv kuni 38%. Seejuures muutub ka vanuseline struktuur, seda enim ääremaalistes omavalitsustes, kus eakate osakaal tõuseb praeguselt 22%-lt 30%-ni ehk pea kolmandikuni.<sup>2</sup>

Killustatusest tingitud probleemidele on korduvalt tähelepanu juhtinud nii õiguskantsler, riigikontrolör, erinevad ministriumid kui rahvusvahelised institutsioonid. Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes

<sup>1</sup> [http://www.fin.ee/public/Regionaalareng\\_ja\\_poliitika/Eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-20.pdf](http://www.fin.ee/public/Regionaalareng_ja_poliitika/Eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-20.pdf) (lk 19).

<sup>2</sup> Rahvastiku vanuselise struktuuri prognoosimisel on võetud aluseks summaarne sündimuskordaja (sündide arv ühe sünnitusealise naise kohta), oodatav eluiga sünnihetkel (mehed ja naised) ning rändesaldo. Välja on toodud kogu elanike arvu ning eakate inimeste osakaalu muutus KOV tüüpide lõikes, eraldi ei ole viidatud analüüsis prognoositud tööalase elanikkonna muutuseid ega eristatud neid elanikkonna elatustaseme näitaja alusel. Kuna KOV üksused on nii väikesed, siis ei ole võimalik KOVide lõikes prognoosida elanike arvu vanusegruppide lõikes, sh ainult tööalase elanikkonna muutuseid. Vt lisaks Geomedia (2012). Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030. Tellija Siseministeerium. Kättesaadav aadressil [http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/2012\\_kov-indeks\\_rahvastiku\\_aruanne.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/2012_kov-indeks_rahvastiku_aruanne.pdf)

järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on oma elanikele vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi<sup>3</sup>. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed.<sup>4</sup>

Sellistele hinnangutele vaatamata ei ole kohalikud omavalitsused seni omaalgatuslikult ühinemisi võtnud ette piisavas ulatuses, et sellel oleks soovitud ja läbiv mõju omavalitsuste haldussuutlikkuse suurendamisele ning avalike teenuste kvaliteedile. Seadusandja on ette näinud ühinemistoetuse maksmise omaalgatuslikult ühinevatele kohaliku omavalitsuse üksustele<sup>5</sup>, mida on alates selle kehtestamisest mitu korda ka suurendatud, ning tänu millele on ühinevate omavalitsuste arv järjepidevalt kasvanud, kuid ainult ühinemiste motiveerimine ühinemistoetusega ei too kaasa sellises ulatuses süsteemseid kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisi, mis korrastaks kogu omavalitsussüsteemi ja korraldust ning suudaks asendada haldusreformi toimumist.

Kui mitmed sihtgrupi esindajad ja eksperdid on seisukohal, et ühinemise asemel võiks senisest rohkem koostöövõimalusi kasutada, seejuures vajadusel ka seaduses näha ette teatud valdkondades kohustusliku koostöö tegemine, siis tegelikkuses ei ole seni kohalikud omavalitsused näidanud märkimisväärset initsiatiivi koostöö käivitamiseks. Omavalitsustevaheline koostöö ei toimi tänaseni mitmetel põhjustel, küll toimimiseks kriitilise hulga elanike arvu saavutamiseks vajalike partnerite suure arvu ja poliitilise rivaalitseamise kui ka koostöö administratiivse keerukuse tõttu, mis eeldab omavalitsustelt nii juriidilist kui valdkondlikku kompetentsust. Koostöö edeneb eelkõige valdkondades, kus investeringud koostööd tegeva organisatsiooni finantseerimiseks tulevad riigilt (näiteks jäätmekäitlus). Omavalitsuste oma eelarvetest ühiselt finantseeritavate teenuste pakkumise osakaal on pigem marginaalne.

Seni on Eesti omavalitsuste võimekuse tõstmiseks ja omavalitsuste ühinemiseks valinud absoluutse vabatahtlikkuse tee koos riigi rahalise ühinemistoetusega, mis ei ole paraku üheski seda meetodit rakendanud riigis toonud kaasa soovitud eesmärkide täitumist. Ka riigi toetuste märkimisväärse tõusu kaudu vabatahtlike ühinemiste osakaalu suurendamine ei tagaks ühtlase võimekusega kohaliku omavalitsuse süsteemi ning see on pälvinud ka teadlaste kriitikat – omavalitsuste vabatahtlike ühinemiste nõrkusele on osutanud ka OECD.<sup>6</sup> Samas kinnitab omavalitsuste märkimisväärse suurusega ühinemistoetuse olemasolu seadusandja aastatepikkust järjekindlat tahet, et Eestis kujuneks edaspidi välja senisest suuremad ja võimekamad omavalitsused. See on ka kooskõlas tendentsidega Põhja-Euroopa riikides Soomes, Rootsis ja Taanis, mida traditsiooniliselt nähakse eeskujudena.

---

<sup>3</sup> Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM (2012) 311. Kättesaadav aadressil [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>4</sup> Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM (2012) 311. Kättesaadav aadressil [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>5</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, jõustunud 25.07.2004. Muudetud ühinemistoetuse suurendamiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, avaldamismärkega [RT I, 19.03.2013, 1](http://www.valitsus.ee/RT_I_19.03.2013_1).

<sup>6</sup> OECD Public Governance Reviews (2011) Estonia. Towards a single government approach, pp 57–58. Kättesaadav aadressil: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

Eespool loetletud põhjustel on kohaliku omavalitsuse korralduse reformimine (edaspidi *haldusreform*) vältimatu ja vajalik. Haldusreformi eesmärk on moodustada keskmiselt oluliselt võimekamad omavalitsused, mis suudavad praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut.

Nimetatud eesmärkide täitmiseks sätestatakse eelnõus omavalitsusüksuse elanike arvust lähtuv haldusreformi aluskriteerium – omavalitsusüksuses peab valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena elama vähemalt 5000 elanikku. 5000 elanikuga omavalitsusi saab pidada piisavalt võimekaks, et nad saaksid iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid. 5000 elanikuga omavalitsust loetakse omavalitsuse miinimumsuuruseks, kuid reformi sihiks ehk soovituslikuks suunaks on vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsuste moodustumine, mis on eelnõu § 1 lõike 3 järgi käsitletav omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumina.

Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi tagamiseks antakse haldusreformi käigus riigile õigus sekkuda omavalitsuste ühendamise protsessi, kui omavalitsus on või jääb ka pärast kavandatavat ühinemist alla 5000 elanikuga, mis juhul peab Vabariigi Valitsus algatama nn sundühendamise, et tekiks vähemalt miinimumsuurusega omavalitsus.

Vähemalt 11 000 elanikuga ehk omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile vastava KOVi või maakonnasuuruse omavalitsusüksuse moodustumist soodustatakse KOVide omaalgatuslikus etapis riigieelarvest täiendava ühinemistoetusega. Niisamuti toetatakse omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise koordineerimise meetmetest<sup>7</sup> omavalitsusüksuste ühinemise koordinaatori tööd ühinemist kavandavas omavalitsusüksuste grupis, mille rahvaarv pärast ühinemist on vähemalt 11 000 elanikku.<sup>8</sup>

Eelnõuga sätestatakse haldusreformi läbiviimise alused ja kord nii kohaliku omavalitsuse üksuste algatusel toimuvaks kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium (edaspidi *omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium*) ja erandite kohaldamise tingimused kriteeriumist, reformi ajakava ning valdade ja linnade ühinemisega kaasnevad õigused ja kohustused. Eelnõuga antakse haldusreformi läbiviimiseks vajalik seaduslik alus, mis ühtlasi sisaldab asjassepuutuvate valdkonnaministeeriumide kohustust analüüsida edasiste haldusreformi rakendamise seotud muudatuste tegemise vajadust valdkonnaseadustes, analüüsides seadustes riigi täidetavate, kuid olemuslikult omavalitsuslike ülesannete üleandmise võimalusi haldusreformi tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksustele. Reformi edukaks lõpuleviimiseks kavandatakse valdkonnaseadustes teha muudatused võimalike riigi ülesannete kohaliku omavalitsuse üksustele üleandmise kohta, hinnates ka nende ülesannete täitmiseks vajalikku rahastamismehhanismi. Valdkonnaseaduste muudatused esitatakse Vabariigi Valitsusele arutamiseks 2016. aasta II kvartalis, muudatused jõustuvad alates 01.01.2018. Omavalitsuste ülesannete täitmiseks eraldatava tulubaasi kujundamisega seonduv vaadatakse üle kõnesoleva eelnõu jõustumise järel

---

<sup>7</sup> <http://www.eas.ee/teenus/arendusvoimekus-toetused/>.

<sup>8</sup> Nimetatud koordinaator saab sealhulgas abistada ja nõustada ühinemist kavandavaid omavalitsusi ühinemisläbirääkimistega, aidata dokumente vormistada ja ühinemislepingu tingimuste väljatöötamist nõustada.

valdkonnaseaduste edasise menetluse käigus konkreetsete üleantavate ülesannete lõikes ja sätestatakse haldusreformiga seotud valdkonnaseaduste muutmise seaduses.

See tähendab, et haldusreformi seadus reguleerib haldusreformi I etappi, mille põhifookus on kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse reformil. Sellele järgneva etapi käigus esitatakse haldusreformi raames lahendused ka maavalitsustelt omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks kohaliku omavalitsuse üksustele või nende koostööorganitele, maavalitsuses kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatava järelevalve kaasajastamiseks ning maakondade harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamiseks. Kõnealused küsimused lahendatakse haldusreformiga seonduvate valdkonnaseaduste muutmise seaduses.

Eelnõu seadusena kehtestamisel lisandub Eesti õigusruumi uus seadus – haldusreformi seadus. Eelnõu nime valikul lähtuti asjaolust, et kuigi eelnõuga nähakse peamiselt ette ühekordsed regulatsioonid 2016. ja 2017. aastal läbiviidava valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks haldusreformi käigus ning §-des 26–31 nn püsimuudatused valdkonnaseadustes, mis seonduvad haldusterritoriaalse korralduse muudatuste rakendamisega, siis haldusreform ise on sisuliselt laiapõhjalisem ja selle rakendamiseks töötatakse eelnõu § 34 järgi välja vajalikud valdkonnaseaduste muudatused (võimalikud KOV ja maavalitsuste ülesannete muudatused ja rahastamist puudutavad sätted).

Eelnõu väljatöötamisel toimus arutelusid ka alternatiivsete lahenduste osas, mille järgi võiks eelnõu nn üldsätetes (eelnõu §§ 1–25) sisalduvat reguleerida valdkonnaseadustes, peamiselt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (edaspidi *ETHS*) ning erisused valdkonnaseadustest näha ette vastavates seadustes. Selline reguleerimine muudaks protsessi aga märkimisväärselt kohmakamaks ja ei aitaks tagada õigusselgust, kuna ei võimalda tekitada kavandatavatest sätetest, mida reformi rakendamisel kohaldatakse, ja mida kohaldatakse üldises korras volikogu algatatud või Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, tervikpilti. Eraldi uus seaduseelnõu on ka märgilise tähendusega, kuna rõhutab haldusreformi olulisust, mis väärrib eraldi seaduse andmist. Riikides, kus haldusreform on läbi viidud, on reeglina lähtutud sarnasest mudelist, st reform on ellu viidud eraldiseisva seaduse järgi, mis samuti sisaldasid ühekordseid sätteid (vt nt Taani, Soome ja Läti asjakohaseid reforme).

Eelnõu on suunatud konkreetse ja selgelt ajaliselt piiritletud kohaliku omavalitsuse haldusreformi suunamisele ja läbiviimisele, mille raames läbiviidavate haldusterritoriaalse korralduse muudatuste rakendumine toimub 2017. aasta kohaliku omavalitsuste valimistulemuste väljakuulutamise päeval ning muudatused kohaliku omavalitsuse ülesannetes ja korralduses 2018. aasta 1. jaanuarist, mil uued moodustatud ametiasutused alustavad tööd.

Haldusreformi läbiviimisel rakendatakse *ETHSi* ning kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (edaspidi *KOÜS*) sätteid, arvestades eelnõu peatükkides 1–4 reguleeritud erisusi, mis kohalduvad ainult konkreetse reformi läbiviimisel ning kaotavad sisulise kehtivuse pärast haldusreformi käigus haldusterritoriaalse korralduse muudatuste rakendumist pärast 15.10.2017 (v.a konkreetsete sätete osas, mis on suunatud garantiide andmisele, võlakohustuste üleminemisele).

Eelnõu 5. peatükis sisalduvate rakendussätete regulatsioonidega viiakse valdkonnaseadustesse nn püsivad muudatused, mis jäävad nii *ETHSis*, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*), *KOÜSis*, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses (edaspidi

*KOVVS*), (v.a § 70<sup>3</sup>, mis on ühekordse kohaldamisajaga rakendussäte), kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (edaspidi *KOFS*), riigieelarve seaduses ja ruumiandmete seaduses kehtima ka pärast haldusreformi läbiviimist.

Seadus jõustub eelnõu § 35 kohaselt 1. juulil 2016, välja arvatud eelnõu § 27 punkt 2 (ETHS muudatused asustusjaotuses), mis jõustub 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval ja eelnõu § 31 punkt 1 (ühinemistoetuse maksmise sätted KOÜSis), mis jõustub 2018. aasta 1. jaanuaril.

## **1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (tel 611 3079; e-post [ave.viks@rahandusministeerium.ee](mailto:ave.viks@rahandusministeerium.ee)) ja Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (tel 611 3092; e-post [olivia.taluste@rahandusministeerium.ee](mailto:olivia.taluste@rahandusministeerium.ee)). Eelnõu ja seletuskirja koostamisse on panustanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunikud Sulev Valner (tel 5307 9322; e-post [sulev.valner@rahandusministeerium.ee](mailto:sulev.valner@rahandusministeerium.ee)) ja Kaie Küngas (tel 611 3080; e-post [kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee](mailto:kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee)) ning kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise osakonna juhataja Sulev Liivik (tel 611 3417; e-post; [sulev.liivik@rahandusministeerium.ee](mailto:sulev.liivik@rahandusministeerium.ee)). Eelnõu KOKSi (valimistega seonduvad sätted) ja KOVVS-i muutmise sätete väljastöötamise kaasati Vabariigi Valimiskomisjon. Eelnõu ja seletuskirja vastavad täiendused esitas Vabariigi Valimiskomisjoni nõunik Arne Koitmäe (tel 631 6543; [arne.koitmae@riigikogu.ee](mailto:arne.koitmae@riigikogu.ee)).

Eelnõu osas on õiguslikke ettepanekuid esitanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Kaarel Eller (tel 611 3390; [kaarel.eller@rahandusministeerium.ee](mailto:kaarel.eller@rahandusministeerium.ee)). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 611 3645; e-post [marge.kaskpeit@rahandusministeerium.ee](mailto:marge.kaskpeit@rahandusministeerium.ee)). Keelealaseid ettepanekuid tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteoimetaja Sirje Lilover (tel 611 3638; [sirje.lilover@rahandusministeerium.ee](mailto:sirje.lilover@rahandusministeerium.ee)).

Eelnõu väljatöötamise kaasati ka riigihalduse ministri 26.05.2015 käskkirjaga nr 1-23/27 „Ekspertide komisjoni moodustamine kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks“ moodustatud ekspertkomisjon ning Vabariigi Valitsuse 14.05.2015 korraldusega nr 194 „Valitsuskomisjoni moodustamine kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks“ peaministri juhtimisel moodustatud valitsuskomisjon. Haldusreformi teostamise kriteeriumite sisustamise ja põhimõtete väljatöötamisega tegeles peamiselt ekspertkomisjon. Valitsuskomisjoni ülesandeks määrati haldusreformi ettevalmistamise ja rakendamise koordineerimine ning võttes arvesse eksperdikomisjoni hinnanguid, kujundada seisukohad ja esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud haldusreformi seaduse eelnõu ja teiste vajalike seadusemuudatuste kohta, sealhulgas haldusreformi põhimõtete ja ajakava kohta; haldusreformi seaduse eelnõu ja teiste seadusemuudatuste kohta; kohaliku omavalitsuse üksuste tehtud kohaliku omavalitsuse üksustele esitatavatele kriteeriumidele vastavuse hindamise kohta ning haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise kohta nende kohaliku omavalitsuse üksuste puhul, kes ei vasta kohaliku omavalitsuse üksustele esitatavatele kriteeriumidele ja kes ei ole algatanud haldusterritoriaalse korralduse muutmist ühe aasta jooksul pärast hindamistulemuste heakskiitmist.

Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud ekspertkomisjon esitas haldusreformi elluviimise suunised, kriteeriumid ja ettepanekud tulemuste saavutamiseks nii protsessi kujundamisel kui tulemuste hindamisel.

### **1.3. Märkused**

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

Eelnõu väljatöötamine tuleneb Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 (edaspidi VVTP) punktidest 4.40-4.52. VVTP kohaselt on otsustatud järgmist: „Haldusreformi läbiviimiseks võtame 1. juuliks 2016 vastu vajalikud seadusemuudatused, mis muuhulgas sätestavad reformi läbiviimise lõpptähtaja.“ VVTP punkt 4.41 järgi tuleb haldusreformi läbiviimiseks viia läbi omavalitsuste vastavuse hindamise sätestatud objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumide põhjal. Kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtjaks. Kui ühinemine ei ole läbi viidud ühe aasta jooksul pärast hindamist, viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. VVTP punktist 4.49 tulenevalt tuleb kõik sammud kavandada nii, et reformi raames toimuv omavalitsuste vabatahtlik ühinemisprotsess on võimalik läbi viia 2017. aasta kohalikeks valimisteks.

Eelnõuga tehakse muudatused ka järgmistes seadustes:

- 1) Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse 01.09.2015 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 30.06.2015, 38;
- 2) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse 01.01.2016 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 23.03.2015, 109;
- 3) kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse 01.02.2016 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 22.01.2016, 8;
- 4) kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse 01.09.2015 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 30.06.2015, 47;
- 5) kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse 01.09.2015 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 30.06.2015, 48;
- 6) riigieelarve seaduse 01.01.2016 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 30.12.2015, 68;
- 7) ruumiametite seaduse 18.01.2016 jõustunud redaktsioonis avaldamismärkega RT I, 30.12.2015, 43.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik koosseisu häälteenamus, kuna eelnõuga kavandatakse teha muudatused ka KOVVSis, mis on Põhiseaduse § 104 punkti 4 järgi konstitutsiooniline seadus, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

## **2. Seaduse eesmärk**

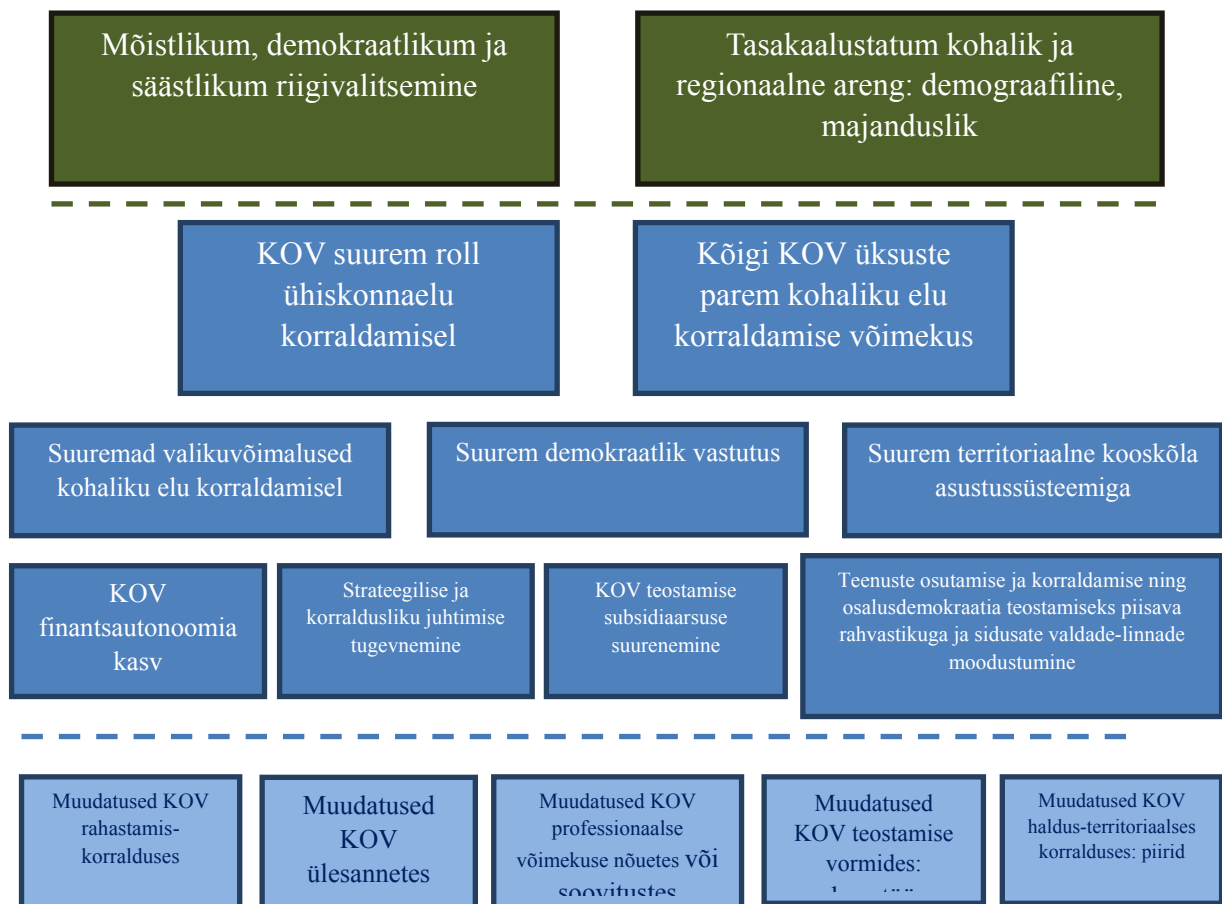
Haldusreformi eesmärgiks on omavalitsuste moodustumine, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid. Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud ekspertkomisjon on sõnastanud järgnevad haldusreformi alaeesmärgid, mille saavutamisse haldusreformi läbiviimine peaks enim panustama:

- 1) KOVi suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel – võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu; suurem finantsautonoomia ja eelarveliste

vahendite osakaal; kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis; samuti suutlikkus osaleda üleilmastavas konkurentsivõimelises ja koostöö protsessides.

- 2) Kasvanud KOVi kompetents ja võimekus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus.
- 3) Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel.
- 4) Omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga.

Reformi eesmärkide ning alaeesmärkide seost reformiga kavandatavate muutustega kirjeldab alljärgnev eesmärgipuu.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning KOV haldus-territoriaalse jaotuse muutmise koht selles.

Käesolev seadus on suunatud reformi protsessi ja haldusterritoriaalse korralduse muudatuste elluviimisele, ülejäänud reformi alaeesmärkide täitmiseks (s.o muudatused KOV rahastamiskorralduses, ülesannetes või KOV teostamise vormides) kavandatavad regulatsioonid sätestatakse haldusreformiga seotud valdkonnaseaduste muudatusi ettenägevas seaduses. Kuigi haldusreformi põhifookus on kohaliku omavalitsuse reformil, on selle raames plaanis pakkuda lisaks lahendused ka maavalitsustelt omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks KOVidele või nende koostööorganitele, maavalitsuses KOVide üle teostatava järelevalve kaasajastamiseks ning maakondade harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamiseks. Muudatused peavad rakenduma alles hetkest (alates 01.01.2018), kui

käesoleva eelnõu seadusena jõustumisel on saavutatud eeldused kvalitatiivseks tõusuks KOV võimekuses ehk on moodustatud reeglina vähemalt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksused, kes on võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Lisaks haldusreformile on Vabariigi Valitsus kavandanud ka riigi valitsemise reformi elluviimise, mis on suunatud enam keskvalitsuse asutuste ümberkorraldustele, näiteks valitsussektori asutuste ülesannete ja paiknemise analüüsimisele ja põhimõtete väljatöötamisele, et korrastada riigihaldust, tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid. Samuti on riigi valitsemise reformi raames plaanis keskvalitsuse ametikohtade vähendamine, riigiauditi jätkamine ja riigihalduse korrastamine, et tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid; keskvalitsusega seotud avaliku võimu asutuste (sihtasutuste, inspeksioonide, ametite, agentuuride jmt) pealinnast väljaviimise toetamine; igasse maakonda vähemalt ühe riigiasutuse toomine; 3000 keskvalitsuse töötajale kaugtööks võimaluste loomine ning riigi majandamise efektiivsuse suurendamiseks struktuursete reformide jätkamine konsolideerides tugiteenuseid (raamatupidamine, personaliarvestus, hanked, kinnisvara) ja võimalusel avalike teenuste pakkumist. Nimetatud riigireformi eesmärkidest lähtutakse ka haldusreformi kavandamisel, mille laiem eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Eelnõu väljatöötamiseks ei ole koostatud Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 1 kohast väljatöötamiskavatsust (edaspidi *VTK*). *HÕNTE*-st tulenevalt on *VTK* eesmärgiks seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamine. Eesti kohalike omavalitsuste võimekusega seonduvate probleemide lahendamisele suunatud haldusreformi seaduse vajaduses on koalitsioonipartnerid kokku leppinud, valdkonnas on koostatud arvukaid analüüse ja uuringuid, sealhulgas mõjude hindamisi, ning arutelud avalikkuses on sisuliselt kestnud aastaid, mistõttu selle vajaduse täiendavalt kooskõlastamine ei ole, muuhulgas ka avaliku sektori töö efektiivsust silmas pidades, otstarbekas ega eesmärgipärane. Eraldiseisval *VTK*l ei oleks siinkohal olulist sisulist lisandväärtust.

Lisaks on tegemist kiireloomulise eelnõuga, mis peab jõustuma hiljemalt 1. juulil 2016 ja mille väljatöötamine lähtub otseselt eelnimetatud *VVTP* punktidest 4.40-4.52, milles on ette ära määratud haldusreformi teostamise põhimõtted, sisu ja üldjoontes ajakava. Põhimõttelistes reformiga seotud küsimustes, välja arvatud omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi väljatöötamine, ei ole Vabariigi Valitsusele antud täiendavat kaalutlusruumi. Kohaliku omavalitsuse vastavuse kriteeriumid haldusreformi teostamiseks on välja töötatud ekspertkomisjonis, heaks kiidetud valitsuskomisjonis ning 19.11.2015 valitsuskabineti nõupidamisel. Valitsuskabinetis lepiti kokku järgmises (19.11.2015 valitsuskabineti nõupidamise päevakorrapunkti nr 5 järgi):

1. Viia kohaliku omavalitsuse üksuste omaalgatuslikud ühinemised ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised läbi samaaegselt 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimiste raames.
2. Rakendada haldusreformi kriteeriumina kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalset elanike arvu – 5000 elanikku.
3. Näha nimetatud kriteeriumi rakendamisel ette erandite tegemise võimalused järgmistel tingimustel:



- 3.1. Hajaasustusega kohaliku omavalitsuse üksuse erand, kui kaks kuni kolm omavalitsusüksust ühinevad piirkonnas, mis moodustab geograafiliselt ja demograafiliselt loogilise terviku, ja mille pindala on vähemalt 900 km<sup>2</sup> ning kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku.
- 3.2. Kui vähemalt neli kohaliku omavalitsuse üksust ühinevad, siis võib nende elanike koguarv jääda alla 5000 elaniku, kuid moodustuva omavalitsusüksuse elanike arv peab olema vähemalt 3500 elanikku.
- 3.3. Mereliste saarvaldade erand: mereliste saarvaldadele erandi tegemise võimaldamine on põhjendatud arvestades saarte eriolukorda.
4. Kiita heaks ühinemistoetuse kahekordistamine kriteeriumeid täitvatele kohaliku omavalitsuse üksustele, s.t neile omavalitsusüksustele, kelle ühinemisel moodustub üle 5000 elanikuga uus omavalitsusüksus.
5. Kiita heaks ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele riigipoolse toetuse vähenemise kompenseerimise pikendamine neljalt aastalt kaheksale aastale.
6. Seada haldusreformi läbiviimisel sihiks, et moodustuksid vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsusüksused. Riigihalduse ministril koos rahandusministriga töötada välja ettepanekud selle kohta, kuidas soodustada selliste omavalitsusüksuste moodustumist, ja esitada sellekohased ettepanekud koos haldusreformi raamseaduse eelnõuga Vabariigi Valitsusele.
7. Pidada vajalikuks omavalitsusüksuste koostöö tugevdamist maakondlikul tasandil.
8. Riigihalduse ministril valmistada ette haldusreformi raamseaduse eelnõu ja esitada see hiljemalt 2016. aasta veebruaris Vabariigi Valitsusele.

Arvestades valitsuskabineti nõupidamise nimetatud punkti 8 on seatud haldusreformi seaduse eelnõu esitamise tähtajaks 2016.a veebruar, mis ei võimalda ajaliselt nagunii mahutada protsessi VTK koostamist ja kooskõlastamist (HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 1 järgi võib VTK koostamisest loobuda ka juhul, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline).

Niipalju, kui see on olnud võimalik, on eelnõu väljatöötamisel peetud silmas ka 2013. aastal Siseministeriumis välja töötatud 12.03.2013 ministeeriumidele kooskõlastamiseks esitatud „Omavalitsusreformi seaduse väljatöötamiskavatsuse“<sup>9</sup> osas esitatud märkustega<sup>10</sup>. Alates 2013. aastast, mil esitati „Omavalitsusreformi seaduse väljatöötamiskavatsus“, on avalik diskussioon haldus-territoriaalse reformi üle käinud ning VTK eesmärk täidetud. Isegi kui käesolevas eelnõus valitud lahendus erineb mõnevõrra 2013. aasta VTKs pakutud lahendusest, on printsiibis arutelu kohalike omavalitsuste piiride muutmise üle toimunud ning praegusel juhul ei oleks VTK enam sisulist lisaväärtust pakkunud.

Kuna nimetatud eelnõus reguleeritud reformi protsess oli tõmbekeskustel põhinev, mis oluliselt erineb kavandatava reformi läbiviimise alustest, siis ei ole nende kahe eelnõu sisulise kokkulangevuse ja erinevuse ülevaadet käesolevas eelnõus esitatud. Omavalitsuskorralduse reformi VTK kooskõlastamisel laekunud peamised märkused ja põhjendused mitte kooskõlastamiseks või parendusettepanekud olid suunatud järgmistele sammudele haldusterritoriaalse korralduse muutmise järgselt, nii toodi välja, et põhjalikumad peaks olema hinnanguid ümberkorraldustega kaasnevatele kuludele ja potentsiaalsele kulude kokkuhoiule ühinemiste käigus ning mõjule KOVide võimekusele ettevõtluse toetamisel ja töökohtade loomisel. Samuti esitati kriitikana rahastamiskorralduse osas konkreetsete ettepanekute mitte kirjeldamist ning vajadust kirjeldada detailsemalt ülesannete jaotus maavalitsuste ja maakondlike omavalitsusliitude vahel ning määratleda avalike teenuste standardid. Samuti

<sup>9</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1e1f8b43-ecbc-4c2d-91f6-8537b9f57c42>.

<sup>10</sup> Vt nimetatud VTK menetlust EISis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1e1f8b43-ecbc-4c2d-91f6-8537b9f57c42>.

toodi kooskõlastamisel välja, et kavandatu näol on tegemist intensiivse riivega kohaliku omavalitsuse autonoomiale, mistõttu tuleb esitada VTK-s põhjalikum põhiseaduspärasuse analüüs. Viimase osas sisaldub käesoleva eelnõu seletuskirjas põhjalikum analüüs. Ülejäänud esitatud ettepanekutega arvestatakse valdkonnaseaduste muudatuste väljatöötamisel, mil neid küsimusi saab põhjalikumalt käsitleda.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

#### Eelnõu ülesehitus

Eelnõu koosneb 35 paragrahvist, millega reguleeritakse haldusreformi läbiviimise eesmärki, viise ja rakendamise aluseid, omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, ajaraami, haldusterritoriaalse korralduse muutmise korda ning muid ühinemistega KOVidele kaasnevaid õigusi ja kohustusi. Samuti muudetakse eelnõu rakendussätete järgi ETHSi, KOKSi, KOVVS-i, KOÜSi, KOFSi, riigieelarve seadust ja ruumiamdmete seadust.

Eelnõu on parema struktureerituse vajadusel jaotatud viieks peatükiks.

1. peatükk käsitleb üldiseid sätteid, sätestades seaduse reguleerimisala ja eesmärgi, haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisid ja rakendamise ning omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi. Lisaks nähakse ette omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium, mille saavutamine tuleb KOVidel võtta ühinemistel sihiks.

2. peatükk sätestab valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise korra volikogu algatusel. Samuti sätestatakse 2. peatükis elanike arvamuse väljaselgitamise kord ning tähtaeg, mis ajaks peaks volikogu algatatud ühinemised olema otsustatud ja erisused ETHSi tavakorrast volikogu algatatud valdade ja linnade ühinemisel.

3. peatükk täpsustab Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise erisused, sh tähtaja, mis ajaks peaks Vabariigi Valitsus sekkuma haldusreformi teostamisse, menetluskorra, tähtajad ja KOV kohustused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalike otsuste ja toimingute tegemisel, sealhulgas ühinemiskokkuleppes kokku leppimiseks.

4. peatükis käsitletakse muid valdade ja linnade haldusterritoriaalse korraldusega seotud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusi ja kohustusi: linna liigi säilitamine, osavalla või linnaosa moodustamine, KOVi õigusaktide kehtivus ja kehtestamine, kohaliku omavalitsuse organite, ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuridega seotud küsimused, samuti töötajate ja ametnikega seotud küsimused, kohalike omavalitsuste juhtide sotsiaalsed garantiid, Vabariigi Valitsuse algatatud haldusreformi rakendamisega seonduvate kulude katmine ja ühinemistoetuse maksmise tingimused ning piirang võtta enne haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumist täiendavaid võlakohustusi ilma teiste ühinevate KOVide heakskiiduta.

Seaduse rakendussätted sisalduvad 5. peatükis, kus on muu hulgas sätestatud ministriumite edasine tegevus valdkonna õigusaktide analüüsimisel ja ettepanekute esitamisel selle kohta, kuidas lahendatakse muud reformiga kaasnevad sisulised küsimused KOV ülesannete osas. 5. peatükis on sätestatud ka ETHSi (sh nähakse ette KOV õigusvõime ja õigusjärglust tagavad sätted, mis laienevad ka haldusreformi raames kavandatavatele haldusterritoriaalse korralduse muudatustele), KOKSi, KOVVS-i, KOFSi, KOÜSi, riigieelarve seaduse ja ruumiamdmete seaduse muutmisset.

## ***Kavandatava haldusreformi põhiseaduspärasus***

Enne detailsemat eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi on vajalik avada reformi sisu ja keske kriteeriumina kasutusele võetud kohaliku omavalitsuse üksuse miinimumsuuruse sisu lähtuvalt elanike arvust, milleks peab eelnõu kohaselt olema 5000. Selle arvu valik on otseselt seotud reformi eesmärkide täitmisega, mis tuleneb eelnõu § 1 lõikest 2, et tekiks piisava võimekusega KOVid, kes on võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu.

Kehtivad seadused ei näe ette, milline peab olema kohaliku omavalitsuse üksuste miinimumsuurus, et nad oleksid piisavalt võimekad ja suudaksid tagada kõikide kohaliku elu küsimuste lahendamise. Nii KOKS kui Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) seovad kohaliku omavalitsuse mõiste omavalitsuste võimekusega. *EKOH* artikli 3 lõike 1 järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. See mõiste avab ka omavalitsuste autonoomia ehk enesekorraldusõiguse olemuse, mis põhiseaduse § 154 järgi näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalike küsimuste iseseisev otsustamine on KOVi institutsiooni põhigarantii, mida võib seaduse alusel piirata. Piirangute kohaldamisel on oluline järgida, et piiranguga kaasnev enesekorraldusõiguse riive oleks proportsionaalne, s.t õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Näiteks olukorras, kus avaliku teenuse kvaliteedi tagamiseks on vajalik sätestada täpsem teenuse korraldus. Samuti võib riik otsustada KOVidelt võtta täitmiseks üle ülesandeid, millega väikevaldades ei tulda toime, kuid misjärel väheneb KOVide omavalitsusliku juurega ülesannete täitmise pädevus.

Kuna kohalik omavalitsus on iseseisev õigussubjekt, kuid osaks riigi üldisest ülesehitusest, siis võib seadusandja vajadusel näha seadustes ette ka laiapõhjalise omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muudatuse, kui see on kohaliku omavalitsuse võimekuse seisukohalt ja kaalukaid avalikke huve arvestades põhjendatud. Põhiseadus nimelt ei garanteeri konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes. Samas eeldab KOVi õigussubjektsuse lõpetamine riigivõimu poolt erinevate formaalsete (ärakuulamine) ja materiaalsete eelduste (erinevate huvide väljaselgitamine ja kaalumine, proportsionaalsuse põhimõtte, põhiseaduslikud printsiibid – õigusriiklus, demokraatia, sotsiaalriiklus) järgimist.<sup>11</sup> Kõigi nende nõuetega on haldusreformi seaduse eelnõus arvestatud.

*EKOH* nõuab artikli 3 lõike 1 järgi, et kohaliku omavalitsuse võimuorganitel oleks nii õigus kui ka võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sättega lasub KOV üksustel endal kohustus tagada kohalike elanike huvides kohaliku võimu teostamine. Niisamuti tuleneb *EKOH* artikli 6 lõikest 2 KOV kohustus tagada, et KOV töötajate töötingimused võimaldaksid palgata kõrge kvalifikatsiooniga personali isikuomaduste ja pädevuse alusel. Kui tegelikkuses puudub KOVil piisav võimekus kohaliku elu juhtimiseks ja kõrge kvalifikatsiooniga personali palkamiseks, kuna KOVid on kohaliku omavalitsemise teostamiseks liialt väikesed, minnakse vastuollu *EKOH*is ja põhiseaduses sätestatud nõuetega ning riigil tuleb olukorra lahendamise sekkuda, et oleks tagatud tõhus omavalitsuskorraldus üle riigi.

Haldusreformi läbiviimise on tinginud praktikast tulenevad KOVide võimekuse probleemid, mis ei aita KOVidel täita nõuetekohaselt seadusest tulenevaid ülesandeid. Inimeste põhiõiguste kaitse ei ole kõikjal tagatud. Hetkel ei ole seega Eesti omavalitsuskorraldus

---

<sup>11</sup> Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, lk 866.

kooskõlas harta põhimõttega, mis nõuab, et KOV oleks piisavalt võimekas oma ülesannete täitmiseks. Riik peab tagama sellise omavalitsuskorralduse süsteemi, mis tagaks KOVile reaalse õiguse, võime ja kohustuse olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid seaduste alusel iseseisvalt korraldada. Viimase puhul on silmas peetud, et KOV oleks piisava suurusega, et saaks realselt oma ülesandeid täita ja omaks kompetentset personali.

Haldusreformi eelnõus on sätestatud reformi legitiimne eesmärk – et reformi tulemusena moodustuksid piisava võimekusega KOVid, kes suudaks täita kõiki seadusega neile pandud ülesandeid ning tagada avalike teenuste pakkumisel kvaliteet, mis on otseselt seotud isikute põhiõiguste kaitsega. Vähese haldussuutlikkusega KOVid ei suuda palgata piisavalt pädevat personali, kes suudaks nõuetekohaselt pakkuda oma elanikele heal tasemel avalikke teenuseid, mistõttu tekib seeläbi risk, et isikute põhiõiguste tagamisele ei pöörata teadmatusest ja oskuste puudumisest tulenevalt piisavalt tähelepanu.

Haldusreformi seaduse eelnõuga kavandatud valdade ja linnade ühinemine (ka juhul, kui selle algatab Vabariigi Valitsus) ei ole ebaproportsionaalne kohaliku omavalitsuse autonoomia riive, pidades silmas reformiga taotletavaid eesmärke, mille sisu on ühelt poolt moodustada piisava haldus- ja finantsvõimekusega omavalitsused, mis omaksid laialdast isotsustusõigust, ja teisalt tagaksid isikute suurem põhiõiguste- ja vabaduste kaitse teenuste kättesaadavuse paranemise kaudu.

Kohaliku omavalitsuse elanike arvu miinimumsuuruse kriteeriumiks seatakse eelnõu §-s 3 5000 elanikku. Valitud kriteerium kajastab ekspertide hinnangul KOVi elanike arvu, mis on piisav KOVi poolt iseseisvalt täidetava suurimat kliendibaasi eeldava ülesande korraldamiseks. Konkreetne kriteeriumi arv väärtus tuleneb ametnike professionaalse võimekuse ja avalike teenuste osutamise potentsiaaliga seotud põhjendustest. 5000 elanikku on erinevate ekspertide hinnangul<sup>12</sup> vähim, mille juures (arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi) on võimalik KOVil tänaste seadustega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja jätkusuutlikult täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega.

Omavalitsustes suurusega alates 5000 elanikku on võimalik tagada spetsialiseerumine ja piisava kompetentsi saavutamine, sest suuremas kohaliku omavalitsuse üksuses tekib võimalus spetsialiseeruda, mis on eelduseks kompetentsi tõusule. Elanike arvu kasvades on võimalik töötajale tagada optimaalsem töökoormus, millega kaasneb ka konkurentsivõimelisem palk. Väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes on kõrge ülesannete täitmise valmisoleku kulu, mille tõttu administratiivtöö, tugiteenuste ja juhtimise kulude osakaal põhitegevuse kuludest on kõrge. Elanike arvu kasvades tekib võimalus rohkem kulutada valdkondade sisuliseks arenguks, avalike teenuste pakkumiseks ja investeringuteks.

Kuigi haldusreformi sihiks on eelnõu § 1 lõike 3 järgi vähemalt 11 000 elanikuga KOVide moodustumine, ei ole see soovitusliku suuruse kriteerium KOVidele omaalgatuslikel ühinemistel ega Vabariigi Valitsusele viimase algatatud KOVide ühendamisel täitmiseks kohustuslik. Soovitusliku kriteeriumi täitmist soodustatakse riigieelarvest KOVidele makstava täiendava finantsstiimuliga. Riik sekkub KOVide ühendamisse vaid Vabariigi Valitsuse algatatud etapis, kui KOV ei vasta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, sel juhul peab riik tagama reformi eesmärkide täitmise ja ühendama kriteeriumile mittevastava KOVi mõne teise KOViga, et tekiks vähemalt 5000 elanikuga KOV.

---

<sup>12</sup> V. Sepa, G. Sootla, R. Noorkõivu ja S. Liiviku ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused.

Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alampiiri kehtestamine reformi läbiviimiseks on õiguspärane, arvestades nii kohaliku omavalitsuse määratlust KOKSis kui EKOHis. KOKS § 2 kohaselt korraldab ja juhib omavalitsus seaduste alusel iseseisvalt kohalikku elu. Sarnane sõnastus sisaldub ka EKOHis.

Kokkuvõttes: seadusandja võib avaliku huvi kaalutluste ja piisavate põhjenduste olemasolul omavalitsuskorralduse aluseid vajadusel ka muuta, st olgugi, et KOV on iseseisev õigussubjekt, on tema tegevuse alused loodud seadustega ning seadusandjal on õigus omavalitsuskorraldust põhjendatult juhtida ka muuta, kui see on kooskõlas avaliku huviga.

### **Reformi aluste kooskõla Põhiseadusega**

Haldusreformi seaduse eelnõu sätete sisustamisel on juhitud Põhiseaduse (edaspidi PS) 14. peatükist ja EKOHist. Kavandatava haldusreformi seisukohalt on olulisemad kohalike omavalitsuste põhiseaduslikud garantiid: õigussubjektsuse garantii (PS § 154 lg 1, §-d 155 ja 158; EKOH § 4) ja enesekorraldusõiguse garantii ehk autonoomia põhimõte (PS § 154 lg 1, EKOH art 3 lg 1). **Õigussubjektsuse garantii** hõlmab:

- 1) KOVi üksuste liikide kaitse (PS-i § 155 lg 1 – kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad);
- 2) KOVi üksuse piiratud individuaalse õigussubjektsuse garantii (konkreetsel KOVi üksusel õigused riigi poolt tema haldusterritooriumi suuruse muutmisel või õigussubjektsuse lõpetamisel).

Kõnesolev haldusreform ei kavanda muudatusi KOVi üksuste liikide, valla ja linna, osas ning reformiga ei kaotata ühtegi liiki ära. Vastupidi – eelnõuga kavandatakse luua senisest leebem regulatsioon haldusüksuse liigiks „linn“ olevatele KOVi üksustele, kuna neile antakse võimalus säilitada ühinemise tagajärjel haldusüksuse liigina linn (eelnõu § 14).

Eelnõuga kavandatakse viia haldusreform läbi kaheetapiliselt – esimeses etapis, mis on KOVide omaalgatusliku ühinemise etapp, saavad KOVid vabalt valida ühinemiskasutajaid, esitades hiljemalt 1. oktoobriks 2016 asjaomastele volikogudele ettepanekud läbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, arvestusega, et ühinemise tulemusena moodustub KOVis peaks elama vähemalt 5000 elanikku (omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium). Riik toetab haldusreformi omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumit täitvaid KOVe võrreldes kehtiva KOÜSiga kahekordses määras. Kui ühinetakse alla kriteeriumi, st moodustub KOV on alla 5000 elanikuga, siis maksimaalset ühinemistoetuse summat lineaarselt vähendatakse. Sisuliselt on tegemist kehtiva KOÜS regulatsiooni ümberkohaldamisega haldusreformi läbiviimiseks, erisuseks vaid see, et on seatud ühinemisteks selge arvuline siht, millise suurusega KOVide teket riik toetab. 5000 elaniku miinimumsuuruse kriteeriumi seadmine aitab tagada haldusreformi eesmärgi täitmist, milleks on omavalitsuste moodustamine, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid. Tegemist ei ole omavalitsuse autonoomia põhimõtte olulise riivega, kuna konkreetsete ühinemiskasutajate valik on KOVidele omaalgatuslikus etapis vabatahtlik. KOV autonoomia põhimõtet ei riiva ka eelnõu § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium, millele saavutamist riik motiveerib täiendava ühinemistoetusega, kuid ei kohalda sundi, kui KOV ühineb selliselt, et ühinemise tulemusena moodustunud KOV jääb alla nimetatud soovitusliku suuruse kriteeriumi.

Mõistliku omavalitsussüsteemi eesmärgi tagamiseks tulenevad juba kehtivast ETHSist siinjuures sisulised asjaolud, millega tuleb valdade ja linnade ühinemisel arvestada – need on

ETHS § 7 lg-s 5 sätestatud asjaolud ning tingimus, et mandril asuvad KOVID võivad ühineda vaid juhul, kui nad omavad ühist piiri.

Täielikult vabatahtlikkusele põhinev haldusterritoriaalne reform on praktikas erandlik ning üldjuhul nõuab reformi läbiviimine enamasti teatud hetkel ka riigi sekkumist, kuivõrd ka täiendav ühinemistoetus ei pruugi igal üksikul juhul olla piisavaks stiimuliks. Kavandatava haldusreformiga nähaksegi seetõttu ette ühinemisprotsessi teine etapp – Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühendamine. Haldusreformi seaduse eelnõu küll kohustab kriteeriumile mittevastavat KOV üksust algatama omaalgatusliku ühinemise etapis hiljemalt 1. oktoobriks 2016 ühinemisläbirääkimised, kuid KOVi üksuste omavahelisele kokkuleppele mitte jõudmisel ei saa ühinemine selles järgus siiski toimuda. Teises etapis sekkub riik juhul, kui KOVi üksused ei ole suutnud etteantud tähtaja jooksul omale ühinemispartnereid valida või kui ühinetakse selliselt, et ühinemise tulemusena moodustuva KOV elanike arv jääb alla omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi.

Oluline KOV enesekorralduse riive kaasneb juhul, kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks on vajalik, otstarbekas ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjude ja asjaoludega arvestamisel põhjendatud ühendada see mõne kriteeriumile vastava KOViga, sh KOViga, kes on omaalgatuslikus etapis juba algatanud ühinemise selliselt, et moodustuks omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav KOV. Taolisel KOVil on tekkinud õiguspärane ootus, et teda ei hakata Vabariigi Valitsuse algatatud KOVIDe ühendamise etapis kellegagi ühendama ja ta ei pea hakkama uuesti mõne KOViga ühinemiskokkuleppe tegemises kokku leppima. Taolise KOVi enesekorraldusõigusesse sekkumiseks peab olema kaalukas avalik huvi, mis antud juhul väljendub vajaduses tagada eelnõu § 1 lõikes 2 sätestatud seaduse eesmärk ja §-st 3 tulenev omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium, mis tagaks miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOV toimimiseks PSist ja EKOHist tuleneva piisava võimekuse (KOV õiguse ja võime seaduse alusel tagada kohaliku elu küsimuste iseseisva korraldamise). Sellisel juhul on Vabariigi Valitsuse sekkumine ühinemisse vajalik, et miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi territooriumi elanike jaoks oleks tagatud piisavalt võimeka omavalitsusliku võimu olemasolu. Vabariigi Valitsusel tuleb igakordselt sellist sekkumist avalikust huvist lähtuvalt põhjendada ja langetada motiveeritud kaalutusotsus, et vähendada KOV enesekorraldusõiguse riive intensiivsust.

Vabariigi Valitsusel on võimaldatud põhjendatud juhul kohaldada erandeid ehk jätta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOV üksuse ühendamine algatamata, kui seaduses sätestatud tingimustel ja põhjendatud juhul (arvestades siinjuures ETHS § 7 lõikest 5 tulenevate mõjude ja asjaoludega) saab KOV erandina jääda iseseisvaks. Nimetatud tingimused täitnud KOV, keda ei ole vaja ühendada mõne kriteeriumile mittevastava KOViga, võib taotleda erandiks jäämist. See tähendab, et võivad moodustuda/jääda ka alla 5000 elanikuga KOVID (eelnõu § 9 lg 3).

Vabariigi Valitsuse poolne sekkumine olukorras, kus 1. jaanuariks 2017 on selgunud, millised kriteeriume mittetäitvad omavalitsused ei ole omaalgatuslikult ühinemas või on ühinemas selliselt, et tekib alla 5000 elanikuga KOV, on sobiv, vajalik ja kohane meede haldusreformi eesmärgi saavutamiseks. PS ei garanteeri konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes. Samas eeldab KOVi õigussubjektsuse lõpetamine riigivõimu poolt erinevate formaalsete (ärakuulamine) ja materiaalsete eelduste (erinevate huvide väljaselgitamine ja kaalumine, proportsionaalsuse

põhimõte, põhiseaduslikud printsiibid – õigusriiklus, demokraatia, sotsiaaliiklus) järgimist<sup>13</sup> Ärakuulamisvõimaluse tagamiseks ning erinevate huvide väljaselgitamiseks on juba täna kehtivas ETHSis vastavad sätted elanike arvamuse väljaselgitamise kohustuse osas, millekohase küsitluse peab korraldama KOV pärast Vabariigi Valitsuse poolt ühendamisettepaneku saamist. Lisaks täiendatakse vastavat regulatsiooni eelnõus (eelnõu § 9 lg 2, § 12 lg-d 1-3). See tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksusele on antud esmalt omaalgatuslikus etapis võimalus algatada läbirääkimisi selliste partneritega, kellega nähakse suurimat ühisosa, et tagada eelnõu § 1 lõikes 2 ja §-s 3 sätestatud legitiimse eesmärgi täitmine – et moodustuksid piisava võimekusega KOVid, kes suudaks täita kõiki seadusega neile pandud ülesandeid ning tagada avalike teenuste pakkumisel kvaliteet, mis on otseselt seotud isikute põhiõiguste kaitsega. Vähesse haldussuutlikkusega KOVid ei suuda palgata piisavalt pädevat personali, kes suudaks nõuetekohaselt pakkuda oma elanikele heal tasemel avalikke teenuseid, mistõttu tekib seeläbi risk, et isikute põhiõiguste tagamisele ei pöörata teadmatusest ja oskuste puudumisest tulenevalt piisavalt tähelepanu. Kui vähesse suutlikkusega KOV ei ole olnud vastutustundlik ja algatanud ise ühinemisläbirääkimisi mõne teise KOViga või ei ole võtnud vastu ettepanekut ühinemisläbirääkimiste algatamiseks, siis taoliste KOVide ühendamise algatab Vabariigi Valitsus. KOV piisava võimekuse garanteerimiseks ehk omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavuse tagamiseks eksisteerib ülekaalukas avalik huvi, et taoline olukord ei saa enam kesta, mistõttu peab taoliste KOVide ühendamise algatama Vabariigi Valitsus. Kuivõrd Vabariigi Valitsuse algatatud etapis antakse KOVidele, kes on Vabariigi Valitsuselt ühinemiseks ettepaneku saanud, ärakuulamisõiguse ja menetlustoimingute ning otsuste tegemiseks aega kolm kuud, siis on seeläbi täidetud ka PS ja EKOH nõue kuulata KOV enne haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmist ära. Kolm kuud on piisav aeg, et KOV volikogud saaksid omavahel põhimõttelistes küsimustes kokku leppida, mõelda läbi ühinemiskokkuleppe sisu ja viia läbi elanike küsitlus. Et vältida KOVide ühendamist olukordades, kus Vabariigi Valitsus ei ole otsust piisavalt motiveerinud või sekkumine ei ole antud juhul proportsionaalne reformiga taotletavat eesmärki silmas pidades, nähakse eelnõus ette ka regulatsioon juhuks, kui KOV põhjendatult leiab, et Vabariigi Valitsuse ettepanekus toodud ETHS § 7 lõikele 5 tuginevad argumendid ühendamiseks ei ole põhjendatud: sel juhul Vabariigi Valitsus lõpetab ühendamismenetluse ja teavitab sellest KOVi viivitamatult.

PS-i § 158 kohaselt ei tohi KOV üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Samuti ei tehta EKOH artikli 5 kohaselt muudatusi KOV võimupiirides ilma kõnealuse kohaliku kogukonnaga enne nõu pidamata. KOV üksuse arvamus peaks olema piisavalt põhjalik ja sisuline ning võimaldama selgitada, kas haldusterritoriaalse korralduse muutmise saavutatakse soovitud eesmärk.

Haldusreformi käigus kavandatakse kohaldada valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmisele ETHSis sätestatud korda, mis näeb haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmisel valdade ja linnade osas ette nii asjaomase volikogu seisukoha küsimise kui ka elanike arvamuse väljaselgitamise (eelnõu § 9 lg 2, § 12 lg 3), seda nii juhul, mil muudatuse algataja on Vabariigi Valitsus, kui ka juhul, mil see toimub volikogu algatusel. Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmisel (ETHS-i § 9 lg 5) valdade ja linnade osas volikogu algatusel mõni asjaomane volikogu sellega ei nõustu või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, siis vastav menetlus lõpetatakse. Kui eeltoodud juhtudel lähtub algatus Vabariigi Valitsuselt, siis KOVi üksusel selline vetoõigus puudub. Eelnõuga on tagatud valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemisel KOVi üksuste ärakuulamine

---

<sup>13</sup> Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, lk 866.

vastavalt PSi §-le 158. Samuti on tagatud KOVi üksuste liikide säilimine kooskõlas PSi § 155 lõikega 1.

KOVi kohustatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise etapis ka elanike arvamuse küsitlust korraldama, ning kui KOV elanike küsitluste etteantud tähtaja jooksul läbi ei vii, siis korraldab elanike küsitluse läbiviimise asjaomane maavanem. Selle regulatsiooniga on täidetud EKOHi artikli 5 nõue, mille kohaselt ei muudeta kohaliku omavalitsuse üksuse piire asjaomase kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Seega ei saa Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel tekkida olukorda, et KOV tegevusetuse tõttu jääb mõni PSi ja EKOHi nõue täitmata.

Kuna PS ei garanteeri konkreetsele vallale ega linnale *status quo*'d tema õigussubjektsuse püsimise suhtes, siis saab reformiga kaasneva omavalitsuse autonoomia põhimõtte riive intensiivsuse hindamisel määravaks asjaolu, kas reformi tulemusena on tagatud nii suurem kohaliku omavalitsuse autonoomia kui ka isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

**Isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamine.** Pea igas KOV ülesannete valdkonnas esinevad suurel osal omavalitsustest probleemid olulisemate kohalike avalike teenuste pakkumisel ja ülesannete täitmisel. Inimeste põhiõiguste kaitse ei ole kõikjal tagatud. Õiguskantsleri menetlused näitavad, et suur osa väikesi omavalitsusi ei suuda tagada isikute põhiõigusi, omavalitsuste tegevus ja õigusloome ei vasta põhiseadusele, avalikud teenused ei ole elanikele võrdselt kättesaadavad ning seda, et Eestis on väga suur osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed, et tulemuslikult ja efektiivselt omavalitsust põhiseaduspäraselt hallata.

EKOHi nõuab artikli 3 lõike 1 järgi, et kohaliku omavalitsuse võimuorganitel oleks nii õigus kui ka võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sättega lasub KOV üksustel endal kohustus tagada kohalike elanike huvides kohaliku võimu teostamine. Niisamuti tuleneb EKOHi artikli 6 lõikest 2 KOV kohustus tagada, et KOV töötajate töötingimused võimaldaksid palgata kõrge kvalifikatsiooniga personali isikuomaduste ja pädevuse alusel. Kui tegelikkuses puudub KOVil piisav võimekus kohaliku elu juhtimiseks ja kõrge kvalifikatsiooniga personali palkamiseks, kuna KOVid on kohaliku omavalitsuse teostamiseks liialt väikesed, mis läbi minnakse vastuollu EKOHis ja PSis sätestatud nõuetega, tuleb riigil olukorra lahendamise sekkuda, et oleks tagatud tõhus omavalitsuskorraldus üle riigi.

Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on inimestele neile vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi<sup>14</sup>. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed<sup>15</sup>. Riigikontrolli hinnangul on omavalitsuste potentsiaalne valmisolek kõiki seaduses nimetatud ülesandeid täita enamasti kehvem väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes, sest raha või kompetentsete inimeste vähesuse tõttu ei ole neil võimalik palgata nende ülesannete

---

<sup>14</sup>NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311, lk 21  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>15</sup>NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311, lk 21  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)



täitmiseks vajaminevaid ametnikke. Nimetatud auditis on Riigikontroll omavalitsuste osutatavate avalike teenuste kvaliteeti hinnates asunud seisukohale, et omavalitsused, kes teenuseid pakkuda ei suuda, tuleks liita nende omavalitsustega, kellel on olemas teenuse pakkumise võimekus<sup>16</sup>.

KOV-i põhiseaduslikkuse riive kõrval tuleb eeskätt arvestada haldusreformi mõju isikute põhiõigustele. Kui Vabariigi Valitsuse algatatud etapis võidakse KOV võimupiire muuta ka olukorras, kus KOV arvamus on Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise vajalikkusele ja põhjendatusele negatiivne, siis kaalub avaliku huvi seisukohalt võimaliku autonoomia riive üle isikute põhiõiguste tagamise vajadus. Eksperdid on leidnud, et põhiseadusega on vastuolus haldusreformiga viivitamine, mitte aga selle tegemine. KOVide võimetis täita oma avalik-õiguslikke ülesandeid ja pakkuda elanikele avalikke teenuseid tähendab ühtlasi seda, et paljud põhiseaduses ette nähtud põhiõigused ei ole selliste KOVide elanikele tagatud<sup>17</sup>.

Vabariigi Valitsuse algatatud etapis võimaldatakse KOVidel sõlmida omavahel kokkuleppeid organisatsioonilistes küsimustes, sealjuures leppida ka kokku ühinemise tulemusena moodustuva KOV volikogu suuruses. Riik sekkub olemuselt omavalitsuslike küsimuste lahendamisse ja valimistoimingute tegemisse eelnou kohaselt esindusdemokraatia tagamise eesmärgil vaid viimase abinõuna juhul, kui KOVid ei ole selles ise tähtaegselt enne valimisi kokku leppinud.

Seega on KOV-i üksuste „ebapiisavast“ territoriaalsest ulatusest ning elanikkonna arvust tulenev suutmatus nõuetekohaselt osutada seadusega kohustuslikuks muudetud avalikke ülesandeid leidnud kinnitust enamiku vastava valdkonna järelevalve või kontrollimisega tegelevate institutsioonide poolt ning piisavalt on tõendusmaterjali selle kohta, et kohalike omavalitsuste ühinemine aitab kaasa teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemisele<sup>18</sup>, mis läbi on tagatud elanike põhiõiguste suurem kaitse. Hetkel on osad KOV-i üksused liiga väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt hallata omavalitsust põhiseaduspäraselt. Eestis on käesoleval hetkel 213 omavalitsust, neist 30 linna ja 183 valda<sup>19</sup>. 80% omavalitsustes on elanike arv alla 5000 ning üle pooltes omavalitsustest jääb elanike arv alla 1800 elanikku. Alla 1000 elanikuga omavalitsusi on 40 ning nende arv on kasvavas trendis. Seega enamus KOV-e on liiga väikesed nii elanike arvult *de facto* kui ka suhtes võimekamate omavalitsustega, väikseimate KOVide elanike arv erineb keskmisest üle 40–kordselt ning suurima elanike arvuga KOVist enam kui 4300 korda, mis seab nad keerulisemasse olukorda KOV avalike teenuste mitmekesisuse ja kättesaadavuse tagamisel.

Samas ei oleks mõistlik ka selline lahendus, kus kohalikku omavalitsemiskorraldust üle riigi n-ö lahjendatakse paljude väiksemate KOVide suutmatus tõttu oma ülesandeid täita, vähendades tervikuna KOVide täidetavaid ülesandeid, andes need täitmiseks üle riigile või

---

<sup>16</sup>Riigikontrolli audit „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemalasuvates omavalitsustes (2012). Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>17</sup>Jüri Raidla esinemine Pärnu juhtimiskonverentsil 2011. Kättesaadav aadressil: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/juri-raidla-est-riigi-pidamist-on-va-ja-radikaalselt-muuta.d?id=59748604>

<sup>18</sup>Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

<sup>19</sup> Elanike arvu aritmeetiline keskmine on 4300 ja 6343 (koos Tallinnaga), mediaan keskmine 1877 (01.01.2016 seisuga).

siis alternatiivselt kohaldatakse KOVidele tulenevalt nende suurusest erinevaid ülesandeid. Esimene lahenduskäik tooks kaasa subsidiaarsuspõhimõtte rikkumise. Teisena kirjeldatud muudatus mõjuks omavalitsuskorralduse süsteemsusele ja läbipaistvusele negatiivselt, kuna tekiksid paralleelsed KOV juhtimistasandid (*a la* suurvald ja väikevald). Viimane lahendus ei oleks ka kooskõlas EKOH põhimõttega, mis nõuab, et KOV oleks piisavalt võimekas oma ülesannete täitmiseks ja riik peab tagama sellise omavalitsuskorralduse süsteemi, mis tagaks KOVile reaalse õiguse, võime ja kohustuse olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid seaduste alusel iseseisvalt korraldada. Viimase puhul on silmas peetud, et KOV oleks piisava suurusega, et saaks realselt oma ülesandeid täita ja omaks kompetentset personali. Kaalukausil on siinkohal vabatahtliku ühinemise järgselt Vabariigi Valitsuse ettepanekul liidetavate eeldatavasti üksikute KOVide enesekorralduse õiguse riive *versus* ülesannete riigile võtmiseks kaasnev enesekorraldusõiguse vähenemine palju suurema arvu KOVide jaoks.

**Enesekorraldusõiguse garantii.** Kohalike küsimuste iseseisev otsustamine on KOVi institutsiooni põhigarantii, mida võib seaduse alusel piirata. Näiteks olukorras, kus avaliku teenuse kvaliteedi tagamiseks on vajalik sätestada täpsem teenuse korraldus. Samuti võib riik otsustada KOVidelt võtta täitmiseks üle ülesandeid, millega väikevaldades ei tulda toime, kuid misjärel väheneb KOVide omavalitsusliku juurega ülesannete täitmise pädevus.

Haldusreformiga kavandatav regulatsioon lähtub eelkõige põhimõttest, et keskvalitsuse otsused ei tohi kahjustada PSi ja EKOHiga tagatud KOVi enesekorraldusõigust ehk iseseisvust kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel (PSi § 154 lg 1)<sup>20</sup>. Iseseisvuseta muutuks KOVi valimiste kaudu teostuv legitimatsioonisüsteem (PSi § 156) mõttetuks. Seega leiavad haldusreformi seaduse eelnõu ettevalmistajad, et **reformiga kaasnev valdade ja linnade ühinemine Vabariigi Valitsuse algatusel ei ole ebaproportsionaalne kohaliku omavalitsuse autonoomia riive**, pidades silmas reformiga taotletavaid eesmärgi, mille sisu on ühelt poolt moodustada piisava haldus- ja finantsvõimekusega omavalitsused, mis omaksid laialdast iseotsustusõigust, ja teisalt tagada isikute suurem põhiõiguste- ja vabaduste kaitse teenuste kättesaadavuse paranemise kaudu.

Teisi sama tulemuslikke ent vähemintensiivseid ja mõõdukamaid viise omavalitsuskorralduse tõhustamiseks ei ole. Väikeste KOVide puhul ei ole kõikide KOV territooriumist suurema mastaabiga teenuste korraldamine ja osutamine koostöös teiste KOV üksustega või avalike teenuste delegeerimine otstarbekas ega jätkusuutlik, kuna ka koostöös teenuste korraldamine või nende sisseostmine nõuab nii valdkondlikku ekspertteadmist kui juriidilisi ja administratiivseid kompetentse kostöösuhete korraldamiseks. Samuti on KOV võimekuse tõstmisel läbi koostöö piirangud, kuivõrd koostöös saab täita vaid neid ülesandeid, mis ei kuulu KOV volikogu ainupädevusse, kohaliku võimu teostamist (esindusorganite funktsioone) ei saa delegeerida ühelegi teisele KOVile.

Kokkuvõtvalt võib konstateerida, et olgugi, et KOV üksuste ühendamisel Vabariigi Valitsuse algatusel riivatakse KOV enesekorraldusõigust, on riivel legitiimne eesmärk ning sekkumine on vajalik, kohane ja mõõdukas.

---

<sup>20</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, lk 876.

Seega on Vabariigi Valitsuse poolt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate KOVide ühendamine kokkuvõttes sobiv, vajalik ja mõõdukas meede ning eelnõu vastavad sätted seeläbi kooskõlas PSi ja EKOHiga.

### Eelnõu sisu

**Eelnõu 1. peatükis** reguleeritakse haldusreformi seaduse üldsätteid, sh seaduse reguleerimisala ja eesmärk, haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisid ja omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium.

**Paragrahvi 1 lõikes 1** sõnastatakse seaduse reguleerimisala, mille kohaselt sätestab kõnesolev seadus haldusreformi eesmärgi saavutamiseks vajaliku valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutuste läbiviimise alused ja korra, tähtajad otsuste ja toimingute tegemiseks, omavalitsusüksuse elanike arvust lähtuva miinimumsuuruse kriteeriumi, erandite kohaldamise tingimused kriteeriumi rakendamisel ning haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnevad üldised KOV õigused ja kohustused, milleks on näiteks haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja teiste kohustuste ja õigustega seotud küsimuste lahendamise üldpõhimõtted. Samuti sätestab eelnõu alused ja tähtaja Vabariigi Valitsusele haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kohalike omavalitsuste osas, kes ei vasta seaduses sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ega vasta erandite tingimustele ning ei ole seaduses määratud tähtajaks otsust haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks vastu võtnud.

Seaduse eelnõu pealkirja sõnastamisel langes valik haldusreformi seaduse eelnõule, kuigi valdavalt on eelnõus käsitletud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat. Kuna aga eelnõu näeb §-s 34 ette ka valdkonnaministritele kohustuse analüüsida valdkonnaseadustest tulenevaid võimalusi riigi täidetavate kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete ümberkujundamiseks, mis on haldusreformi teostumisel haldusterritoriaalse korralduse korrastamise järgseks etapiks, siis ei saa eelnõu pealkiri olla põhjendamatult kitsam kavandatava reformi olemust arvestades. Käesolevast seadusest tulenevate valdkonnaseaduste muudatused jõustuvad pärast eelnõus sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muudatuste teostumist 01.01.2018, seega paigutub reform pelgast haldusterritoriaalsest korralduse muutmise kaugemale – sihiks on käsitada haldusreformi valdkonnaseaduste muutmise seaduses kõiki sätteid, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksustele üleantavaid täiendavaid ülesandeid, maavalitsuste võimalikku ümberkujundamist, KOKSi täiendamist ühisasutuste loomise regulatsiooniga jt. Kindlasti toob haldusterritoriaalse korralduse kavandatud viisil muutmine endaga kaasa väga suure sisulise muutuse tulevaste suuremate ja tugevamate omavalitsuste toimimises ja seetõttu on õigustatud nimetada teda haldusreformi seaduseks.

**Paragrahvi 1 lõikes 2** sõnastatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis kokkulepitust tulenevalt haldusreformi eesmärk. Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ning ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi täitmiseks nähakse eelnõuga ette valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad KOVid omama võimekust iseseisvalt, neile seadusega pandud ülesandeid täites korraldada ja juhtida kohalikku elu. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse lisaks käesolevas seaduses sätestatud riigivalitsemise

reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel.

Haldusreform on suunatud Eesti piirkondliku arengu ühtlustamisele, et ära hoida süvenevat ääremaastumist ning kohandada avalike teenuste osutamist, et tagada teenuste osutamise ja korraldamise jätkusuutlikkus jätkuva rahvastiku vähenemise ja linnastumise tingimustes, pidades silmas samal ajal vajadust tõsta kohalike omavalitsuste toimimise tõhusust.

Eesmärk on, et haldusreformi järgsel KOVil peab olema võimekus iseseisvalt korraldada talle seadusega pandud ülesandeid ja seetõttu seatakse reformi käigus omavalitsuse elanike arvu miinimumsuuruse kriteerium, millest alates vastav võimekus ekspertide hinnangul tekib. Kriteeriumi valikut ning vastavust reformi eesmärkide saavutamisele on täpsemalt kirjeldatud eelnõu § 3 selgituses.

**Paragrahvi 1 lõikega 3** sätestatakse reformi sihiks 11 000 elanikuga KOVide moodustamine.

See tähendab, et kuigi seaduse eesmärk on seotud vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavate KOVide moodustamisega ehk vähemalt 5000 elanikuga KOVide moodustumisega, ei ole 5000 elanikuga KOV käsitletav KOV optimaalse suurusena, vaid see on minimaalne suurus, millest alates tekib KOVidel võime iseseisvalt täita seadusest tulenevaid ülesandeid, palgata kompetentne personal ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. KOVid peaksid omaalgatuslike ühinemiste etapis lähtuma siiski ambitsioonikamast sihist, arvestades ka demograafiliste langustrendidega, ning ühinema pigem suuremaks kui 5000 elanikuga KOViks.

Haldusreformi kaugem siht on vähemalt 11 000 elanikuga KOVide moodustamine, milleks motiveeritakse KOVe omaalgatatud ühinemiste etapis riigieelarvest täiendava ühinemistoetusega (vt eelnõu § 21 lg 7). Eelnõu § 1 lõikes 3 sätestatakse, et seaduse eesmärgi saavutamiseks tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel KOVidel eelistada kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku ning nimetatakse sellest tingimusest lähtumist omavalitsusüksuse soovituslikuks kriteeriumiks.

Samas ei saa riik avaldada omaalgatuslikus etapis KOVide suhtes sundi, kui KOV on algatanud ühinemise, mille tulemusena moodustunud KOVis elaks vähemalt 5000 või 11 000 elanikku, KOV peab ise ambitsioonikamat eesmärki eelistama.

Vabariigi Valitsusel tekib õigus sekkuda KOVide ühendamisse ainult Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ja seda vaid juhul, kui KOV ei vasta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, st Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise etapis saab Vabariigi Valitsus lähtuda vaid eesmärgist, et tema algatatud ühinemisel tekiks vähemalt 5000 elanikuga KOV, kuid ei saa nõuda, et moodustuks vähemalt 11 000 elanikuga KOV.

**Paragrahvi 1 lõikega 4** täpsustatakse, et eelnõus sätestatud haldusterritoriaalse korralduse ning KOV piiride ja nime muutmisele kohaldatakse ETHS ning KOÜS sätteid, kui kõnesolev seaduseelnõu ei sätesta teisiti. ETHS sätestab Eesti territooriumi haldusjaotuse üldpõhimõtted ning reguleerib haldusterritoriaalse korralduse muutmist ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmist. Kõnesoleva eelnõu kontekstis on olulised ETHSi üldsätted Eesti territooriumi haldusterritoriaalse korralduse kohta ning selle muutmise kord ning KOÜS sätteid avalike teenuste kättesaadavuse tagamise (§ 4), KOVide õiguse kohta ühineda (§ 5), ühinemistoetuse eraldamise sihtotstarbed, ühinemistoetuse arvutamise kord, ühinenud KOVide eelistamine investeringutoetuste taotlemisel jt KOÜS §-is 6 sätestatud toetused ühinenud kohalikele

omavalitsustele. Samas on reformi raames vaja luua ajutiselt erisused haldusterritoriaalse korralduse muutmisest tavakorras. Regulatsiooniga ei taasesitata ETHS ja KOÜS sätteid, vaid nähakse ette eriregulatsioonid haldusreformi teostamise tarbeks. Vastavad täpsustused ETHSi ja KOÜS sätete kohaldamise või kohaldamata jätmise kohta tuuakse eelnõus asjaomaste sätete juures välja, et tagada õigusselgus, millise regulatsiooni alusel haldusreformi käigus KOVide ühendamise toimub.

**Paragrahvi 1 lõikega 5** täpsustatakse, et seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi *HMS*), arvestades käesoleva seaduse erisusi. Valdavalt on siinkohal erisustena silmas peetud erinevaid menetlustähtaegu ja menetlusetappe, mis on vajalikud KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

**Paragrahvis 2** täpsustatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise viise ja reformi rakendamist kõnesoleva seaduse tähenduses.

**Paragrahvi 2 lõige 1** täpsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise sisu reformi mõttes, mis eelnõu tähenduses on kas ühinemine või liitumine. Kohalike omavalitsuste ühinemine on kahe või enama senise kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise tulemusena uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamine. Liitumine on ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemine liitumise teel ühe või mitme naaberomavalitsusega. Edaspidi on eelnõus haldusterritoriaalse korralduse muutmist nimetatud lihtsuse ja selguse huvides kohalike omavalitsuste ühinemiseks, eraldi välja toomata selle ühte vormi – liitumist, kui see pole regulatsiooni erinevust ja selgust silmas pidades vajalik.

Terminoloogiliselt tuleb eelnõus vahet teha mõistetel „omavalitsuste ühinemine“ ja „liitumine“ ning „haldusterritoriaalse korralduse muutmise“. Ühinemine ja liitumine on viis, kuidas haldusterritoriaalse korralduse muutmist teostada, kuid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks käsitletakse eelnõus kavandatavat konkreetset taotletavat tulemust ja tulemusele suunatud protsessi, mis lõppeb kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise jõustumisel.

**Paragrahvi 2 lõige 2** täpsustab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib muuta ka ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste piire ühe või mitme asustusüksuse või muu territooriumiosa (edaspidi *territooriumiosa*) ühest kohaliku omavalitsuse üksusest teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu arvamisega. Territooriumiosa üleandmine haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus on lubatav sellisel juhul, kui nii territooriumiosa üleandja kui vastuvõtja vastavad territooriumiosa üleandmise järgselt käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

**Paragrahvi 2 lõike 3** kohaselt muudetakse KOVide haldusterritoriaalset korraldust haldusreformi rakendamisel kas KOV volikogu või Vabariigi Valitsuse algatusel. Esimest juhtumit reguleeritakse eelnõu teises peatükis, Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetlust aga eelnõu kolmandas peatükis. Säte on lisatud n-õ ülevaatlikkuse huvides, et juba üldsätetest nähtuks, millistel alustel haldusreform läbi viiakse. Volikogu algatusel kavandatava ühinemiste ettevalmistamise ja Vabariigi Valitsuse algatusel kavandatava kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamise etapid on järjestikused ega kattu ajaliselt. KOVide omaalgatusliku ühinemise periood lõpeb 01.01.2017, millal hiljemalt tuleb taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks esitada maavanemale. Sellest hetkest algavad alles Vabariigi Valitsuse volitused ja tegevus KOV ühinemiste algatamiseks ehk käivitub reformi teine etapp.

**Paragrahvi 2 lõike 4** kohaselt viiakse haldusreformi rakendamine käesoleva seaduse alusel valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbi selliselt, et nii valla ja linna volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel toimuvad volikogu valimised korraldatakse 2017. aastal kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu korraliste valimiste ajal vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-le 2.

Sättega osundatakse selgelt, et haldusreformi seaduse eelnõuga (peatükid 1-4) kavandatakse ühekordselt reguleerida haldusreformi teostamise aluseid ja korda selle rakendumiseks 2017.a volikogu valimistulemuste väljakuulutamise, mitte ei kavandata anda ajas püsivalt kehtivat regulatsiooni KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja omavalitsuskorraldusega seonduvad püsimuudatused võimalikeks tulevikus aset leidvateks haldusterritoriaalse korralduse muudatusteks sisalduvad eelnõu rakendussätetes §-des 27-33, mis näevad ette muudatused ETHSis, KOKSis, KOFISis, KOVVSis, KOÜSis, riigieelarve seaduses ja ruumiandmete seaduses.

**Paragrahvi 2 lõikes 5** sätestatakse õigusselguse huvides, et keskne vastutus haldusreformi elluviimisel lasub Rahandusministeeriumil, kelle vastutusallas on Vabariigi Valitsuse seaduse § 65 lõike 1 järgi ka kohaliku omavalitsuse arendamisega seonduvate küsimuste lahendamine. Sealhulgas valmistab Rahandusministeerium eelnõu kohaselt ette Vabariigi Valitsusele esitatavad haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalikud eelnõud.

**Paragrahv 3** sätestab kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi. Selle kohaselt on kohalikul omavalitsusel kohustuslik omada seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajalikku professionaalset võimekust ja kõigile omavalitsuse elanikele kohalike avalike teenuste osutamise potentsiaali. Suurema võimekuse eelduseks on mastaabiefekt. Suuremas kohaliku omavalitsuse üksuses tekib võimalus spetsialiseeruda, mis on eelduseks kompetentsi tõusule. Elanike arvu kasvades on võimalik töötajale tagada optimaalsem töökoormus, millega kaasneb ka konkurentsivõimelisem palk. Väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes on kõrge ülesannete täitmise valmisoleku kulu, mille tõttu administratiivtöö, tugiteenuste ja juhtimise kulude osakaal põhitegevuse kuludest on kõrge. Elanike arvu kasvades tekib võimalus rohkem kulutada valdkondade sisuliseks arenguks, avalike teenuste pakkumiseks ja investeringuteks. Kohaliku omavalitsuse elanike arvu 5000 juures hakkab mastaabiefekti mõju vähenema<sup>21</sup>.

*Kohalike avalike teenuste osutamise potentsiaali* minimaalse taseme määramisel on ekspertkomisjon käsitlenud eelkõige kolme teenusrühma –, sotsiaalteenused, esmatasandi tervisteenused ja hariduse valdkonna teenused, mille iseseisvalt korraldamise võimekus, kui selline vajadus ülesande KOV kaudu täitmiseks oleks, algab teenuse osutamiseks vajalikku minimaalset teenuse sihtrühma arvestades teatud elanike arvust. Nimetatud professionaalse võimekuse ja avalike teenuste osutamise potentsiaal ei ole seniste analüüside ja eksperthinnangute kohaselt tagatud, kui kohalike omavalitsuste elanike arv jääb alla 5000 elaniku. Seega käesoleva seadusega sätestatakse, et ühinemise tulemusena moodustub kohaliku omavalitsuse üksuses peab elama vähemalt 5000 elaniku (omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium).

---

<sup>21</sup> KOV tugevdamise programmi KOV tulubaasi hindamise pilootprojekt <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine> (vt slaidid).

Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alampiiri kehtestamine reformi läbiviimiseks on õiguspärane arvestades nii kohaliku omavalitsuse määratlust KOKSis kui EKOHis. KOKS § 2 **kohaselt** korraldab ja juhib omavalitsus seaduste alusel iseseisvalt kohalikku elu. Sarnane sõnastus sisaldub ka EKOHis. Seadusandja võib avaliku huvi kaalutluste ja piisavate põhjenduste olemasolul neid aluseid vajadusel muuta, st olgugi, et KOV on iseseisev õigussubjekt, on tema tegevuse alused loodud seadustega ning seadusandjal on õigus omavalitsuskorraldust põhjendatud juhul ka muuta.

VVTP punktis 4.41 ja 4.42 on lepitud kokku haldusreformi läbiviimiseks objektiivselt mõõdetavate kriteeriumite sätestamises omavalitsuse miinimumsuurusele, millele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtjaks. Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud **ekspertkomisjon**<sup>22</sup> tegi valitsuskomisjonile **ettepaneku rakendada omavalitsuste miinimumsuuruse kriteeriumina elanike arvu miinimumi 5000 elanikku**. Ekspertkomisjon soovitas reformi rakendamisel minimaalse indikatiivse elanike arvu põhise numbrilise näitaja kriteeriumiks seadmist koos mõningate eranditega, kuna elanike arv on otseses seoses KOV kliendibaasiga, kellele teenuste kättesaadavus tuleb tagada ning tulubaasi kujunemisega. Valitud kriteerium kajastab ekspertide hinnangul KOVi elanike arvu, mis on piisav KOVi poolt iseseisvalt täidetava suurimat kliendibaasi eeldava ülesande korraldamiseks. Konkreetne kriteeriumi arvvärtus tuleneb ametnike professionaalse võimekuse ja avalike teenuste osutamise potentsiaaliga seotud põhjendustest. 5000 elanikku on erinevate ekspertide hinnangul<sup>23</sup> vähim, mille juures (arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi) on võimalik KOVil tänaste seadustega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja jätkusuutlikult täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega. Kohalike avalike teenuste osutamise potentsiaali minimaalse taseme määramisel on ekspertkomisjon käsitlenud kolme teenusrühma – haridusteenused, sotsiaalteenused ja esmatasandi terviseteeused, mille vajadusel iseseisvalt korraldamise võimekus algab alates 5000 elanikuga KOVil (arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi).

Omavalitsustes suurusega alates 5000 elanikku on võimalik tagada spetsialiseerumine ja piisava kompetentsi saavutamine. Kohalike ülesannete korraldamise võimekuse minimaalse taseme määramisel on ekspertkomisjon lähtunud viiest KOV põhikompetentsist, mis peaks pädeva ametniku vormis tagama igas KOV üksuses peamiste korralduslike ülesannete kvaliteetse täitmise. Vähemalt ühele iga sellise põhikompetentsi ja põhiteenuste korraldamiseks vajalikule ametnikule on tagatud mõistlik töökoormus minimaalselt ja keskmistatuna umbes 5000 elanikuga piirkonnas<sup>24</sup>. Ka elukeskkonna arendamiseks piisav investeerimisvõimekus ilmneb omavalitsustes alates 5000 elanikust. Sellise suurusega KOVide põhitegevuse tulude suurus on ca 5 mln eurot, millega suudetakse tagada piisav investeerimisvõimekus. Alla seda jäävate põhitegevuse tulude juures on investeerimisvõimekus oluliselt ebastabiilsem johtuvalt elanike arvu vähenemisest - elanike arvu vahemikus 1000 – 5000 suureneb investeringuteks kasutatav absoluutsumma 1000

<sup>22</sup> Riigihalduse ministri moodustatud ekspertkomisjon kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks.

<sup>23</sup> V. Sepa, G. Sootla, R. Noorkõivu ja S. Liiviku ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused.

<sup>24</sup> Tuginedes senistele uuringutele ja ekspertarvustele, näiteks Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs, ATAK ja Geomedia, 2015. Kättesaadav aadressil: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen\\_materjalid/KOV\\_kompetentsi\\_loppanaluuus.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf).

elaniku lisandumisel ca 100 000 – 200 000 eurot<sup>25</sup> (mis alates 5000 elaniku piiri ületamisest elanike arvu suurenemisel enam nii järsult ei ilmne)<sup>26</sup>.

**Eelnevaid arvutusi ja kaalutlusi kokku võttes on kohaliku omavalitsuse üksuse, (a) millelt nõutakse ja eeldatakse kohaliku omavalitsuse korralduslike ülesannete täitmist professionaalselt ja ökonoomselt vähemalt KOV põhikompetentside ulatuses, ning (b) milles on loodud eeldused kohaliku omavalitsuse vastutuse ja valikuvõimaluste suurendamiseks iseseisvalt olemuslikult kohalike avalike teenuste osutamisel, üldistatud minimaalse elanike arvu kriteeriumiks u 5000 elanikku.**<sup>27</sup> Sellisest elanike arvust alates peaks ilmema uus tase suurema omavalitsuse võimekuses võrreldes väiksematega: toimiv kohalik demokraatia, piisavaid valikuvõimalusi ja investeringuid võimaldav eelarve, võimalus võtta tööle pädevaid inimesi kogu vajalikus omavalitsuste kohustuste amplituudis jne. 5000 elanikuga KOV muutub riigile eelduslikult ka tugevamaks partneriks ja keskvoimule paremaks tasakaalustajaks.

Ekspertkomisjon eristas KOV võimekuse tekkimisel ja muutusel lisaks 5000 elaniku piirile ka 3500 elaniku ning 11 000 elaniku piiri. Kriitiline elanike arvu piir **3500 elanikku** on seotud minimaalse vajaliku kriitilise elanike hulgaga, kus avaldub KOV kantseleri ja finantstööga seotud **tugiteenuste ning juhtimise korraldamisel mastaabiefekt**<sup>28</sup>. Analüüsid näitavad, et tugiteenuste osutamine alla 3500 elanikuga KOVides on ebaefektiivsem - juhtimiskulud alla 3500 elanikuga KOVis ületavad selgelt ülejäänud KOVide juhtimiskulude osakaalu<sup>29</sup>. Tugiteenuste ja juhtimistöö väiksem ajakulu elaniku kohta tähendab samal ajal nimetatud kulude väiksemat osakaalu põhitegevuse kuludes, mis võimaldab rohkem vahendeid suunata sisetevõimusteks.

Ka on väiksema elanike arvuga omavalitsustes volikokku pääsevate nimekirjade mitmekesisus reeglina piiratud ning on oht kitsa grupi ainuvõimuks ilma tõsise opositsioonita. Proportsionaalse valimissüsteemi hea toimimine väikevaldades ja Eestile omane volikoguvõimuse tasakaal nõuab vähemalt 3000-3500 elanikku<sup>30</sup>. **Seega haldusreformi tulemusel ei tohiks KOVide suurus kindlasti olla vähem kui 3500 elanikku**, mis on seotud ka võimalike eelnõu § 9 lõike 3 kohaste erandite kohaldamise puhul tingimuseks (va geograafilisest eripärast tingitud erandina merelised saarvallad), ka 3500 elanikuga KOV peab eeldatavalt osade omavalitsuslike ülesannete täitmisel tegema koostööd suurematega.

Osa ekspertide hinnangul peaks KOV minimaalse elanike arvu kriteeriumiks olema vähemalt 11 000 elanikku, mis aitab tagada strateegilise planeerimise võimekuse omavalitsustes.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> 1000-2000 elanikuga KOV suudaks keskmiselt aastas investeringuteks kulutada kokku 300 000 eurot. 3000–4000 elanikuga KOV ca 500 000 eurot ning 5000–6000 elanikuga KOV 1,2 mln eurot.

<sup>26</sup> Põhitegevuse tulemi korral 500 000 eurot on võimekus aastas kapitalikuludeks (laenu tagasimakse + intress) ca 330 000 eurot<sup>26</sup>. See tähendaks 3 mln € laenu.<sup>26</sup> Kuna kõigil KOVidel on laenukoormus juba olemas, siis suudaks selline KOV nt korruga ca 1-1,5 mln investeringu laenu võtta.

<sup>27</sup> Elanike arvu hindamise aluseks on rahvastikuregistri andmed, mida täiendatakse Statistikaameti maakondliku rahvastikuprognooosi trendidega.

<sup>28</sup> Tugiteenuste hulgas on asjaajamine, juriidiline nõustamine, personalitöö, finantsjuhtimine ja –arvestus. Arvesse ei ole võetud varahaldust, IT-juhtimist ja kommunikatsioonijuhtimist.

<sup>29</sup> Ühe elaniku kohta juhtimistöö töötundide arv on 3500 elanikuga KOVis 2,6 korda väiksem (0,6 töötundi elaniku kohta) kui 1000 elanikuga KOVis (1,6 töötundi elaniku kohta).

<sup>30</sup> G. Sootla (Tallinna Ülikool) ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused.

<sup>31</sup> Strateegilise juhtimise ja arenduskomponent jääb tänapäeva KOVides tahaplaanile: s.h. planeerimine ja arendustegevus, omandi- ja varahaldusstrateegiad, omavalitsuste koostöö, suhtekorraldus, väliskoostöö. Senised uurimused on näidanud, et väikese KOV juht tegeleb sisuliselt kõigega ning strateegilise funktsiooni eristumine



Strateegilise planeerimise võimekus väljendub piirkonna taristu ja ruumilise planeerimise ning arendustegevuse suunamises, mis tänase suurusega omavalitsustes jääb põhiülesannete täitmise kõrval tagaplaanile, kuna sellise suurusega üksustes ei ole võimalik ega otstarbekas teenuste osutamise ning strateegilise juhtimistasandi eristamine.

Ka naaberriikides on kohaliku omavalitsuse reformide läbiviimisel lähtunud muuhulgas minimaalsest elanike arvust. Lätis 2009. aastal läbiviidud haldusreformi aluskriteeriumiks oli 5000 elaniku nõue, Soomes 2009. aastal ning Taanis 2007. aastal läbiviidud reformil oli selleks 20 000 elanikku. Kuigi Eesti keskmine KOV elanike arv jääb Euroopa Liidu liikmesriikide KOVidega samale tasemele, siis naaberriikidega võrreldes on see oluliselt väiksem.

Vabariigi Valitsus kiitis 19.11.2015 kabinetinõupidamisel heaks kohaliku omavalitsuse üksuses minimaalselt 5000 elaniku olemasolu rakendamises haldusreformi kriteeriumina, kuid seadis sihiks, et reformi tulemusel moodustuksid suuremad kui miinimumkriteeriumile vastavad omavalitsused. 11 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse moodustamist kavandatakse valitsuse poolt toetada riigieelarvest eraldatava lisatoetusega – 500 000 eurot makstakse ühinemise tulemusena moodustunud kohalikule omavalitsuse üksusele lisaks kahekordsele ühinemistoetuse määrale (eelnõu § 21 lg 7). Nimetatud lisatoetust on õigus saada ka maakonnasuuruseks ühinenud kohaliku omavalitsuse üksusel, hoolimata selle elanike arvust (500 000 eurone bonus makstakse välja ka juhul, kui maakonnasuuruseks ühinenud KOV elanike arv jääb alla 11 000).

Lisaks eeltoodule on eelnõus omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumina sätestatud KOV elanike arv 5000 ka väiksem KOV garantiide riive, kui seda oleks 11 000 elaniku piiri seadmine seaduses miinimumsuuruse kriteeriumina, kuna 11 000 elanikuga KOVi moodustamise nõue eeldaks suuremas mastaabis muudatuste kavandamist ja läbirääkimiste pidamist võimalike ühinemiskorraldustega. See osutuks Vabariigi Valitsuse algatatud etapis problemaatiliseks, kuna tooks kaasa rohkemate KOVide ühendamise sunni korras.

**Eelnõu 2. peatükk** reguleerib valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmist volikogu algatusel.

**Paragrahv 4** reguleerib haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamist volikogude poolt. **Paragrahvi 4 lg 1** seab tähtaja 5000 elaniku kriteeriumile mittevastavatele omavalitsustele, kes ei ole veel algatanud ega osale mõnes ühinemisläbirääkimises. Tähtaja seadmisel on arvestatud hiliseima võimaliku tähtajaga, milleks kohalikel omavalitsustel on võimalik teha ettepanek läbirääkimiste alustamiseks ning sellele seaduses sätestatud tähtaja jooksul positiivse vastuse saades valmistada ette haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlus (taotlus esitatakse ETHS § 9 lõike 9 kohaselt). Samuti annab tähtaeg selge sisendi Vabariigi Valitsusele oma tegevuste kavandamisel, teades 01.10.2016 seisuga, milliste KOVide osas tuleb Vabariigi Valitsusel endal initsiatiiv võtta ning neile sobivad partnerid

---

väikeses on minimaalne, ja otsuste ajahorisont lühike. Strateegilise juhtimistasandi eristamiseks, mille tingimused ei vähene teenuste kättesaadavus, tuleb kujundada sisemiselt detsentraliseeritud omavalitsus, s.t vallasisesed halduskeskused kui territoriaalüksused, mitte pelgalt teenuspunktid (kus asuvad dekontsentreeritud ametnikud). (Uurimisprojektid: Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemise korralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine - Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel Tallinn 2014 Projekt: „Koolitus- ja konsultatsiooni teenuse osutamine kohalike omavalitsuste ühinemise ettevalmistamiseks ja piirkonnaspetsiifiliste lahenduste väljatöötamiseks“. 2012-2015. Kättesaadav aadressil: [http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analysid/2014\\_uhinenu\\_kovide\\_valitsemiskorralduse\\_mudelite\\_ja\\_juhtimisstruktuuri\\_kujundamine.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analysid/2014_uhinenu_kovide_valitsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf))

leida. Tähtaja ületamisel ei rakendata muid eraldi sanktsioone peale Vabariigi Valitsuse poolt ühinemiste algatamise nende KOVide osas vabatahtliku etapi lõppemise järel. KOV peab viimasel juhul arvestama, et talle ei maksta Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise korral ühinemistoetust.

**Paragrahvi 4 lg 2** sätestab, et vallad ja linnad ühinevad volikogu algatusel ETHS §-s 9 sätestatud korras, v.a selle lõiked 3<sup>1</sup> (maavanem nõustab asjaomaseid volikogusid kokkulepete sõlmimisel ja vaidluste lahendamisel), 13 (maavanem esitab omapoolse arvamuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusele), lõike 6 punkti 1 (haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekuga nõustumisel vajalike uuringute tegemise kohustus asjaomaste volikogude poolt), lõike 9 punkti 2 (lükatakse edasi tähtaega volikogude poolt valimistoimingute teostamiseks), § 9<sup>1</sup> lõike 1 punkte 3-7 (ETHSis sätestatud ühinemislepingu järgmised osised ei ole reformi käigus kohustuslikud kokku leppida, kuna on reguleeritud seaduses, nende osas on lubatud seaduses sätestatud täiendavad kokkulepped. Need on õigusaktide kehtivus (punkt 3); arengukavade kehtivus (p. 4); ametiasutustega seotud küsimused (p. 5); muud organisatsioonilised küsimused (p. 6) ja ühinemislepingu kehtivus (p. 7)) ning arvestades kõnesolevas peatükis sätestatud. Seaduseelnõuga muudetakse maavanema poolset nõustamise ja arvamuse andmise kohustust, asendades selle eelnõu §-s 5 nimetatud riigihalduse ministri käskkirjaga moodustatud piirkondlike komisjonide poolse nõustamise ning seisukoha kujundamisega haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluste osas. Erinevalt kehtiva ETHSi § 9 lõike 6 punktist 1 ei kohustata kohalikke omavalitsusi läbi viima eraldiseisvaid uuringuid, mis on KOVide omaalgatuslike ühinemiste praktikas osutunud ebaselgeks ning ebavajalikuks nõudeks. Kohalikul omavalitsusel on oma territooriumi kohta olemas vajalik informatsioon läbirääkimistesse astumiseks ja tuleviku kohta kokkulepete sõlmimiseks ning pigem tuntakse kohalikes omavalitsustes vajadust konsultantide protseduurilise toe järele, mitte väliste analüüside järele olemasoleva olukorra kaardistamiseks. ETHS § 9 lõigetes 3<sup>1</sup> ja 13 sätestatud maavanema roll on haldusreformi seaduses asendatud sisuliselt piirkondlike komisjonide rolliga (kuhu kuuluvad ka piirkonna maavanemad), kes nõustavad omaalgatuslike ühinemiste ettevalmistamist ning kujundavad omapoolse arvamuse volikogude esitatud taotlustele haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Lõike 9 punkti 2 mitte rakendamisega muudetakse valimistoimingute teostamise tähtaeg hilisemaks ühinemisotsuse tegemisest, et valimistoimingute tegemise tähtaeg ühtiks nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste puhul, tagamaks nende omavahelise kooskõla. Kehtiva ETHSi regulatsiooni kohaselt võtavad volikogud nimetatud otsused vastu enne või koos haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse kinnitamisega volikogu poolt.

Järgnevalt kirjeldatakse volikogu algatatud ühinemisprotsessi. Haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (valdade ja linnade ühinemine) volikogu algatusel esitab ühinemist sooviv KOVi üksus volikogu otsusena vormistatud ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks teisele KOVi volikogule (ETHSi § 9 lg 1). Ettepaneku saanud volikogu esitab ettepaneku teinud volikogule kahe kuu jooksul ettepaneku saamisest arvates otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisega nõustumise või sellest keeldumise kohta. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud (ETHSi § 9 lg 2). Ettepanek ühinemise algatamiseks saadetakse ka maavanemale ja Rahandusministeeriumile (ETHSi § 9 lg 3). Maavanema asemel nõustab asjaomaseid volikogusid ühinemisprotsessis tekkivate vaidlusaluste küsimuste lahendamisel piirkondlik komisjon (senine maavanema pädevus on kirjeldatud ETHSi § 9 lg-s 3<sup>1</sup>). Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse muutmise, lõpetatakse selle valla või linna osas vastav menetlus (ETHSi § 9 lg 5). Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega nõustumisel tagab iga asjaomane valla- või linnavalitsus

läbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise (ETHSi § 9 lg 5 p 2) ning selle valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamise (ETHSi § 9 lg 5 p 3) ning alustab ühinemislepingu koostamist (eelno § 7). Eelnõu § 6 reguleerib täiendavalt elanike arvamuse väljaselgitamist (vt selgitusi eelnõu § 6 juures). Pärast ühinemislepingu avalikku väljapanekut võtavad KOV volikogud vastu otsuse, millega nad kinnitavad ühinemislepingu ning otsustavad taotleda valdade ja linnade ühinemist, saates nõutava dokumentatsiooni maavanemale (eelno § 7). Ühinemislepingud esitatakse maavanemale ja ministeeriumile koos piirkondliku komisjoni arvamusega, mis lisaks ETHS § 7 lg 5 loetletud asjaoludele peab sisaldama ka hinnangut moodustuva KOVi territoriaalse terviklikkuse kohta ning hinnangu, kuidas see võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga.

Taotluse saamise järel valmistab Rahandusministeerium ette vastava Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ja Vabariigi Valitsus võtab hiljemalt 1. veebruariks 2017 vastu sellekohase Vabariigi Valitsuse määruse, milles otsustatakse ühinemise tulemusena tekkiva KOV nimi, ühinejad, piirid ja muudatuse jõustumise aeg 2017.a volikogu valimistulemuste väljakuulutamisel.

**Paragrahv 5** reguleerib riigihalduse ministri poolt moodustavate piirkondlike komisjonide tegevust haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, nende eesmärki ja ülesandeid. **Paragrahvi 5 lõiked 1** ja 2 sätestavad piirkondlike komisjonide pädevuse ja ülesanded haldusterritoriaalse korralduse algatamisel volikogude poolt.

**Paragrahvi 5 lõike 1** kohaselt annab valdkonna eest vastutava ministri moodustatud piirkondlik komisjon KOVidele haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks soovitusi. Lisaks nõustab piirkondlik komisjon asjaomaseid volikogusid kokkulepete sõlmimisel ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate vaidlusaluste küsimuste lahendamisel, võttes sisuliselt üle ETHS § 9 lõikes 3<sup>1</sup> sätestatud maavanema rolli. Kuna piirkondliku komisjoni liikmeteks on lisaks maavanematele ka valdkonna eksperdid, võimaldab piirkondliku komisjoni ekspertarvamuste ja soovitude saamine anda KOVide nõustamiseks laiapõhjalisema sisendi.

Piirkondliku komisjoni kaasamise peamine eesmärk on anda komisjoni tegevuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele arvamusi, hinnanguid ja soovitusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel ja läbiviimisel, et tagada käesoleva seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärgi saavutamine, so kohaliku omavalitsuse üksuste moodustumine, kellel on piisav võimekus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, kasutada piirkondade arengueelduseid konkurentsivõime kasvatamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamiseks ning võimekus iseseisvalt, neile seadusega pandud ülesandeid täites, korraldada ja juhtida kohaliku elu.

**Paragrahvi 5 lõige 2** reguleerib piirkondlike komisjonide ülesandeid volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamisel, mis sätestatakse täpsemalt valdkonna eest vastutava ministri käskkirjas. Piirkondliku komisjoni ülesanded on anda:

- 1) piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele soovitusi, arvamusi ja hinnanguid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, et tagada eelnõu § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärgi saavutamine ja vastavus omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile. Samuti võib piirkondlik komisjon kaaluda ja esitada soovitusi vähemalt 11 000 elanikuga KOVi moodustamiseks ehk omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi saavutamiseks;
- 2) piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja Rahandusministeeriumile aramus haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud mõjude ja asjaoludega arvestamisele;

3) hinnang piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja Rahandusministeeriumile kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamisel piirkonna eripära, asustussüsteemi kooskõla ja territoriaalse terviklikkuse arvestamise kohta.

Komisjonid kujundavad esmalt seisukohad oma tegevuspiirkonnas volikogude poolt algatatud ühinemisläbirääkimiste kohta, hinnates, kas käimasolevad ühinemisläbirääkimised lähtuvad käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumist või omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumist ning võimaldavad saavutada eelnõu § 1 lg-s 2 sõnastatud eesmärki. Juhul kui piirkondliku komisjoni hinnangul ei ole ühinemisläbirääkimistesse kaasatud piisavalt osapooli kriteeriumile vastavuse tagamiseks, esitab komisjon läbi maavanema Rahandusministeeriumile arvamuse ETHS § 9 lõike 4 alusel ettepaneku tegemiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamiseks täiendavate omavalitsusüksuste kaasamise kohta. Protsessi sujuvuse tagamiseks peab komisjon esitama vastavasisulise ettepaneku Rahandusministeeriumile hiljemalt 2 kuu jooksul ETHS § 9 lg 1 alusel volikogu tehtud ettepaneku saamisest. Peale seda, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotlevad volikogud on esitanud maavanemale nimetatud taotluse, esitab maavanem selle piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Piirkondliku komisjoni arvamus peab sisaldama hinnangut moodustava kohaliku omavalitsuse üksuse vastavuse kohta ETHS § 7 lõikes 5 sätestatule ning hinnangu kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamisel piirkonna eripära, asustussüsteemi kooskõla ja territoriaalse terviklikkusega arvestamise kohta.

Samuti nõustavad piirkondlikud komisjonid jooksvalt asjaomaseid volikogusid kokkulepete sõlmimisel ja haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate vaidlusaluste küsimuste lahendamisel, mis seni ETHS § 9 lg 3<sup>1</sup> regulatsioonist tulenevalt oli maavanema ülesanne.

**Paragrahvi 5 lõike 3** sätestab piirkondliku komisjoni ülesandena kaaluda oma soovitude, arvamuste ja hinnangute andmisel esmalt haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustava kohaliku omavalitsuse üksuse vastavust 11 000 elanikuga KOVide moodustamiseks ehk omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile vastavaks. Siinkohal ei ole mõeldud, et piirkondlik komisjon peaks igal üksikul juhul esitama KOVidele soovitude pigem ühineda nii, et ühinemise tulemusena moodustuks 11 000 elanikuga KOV. Komisjon peab lähtuma oma soovitude, arvamuste ja hinnangute andmisel ETHS § 7 lg 5 asjaoludest, piirkonna eripärast, asustussüsteemi kooskõlast ja territoriaalsest terviklikkusest. Nimetatud kaalutluste tulemusena ei pruugi alati olla vähemalt 11 000 elanikuga KOVi moodustamine kõige otstarbekam ja asjakohasem lahendus. Samas tuleks komisjonil alati siiski kaaluda, kas KOVidel oleks omaalgatuslikus etapis võimalik ja põhjendatud ühineda vähemalt 11 000 elanikuga KOVi moodustamiseks.

**Paragrahvi 5 lõige 4** sisaldab valdkonna eest vastutavale ministrile volitusnormi andmist kuni nelja piirkondliku riigihalduse ministrile nõuandva komisjoni moodustamiseks. Käskkirjaga määratakse nende ülesanded, tegevuspiirkond, koosseis, arvamuste, soovitude ja hinnangute andmise kord ning komisjoni teenindamise eest vastutav maavalitsus. Iga piirkondliku komisjoni koosseisu kuuluvad asjaomased maavanemad, Rahandusministeeriumi esindajad ning valdkonna eksperdid.

**Paragrahv 6** reguleerib elanike arvamuse väljaselgitamise korraldamise erisusi volikogude poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel.

**Paragrahvi 6 lõikes 1** viidatakse selguse huvides ETHSi normile, mille alusel on kehtestatud elanike arvamuse väljaselgitamise kord. Täna kohaldub nimetatud kord ainult Vabariigi

Valitsuse algatatud kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse puhul elanike arvamuse väljaselgitamisele ning volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab volikogu ETHS § 7 lg 7 alusel määrama ise elanike arvamuse läbiviimise korra ja ulatuse. Praktikast on elanike arvamuse läbiviimise kord omavalitsustes sama ning põhiosas sarnane Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korrale. Seega käesoleva seadusega vähendatakse omavalitsuste halduskoormust, võttes neilt kohustuse kehtestada eraldiseisev kord, milles sisalduvad regulatsioonid on võimalik ja otstarbekam reguleerida Vabariigi Valitsuse määruse tasandil. Kuna praktikast on KOVid oma elanike arvamuse väljaselgitamise kordasid kehtestades nagunii lähtunud nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusest, ei ole taoliste tehniliste normide sätestamine Vabariigi Valitsuse poolt eaproportsionaalne KOV autonoomia riive. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõus jäetakse KOVile vabadus määrata ise elanike küsitluse toimumise koht ja aeg ning täpsem küsitluslehe sisu.

Haldusreformi seaduse jõustumise järel muudetakse Vabariigi Valitsuse 11.05.2006 määrust nr 108 „Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord”, kohaldades seda lisaks volikogu poolt algatatud ühinemistel ning lisades sellele rakendussätteid, mis määravad Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ühtse kuupäeva üle-Eestiliselt elanike küsitluse läbiviimiseks ja täpsema menetluskorra.

**Paragrahvi 6 lõikega 2** tagatakse elanike arvamuse väljaselgitamisel kohalike omavalitsuste üksuste ühinemise kohta elanikele võimalus väljendada arvamust, kas ühinemise käigus soovitakse KOV territooriumiosa üleandmist teisele KOVile ja kas soovitakse ühineda ühinemisläbirääkimistes osalevate või mõne muu linna või vallaga ühist piiri omava kohaliku omavalitsuse üksusega. KOV elanikud peavad territooriumiosa üleandmist taotlema KOKS § 32 lõike 1 alusel, st elanike algatusena. See tähendab, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Territooriumiosa üleandmiseks eristatakse elanike arvamuse väljaselgitamisel küsitluse tulemused asustusüksuste või asustusüksuste gruppide lõikes selliselt, et sellest nähtuks, kas territooriumiosa elanikud toetavad ühinemist ühinemisläbirääkimistes osalevate või mõne muu valla või linnaga ühist piiri omava KOViga.

See tähendab, et tavapärase ühinemisläbirääkimistes osalevate omavalitsuste ühinemisele toetava või mittetoetava arvamuse küsimusele lisaks selgitatakse välja ka elanike arvamuse teisesuunaliste ühinemiste kohta. Küsitlused viiakse läbi ühtsena ja ühel ajal terves omavalitsuses, kuid tulemused kinnitatakse asustusüksuste lõikes, mis annab otsustajale teavet piirkondade kohta, mille tegeliku keskuse asumisel väljaspool antud omavalitsust või muude asjaolude tõttu võib olla põhjendatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus kavandada ka vastavate territooriumiosade üleandmine. Juhul, kui ülevallaliselt ei ole võimalik kõigilt elanikelt sama küsimust küsida (sest võimalusi, kuhu poole KOV haldusterritooriumi piiriäärsed külad saaksid liikuda, on liialt palju), siis on võimalik küsimused elanike arvamuse väljaselgitamiseks eristada asustusüksuste gruppide lõikes, kuid küsitluse tulemusi arvestatakse siiski asustusüksuste lõikes. Täpsemalt reguleeritakse elanike arvamuse väljaselgitamise kord ETHS § 7 lõike 8 alusel antava Vabariigi Valitsuse määrusega.

Kuivõrd omavalitsuste ühinemisläbirääkimised toimuvad erineval ajal, osas on algatatud juba enne käesoleva eelnõu väljatöötamist, siis ei ole samas mõistlik määrata seadus- või määrusandja poolt elanike arvamuse väljaselgitamiseks omavalitsuste omaalgatuslikus etapis kindlat kuupäeva. Kehtiva ETHSi kohaselt ei ole KOVi üksuste ühinemiste algatamise korral vaja lisaks välja selgitada elanike arvamust territooriumiosade üleandmiseks. ETHS näeb haldusüksuste piiride muutmiseks eraldi menetluse algatamise (ETHSi § 8<sup>1</sup>), kuid reformi käigus on mõistlik need kaks protseduuri vajaduse korral ühendada ning ennetavalt välja selgitada potentsiaalsed territooriumiosade ülemineku soovid, et saaks teha kõik võimalikud haldusjaotuse muudatused kohalike omavalitsuste ühinemise protsessi osana.

**Paragrahvi 6 lõige 3** sätestab, et kui elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse tulemusena selgub, et kohalikud elanikud soovivad mõne territooriumiosa üleviimist ühe haldusüksuse koosseisust teise ning asjaomased omavalitsuste volikogud nõustuvad territooriumiosa üleviimisega, siis on vastavalt eelnõu § 6 lõikele 2 võimalik muuta valdade ja linnade ühinemise menetluse käigus ka vastavate haldusüksuste piire. Siinjuures piisab vaid asjaomaste volikogude otsustest haldusüksuste piiride muutmise kohta, muudatused kinnitab Vabariigi Valitsus.

Kui nimetatud elanike ja volikogu sooviavaldust teine KOV ei toeta, on võimalik eelnõu § 9 lõike 5 järgi viia territooriumiosa teise KOV koosseisu, kui see on vajalik omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks ehk eelnõu § 1 lg 2 eesmärgi ja § 3 kriteeriumi täitmiseks.

**Paragrahv 7** reguleerib valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemist. **Paragrahvi 7 lõige 1** täpsustab, et kohaliku omavalitsuse volikogu algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotletakse ETHS §-s 9 lõigetes 9–12 sätestatud korras. Taotlusele tuleb lisada seletuskiri, mis peab sisaldama ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjude ja asjaoludega arvestamise põhjendusi. Kui KOV omaalgatuslike ühinemiste etapis jääb ühinevate KOVide elanike arv alla omavalitsusüksuste miinimumsuuruse kriteeriumi, siis peab KOV nimetatud taotluse seletuskirjas, kui ta soovib Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise etapis erandi kohaldamist, ka selgitama, kuidas ta eelnõu § 9 lõikes 3 nimetatud erandiks jäämisel suudab täita ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludega ja mõjudega arvestamise (**paragrahvi 7 lõige 2**).

**Paragrahvi 7 lõige 3** kehtestab tähtaja, mis ajaks peavad kõik kohalike omavalitsuste volikogude algatatud ühinemised otsustatud olema. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos kinnitatud ühinemislepingute ning muu nõutava dokumentatsiooniga (s.o ETHS § 9<sup>1</sup> lõike 1 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ja andmed) tuleb esitada maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuariks. Vastavalt ETHSi § 9 lõikele 13 esitab maavanem need omakorda Rahandusministeeriumile viie tööpäeva jooksul. Seejärel valmistab Rahandusministeerium ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

**Paragrahvi 7 lõige 4** näeb ette erisuse võrreldes kehtiva ETHSiga, muutes tähtaega, millal peavad olema vastu võetud otsused valimisringkondade ja -jaoskondade, samuti valimiskomisjonide ja jaoskonnakomisjonide moodustamise ning volikogu liikmete arvu määramise otsused asjaomaste omavalitsuste poolt. Nimetatud otsused tuleb võtta vastu hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks ning nende jõustumise ajana sätestatakse Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse jõustumise aeg vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1. Selle muudatuse kohaselt ei pea valimistoimingud olema

tehtud haldusterritoriaalse korralduse muudatuse taotlemise ajaks ning valimistoiminguid käsitlevad otsused ei kuulu dokumentide paketti, mis maavanemale esitatakse. Otsuste vastuvõtmise tähtaega pikendatakse, et nende ettevalmistamine toimuks koos Vabariigi Valitsuse algatusel ühinevate kohalike omavalitsuste vastavate otsustega, mis muudab menetluse efektiivsemaks, kuna vastasel korral, kui volikogu ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste etapis lepatakse neis küsimustes eraldi kokku, tekib praktikas asjatu halduskoormus, sest juba olemasolevad kokkulepped valimistoimingute ja otsuste osas tuleb uuesti üle vaadata.

**Paragrahvi 7 lõige 5** sätestab, et maavanem esitab haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse koos nõutava dokumentatsiooniga Rahandusministeeriumile viie tööpäeva jooksul nende laekumisest arvates. Seni tulenevalt ETHS § 9 lg 13 esitas maavanem haldusterritoriaalse korralduse taotluse Rahandusministeeriumile omapoolse arvamusega, mida käesoleva seadusega enam maavanemalt ei nõuta. Maavanema poolne arvamuse andmine on eelnõus asendatud piirkondliku komisjoni asjakohase arvamuse, soovitude ja hinnangu andmisega, et tagada laiapõhjalisem ja sisuline tagasiside kavandatud muudatuste tegemise kooskõla kohta reformi eesmärkide, omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, asustussüsteemi kooskõla ja omavalitsusüksuse terviklikkusega.

**Paragrahvi 8** kohaselt võtab Vabariigi Valitsus hiljemalt 1. veebruariks 2017 vastu määruse nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta, kes on omaalgatuslikult taotlenud haldusterritoriaalse korralduse muudatust 1. jaanuariks 2017. Ka kehtiv ETHS näeb ette haldusterritoriaalse korralduse muutmise õigustloova aktina - Vabariigi Valitsuse määrusega.

Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi osas, kes ei ole 1. jaanuariks esitanud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust või on ühinemas kriteeriumile mittevastavaks, alustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus hiljemalt 15.02.2017 oma määruse eelnõuga (vt eelnõu § 9). Volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluste alusel võtab Vabariigi Valitsus vastu määruse enne seda kuupäeva, kuna sellega on seotud vabatahtliku ühinemisega seotud soodustuste rakendumine ning ei ole põhjendatud viivitada otsuste kinnitamisega KOVide osas, kes on omaalgatuslikult avaldanud ühinemiseks soovi. Vabariigi Valitsus ei saa siinkohal keelduda Vabariigi Valitsuse määruse vastuvõtmisest ka selliste KOVide taotluste puhul, kes ühinevad omaalgatuslikult väiksemaks KOV miinimumsuuruse kriteeriumist.

Kõik omavalitsused, kes omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile ei vasta, kuid kelle osas haldusterritoriaalset korraldust käesolevas paragrahvis sätestatud tähtjaks ei muudeta, jäävad haldusreformi rakendamise teise, Vabariigi Valitsuse algatatud etappi.

**Eelnõu 3. peatükk** reguleerib Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist valdade ja linnade osas. Nimetatud regulatsiooni põhiseaduspärasust on käsitletud seletuskirja lk 10 jj peatükis „Kavandatava haldusreformi põhiseaduspärasus“, mistõttu ei ole vastavat analüüsi siin peatükis uuesti üle korratud.

**Paragrahvi 9 lõige 1** sätestab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine Vabariigi Valitsuse poolt toimub ETHS §-s 8 sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Nimetatud juhul ei kohaldata Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõiget 1, mille kohaselt algatab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise mitte hiljem kui üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korralisi

valimisi, lõike 3 punktis 3 sätestatud valimistoimingute tegemise tähtaega ning lõikes 4 sätestatud maavanema ülesandeid, mida reguleeritakse eelnõu §-s 11.

**Paragrahvi 9 lõige 2** näeb ette hiliseimaks tähtjaks 15. veebruari 2017, mil Vabariigi Valitsus algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise nende kohaliku omavalitsuse üksuste osas, mis ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ning ei ole algatanud haldusterritoriaalse korralduse muudatust miinimumsuuruse kriteeriumile vastamiseks. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga tehtav ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumi täitvaid kohaliku omavalitsuse üksuseid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksuseid, kelle osas on Vabariigi Valitsus otsustanud juba eelnõu § 8 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise, kui see on vajalik kriteeriumit mittetäitva kohaliku omavalitsuse osas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Ükski omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav KOV või KOVide omaalgatuslike ühinemiste etapi tulemusel moodustuv kriteeriumit täitev KOVi ei saa automaatselt puutumatus Vabariigi Valitsuse esitatud ühinemise ettepaneku saamise vastu. Kui miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks või liitmiseks ei ole muud võimalust kui ühendamine kriteeriumile vastava KOViga, teeb Vabariigi Valitsus vastava ettepaneku kriteeriumile vastavale KOVile.

Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks esitab Rahandusministeerium asjaomastele valla või linna volikogudele Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga vastava ettepaneku. Seadusega määratakse asjaomastele volikogudele tähtaeg arvamuse esitamiseks hiljemalt 2017. aasta 15. maiks. Tähtpäevaks vastamata jätmisel loetakse ettepanek vastuvõetuks (eelnõu § 9 lg 6). Vabariigi Valitsuse ettepanekule arvamuse andmisega tagatakse formaalselt ja sisuliselt KOV üksuse kaasamine ja ärakuulamine tema võimupiire muutva otsuse tegemisse.

Nimetatud määruse eelnõu on käesoleva eelnõu § 13 kohase määruse vastuvõtmise menetlusele eelnev õigusakti eelnõu. Varasemas eelnõu versioonis nähti Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ette ettepaneku esitamine analoogselt EHS § 8 lõikele 1 ette Vabariigi Valitsuse korraldusega, kuid eelnõu käesolevas versioonis on see asendatud kohasema määruse eelnõu formaadiga. Määruse formaat on ettepaneku esitamiseks kohasem, kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmise riivatakse KOVide enesekorraldusõigust, mille riive tuleb õigusteooria kohaselt ette näha õigustloova aktiga. Samuti on määruse vaidlustamine õiguskaitsevahendina KOVide jaoks tõhusam, kuna seda saab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 sätestatud korras otse vaidlustada Riigikohtus, st ei pea läbima kolmeastmelist kohtumenetlust nagu haldusakti puhul.

Kuigi reeglina eelneb määruse andmisele kooskõlastamine asjaomaste asutustega, siis olemuslikult ei saa KOVide tagasisidet antud juhul lugeda kooskõlastamiseks, kuna siinkohal antakse KOVidele lisaks seisukoha kujundamisele ka konkreetseid ülesanded – leppida kokku ühinemisega seotud küsimustes, teostada valimistoimingud, viia läbi elanike küsitlus. Lisaks puudub vajadus kooskõlastada määruse eelnõu teiste ministriumite ja üleriigiliste omavalitsusliitudega, kuna see puudutab vaid konkreetsete ühendatava KOVide huve.

Nimetatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemine ei ole ebarproportsionaalne KOV autonoomia põhimõtte riive, kuna KOVil on olnud KOV omaalgatuslikus etapis piisavalt võimalusi leida endale sobivad ühinemiskasutajad. Riigi poolt eelnõu §-de 20-24 järgi makstav ühinemistoetus on suunatud toetava meetmena KOV motivatsiooni suurendamisele



viimaks omaalgatuslikud ühinemised kooskõlas haldusreformi eesmärgiga ise läbi, st ära ootamata Vabariigi Valitsuse poolseid samme. See peaks tagama ka vähese haldussuutlikkusega KOVide ühinemisläbirääkimistesse ja ühinemistesse kaasamise, kuna annab KOVidele finantsstiimuli ühinemiseks.

Riigipoolne sekkumine on põhjendatud olukorras, kus omaalgatuslike ühinemiste puhul mõni kriteeriumile mittevastav KOV on tahtlikult või tahtmatult jäänud ühinejate ringist välja, kuid avaliku huvi ja reformi eesmärgist lähtudes on ta vaja ühendada teise piirneva KOViga, et KOVil tekiks piisav haldussuutlikkus ja võime reaalselt kohalikku elu suunata. Kuna eelnevalt tagatakse ka KOV arvamusel andmise võimalus, mis võimaldab kõrvaldada võimalikke Vabariigi Valitsuse diskretsioonivigu, siis võib sekkumist pidada mõõdukaks. Kuna eelnõu annab ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste läbiviimiseks asjaolud, kaalutlused, millest tuleb Vabariigi Valitsusel ettepaneku esitamisel lähtuda, siis ei ole tegemist Vabariigi Valitsuse suvaotsusega. Nn kaalutusreeglite seaduses sätestamine leevendab enesekorraldusõiguse riive intensiivsust.

ETHS § 8 lõikes 1 sisalduva regulatsiooni kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus algatada haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmine valdade ja linnade osas Vabariigi Valitsuse algatusel hiljemalt üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korralisi valimisi. Käesolevas seaduses nähakse ette ühekordne eriregulatsioon ning võimaldatakse Vabariigi Valitsusel algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine vähem kui üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korralisi valimisi.

Kohaliku omavalitsuse reformi rakendamine ja ühinemiste ettevalmistamine (Vabariigi Valitsuse (VV) poolt ühinemiste algatamise etapi ajakava on järgmine:

Jaanuar - juuli 2017 VV poolt ühinemiste ettevalmistamine ja algatamine (7 kuud)

Veebruar 2017 VV korraldus haldusterritoriaalse korralduse ettepanekuteks

Mai KOV volikogude seisukohad ühendamise ettepanekute kohta (3 kuud)  
Juuli 2017 VV otsustab haldusterritoriaalse korralduse muutmise (hiljemalt 90 päeva enne valimisi)

15. oktoober 2017 KOV volikogude valimised, KOV ühinemised jõustuvad valimistulemuste väljakuulutamise päeval

**Paragrahvi 9 lõike 3** järgi arvestab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjusid ja asjaolusid ning võib põhjendatud juhul mitte algatada ettepanekut kriteeriumitele mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse ühendamiseks, kui KOV on erandiks jäämist eelnõu § 7 lõikes 1 nimetatud seletuskirjas põhjendatult taotlenud (nõutav **eelnõu § 9 lõike 4** kohaselt) ning täidetud on vähemalt üks järgnevatest tingimustest hajaasustuse erandi, mereliste saarvaldade erandi või rahvastiku vähenemise erandi kohaldamiseks. Erandit võidakse kohaldada kui:

1) ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku (moodustuv KOV territoorium ei koosne nt lahusmaatükkidest ega ebaloogilistest siiludest, mis ei võimalda avalikke teenuseid tõhusalt terve KOV üksuse piires korraldada), mille pindala on vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja kus elab rahvastikuregistri kohaselt 1. jaanuari 2017. aasta seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku. Selle erandi rakendamisel ei tohi samaaegselt tekkida olukorda, et mõni KOV jääks ühinejate ringist välja, kes algselt ühinemisläbirääkimistes osales, kuna ühinevad KOVid ei lähtu mitte

vajadusest ühineda KOV miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks, vaid erandi tingimustele vastavaks. Kriteeriumile erandi seadmine ei too kaasa olukorda, kus KOVidel oleks keelatud ühineda suuremaks nimetatud territooriumist või juba nimetatud ruutkilomeetreid ületav KOV peaks hakkama jagunema (hetkel ükski hajaasustusega KOV selle erandi tingimusele ei vasta). Jagunemist kehtiv ETHS ette ei näe ning vastavat regulatsiooni ei ole kavandatud ka eelnõusse lisada.

Eesmärgiks on hajaasustuse korral mitte tekitada olukorda, kus 5000 elaniku piiri kättesaamiseks tuleks moodustada mitte loogiliselt kokku sobiv ja ühtseks haldamiseks territooriumilt liiga suur vald. Seniste vabatahtlike ühinemiste tulemusel tekkinud suurimad vallad jäävad valdavalt alla 900 km<sup>2</sup>, nt Märjamaa valla pindala on 871 km<sup>2</sup>, Lääne-Saare vallas 809 km<sup>2</sup>. Pindala erandi rakendamine töötab selliselt, et kui 900 km<sup>2</sup> on käes, siis ei pea elanike arv olema 5000, vaid piisab vähemalt 3500-st elanikust.

2) Täiendavalt on seatud nn nelja ühineva KOVi erand omavalitsustele, mille elanike arv on vähemalt 3500, kuid mille puhul ei moodusta uue omavalitsuse territoorium 900 km<sup>2</sup>. Erand kohaldub juhul, kui ühinevad vähemalt neli kohaliku omavalitsuse üksust, kellega ei ole võimalik täiendava omavalitsusüksuse ühendamine nii, et uuest omavalitsusest moodustuks kultuuriliselt ja geograafiliselt terviklik omavalitsus. Selle erandi puhul ei ole oluline moodustuva uue KOVi pindala, juhul kui ühinemiskiirkonda viienda KOVi juurde võtmine annab ebaloogilise lahenduse, kasvatab pindala ebamõistlikult suureks või kui mõni potentsiaalne ühineja viimases etapis ühinemisest loobub. Erandi kohaldamise keskne kriteerium on elanike identiteet ja geograafiline ühtsus. Taoliseks erandiks võib praktikas lugeda nt Peipsiäärese vanausuliste piirkonna, Setomaa.

3) kohaliku omavalitsuse üksus on mereline saarvald. See tähendab, et vald peab tervikuna hõlmama saare territooriumi, kus teostatakse iseseisvat omavalitsuslikku haldamist. Merelistele saarvaldadele – Kihnu, Ruhnu, Vormsi, Muhu - erandi võimaldamine on põhjendatud, arvestades saarte eriolukorda ning piiratust ühinemispartneri valikul. Kuigi neil on praegu ja ka tulevikus keskmisest madalam haldusvõimekus, on võimekuse suurendamiseks otstarbekam kavandada eraldi täiendavaid meetmeid haldusterritoriaalse korralduse muutmise asemel, kuna praktikas on neil komplitseeritud ühinemisel ETHS § 7 lg 5 mõjude ja asjaoludega arvestada.

Näiteks on võimalik halduslepinguga anda tugiteenuste korraldamine üle mõnele teisele KOVile.

Püüasustusega väikesaarte seaduse järgi on saarvallaks ka Piirissaare, kuid see saarvald on erandite alt välistatud, kuna erinevalt merelistest saarvaldadest on tegemist kõige väiksema elanike arvuga saarega, milles on järsult kahanev iive. Demograafilisi protsesse ja saare elanike vanusstruktuuri arvestades ei ole elanike arvult tegemist taastootliku saarvallaga, mistõttu on prognoositav Piirissaare elanike arvu järjepidev langus, mis ei võimalda vallas täita iseseisvalt omavalitsuslikke ülesandeid. Piirissaarel on teenuste pakkumise ja finantsvõimekuse suurenemise eesmärgil võimalik ühineda mõne mandril asuva KOViga. Iseseisvalt tegutsemise jätkamisel ei ole perspektiivi. Saare ettevõtlusbaas on pea olematu, valda peetakse suures ulatuses ülal riigi eraldatavatest toetustest.

Praktikas on ka teisi saari, mis on mõne mandril asuva KOVi koosseisus, kellega ühiselt toimetatakse (nn saarelise osaga vald). Viimsi valla koosseisus on nt Prangli saar 80 elanikuga (Piirisaares 100 elanikku), kellega on olemas ka toimiv mereteühendus.

Erandi saamist peab mereline saarvald eraldi taotlema, saates hiljemalt 01.01.2017 Rahandusministeeriumile taotluse, kus tuleb selgitada, kuidas tagatakse iseseisvaks KOViks jäädes ETHS § 7 lg 5 nimetatud asjaolude ja mõjudega arvestamine (eelnõu § 9 lg 4). Siinkohal on eeldus, et mereline saarvald ei alusta ise ega temaga ei alustata reaalselt läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks tulenevalt nende geograafilisest asendist ja vahemaast mandriga. Väga raske on mereliste saarvaldade puhul ka väita, et nende ühinemisel mistahes mandrilise KOViga saab ETHS § 7 lõike 5 asjaolude ja mõjudega arvestamine kindlasti positiivse hinnangu.

4) kohaliku omavalitsuse üksused on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 alusel algatanud ühinemisläbirääkimised olukorras, mille puhul 01.01.2016 rahvastikuregistri elanike seisuga hõlmasid ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused KOV miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat elanikkonda, kuid elanike arv on 01.01.2017 seisuga vähenenud. Sellisel juhul ei pea KOV üldjuhul uuesti ühinema ning Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ei ole valitsusel kohustust sellistele tingimustele vastavat KOVi teise KOViga ühendada.

Erandid ei kohaldu automaatselt, vaid Vabariigi Valitsus peab pärast omaalgatuslike ühinemiste selgumist ja KOV erandi kohaldamise taotlemisi hindama, kas erandi tegemine on põhjendatud või mitte ja kas potentsiaalsele erandi saajale tuleb hoopiski esitada ettepanek ühinemiseks kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksusega, kui see on seaduses toodud nõudeid arvestades põhjendatud, vajalik ja otstarbekas, et tekiks eelnõu § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärgile ja § 3 kriteeriumi nõudele vastavad KOVid. Erandi kohaldamise põhjendatust hindab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastavate omavalitsuste puhul enne eelnõu § 9 lõigete 1 ja 2 kohase korralduse vastu võtmist ning haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevate ettepanekute tegemist. Vabariigi Valitsus saab siinkohal anda nt oma protokollilise otsusega Rahandusministeeriumile ülesandeks töötada välja ja esitada KOVidele, kelle osas erandit ei kohaldata, Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu, mis on suunatud haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise algatamisele. Kui kohalik omavalitsus ei vasta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ning Vabariigi Valitsus peab eelnõu § 9 lõikes 3 sätestatud erandi kehtestamist põhjendatuks, ei algata Vabariigi Valitsus sellise KOVi ühendamist ehk ei esitata omavalitsusele Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsivat ettepanekut.

Eelnõus on Vabariigi Valitsuse algatatud etapis esitatava nn liitmisettepaneku sõnastamisel lähtutud loogikast, et Vabariigi Valitsus on KOV miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks või liitmiseks haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi saavutamise vajadust silmas pidades vaba otsustama, milliseid kombinatsioone ta kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks või liitmiseks konkreetsel juhul kasutada saab. Kahtlemata vajab praktikas põhjalikku motiveeritust ja kaalutlust miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi liitmine või ühendamine kriteeriumile vastava KOViga, kui see peaks ETHS § 7 lg 5 asjaolusid ja kaasnevaid mõjusid arvestades olema vajalik ja põhjendatud, kuivõrd juba kriteeriumile vastaval KOVil on õigustatud ootus, et ta saab iseseisvalt tegutseda, kuna on täitnud seadusest tulenevad nõuded.

Eelnõu § 9 lõike 2 sõnastus võimaldab algatada kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamise teise kriteeriumile mittevastava KOViga (nii KOViga, kes potentsiaalselt võib erandi tingimusele vastata, kuid kelle osas Vabariigi Valitsus erandit teise KOViga liitmise vajaduse põhjendusel ei kohalda; kui erandi tingimustele mittevastavale KOVile) või kriteeriumile vastava KOViga, kui see on avaliku huvi seisukohast põhjendatud.

Vabariigi Valitsus saab **eelnõu § 10** järgi kaasata haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisesse piirkondlikud komisjonid, kelle ülesandeks on sh kujundada seisukoht oma tegevuspiirkonnas eelnõu § 7 lõikes 2 sätestatud tähtjaks taotlust mitte esitanud, omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate ning erandi tingimusi mittetäitvate kohalike omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise osas, sealhulgas vajadusel territooriumiosade üleandmiseks ühinemise käigus, ja anda Rahandusministeeriumile arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks. Kuna nimetatud komisjon on nõuandva pädevusega, siis ei ole tema esitatud ekspertarvamus Vabariigi Valitsusele siduv, kes peab konkreetsel juhul otsuse langetamisel kaaluma kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid.

#### Ettepanekute menetlus toimuks seaduse jõustudes järgmiselt:

Pärast KOV omaalgatuslike ühinemiste taotluste esitamist Rahandusministeeriumile ja KOV volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Vabariigi Valitsuse määruse vastu võtmist hiljemalt 2017. aasta 1. veebruariks, on lõplikult selgunud, kui paljud KOVid on omaalgatuslikus etapis kas omal soovil või muul põhjusel (nt teised KOVid ei ole olnud huvitatud ühinemisest) jäänud ühinemisest kõrvale ja tuleks reformi eesmärki ja kriteeriumit arvestades mõne teise KOV-iga liita või ühendada või kes küll ühinevad, kuid ei vasta ka ühinemise tulemusena moodustuva KOV elanike arvu järgi jätkuvalt KOV miinimumsuuruse kriteeriumile. Võimalikke erandite saamist on KOVid taotlenud eelnõu § 9 lõikes 4 sätestatud korras.

Rahandusministeerium, kes valmistab ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga esitatavad ettepanekud, kontrollib pärast omaalgatuslike ühinemiste otsuste selgumist, milline on elanike arv ühinemise tulemusena moodustuvas KOVis või iseseisvaks jäänud KOVides 01.01.2017 seisuga. Elanike arvu järgi saab Vabariigi Valitsus ülevaate, kui paljude ühinevate või ühinemistes mitteosalevate KOVide osas saab potentsiaalselt algatada ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Vabariigi Valitsuse algatusel, niisamuti, kui paljude KOVide osas saab kohaldada erandeid, st juhul kui erandi täitnud KOVe ei ole vaja teise KOV miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks.

Kriteeriumile mittevastavate KOVide hulgast sõelub Vabariigi Valitsus, kaasates menetlusse piirkondlikud komisjonid, kes saavad anda omapoolseid arvamusi, välja need KOV-id, kelle osas oleks võimalik erandit kohaldada. Nende osas, kes ei täida erandile esitatavaid nõudeid, tuleb Rahandusministeeriumil igal juhul algatada Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise menetlus. Arvestades asjaoluga, millised kriteeriumile mittevastavad ja erandi tingimusi mittetäitvad KOVid kus piirkonnas asuvad, kas nad osalesid mõnes ühinemisläbirääkimiste grupis või mitte, kas nad on huvitatud mõne endaga piirneva KOViga ühinemisest või mitte, kas mõni naaberomavalitsus on avaldanud nendega soovi ühineda või mitte jne, selgitab Vabariigi Valitsus koostöös piirkondlike komisjonidega välja, millised võimalused on konkreetse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamiseks või liitmiseks teise KOViga. Kui see on vastava KOVi liitmiseks või ühendamiseks vajalik, otstarbekas ja arvestab ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjude ja asjaoludega, siis võidakse esitada ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ka kriteeriumile vastavale KOVile või KOVile, kelle osas oleks olnud võimalik muidu kohaldada erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanekust asjaomastele volikogudele peavad selguma põhjused ja kaalutlused, miks konkreetsel juhul tehakse volikogudele selline ettepanek. Argumenteerima peab nii kriteeriumile vastava KOVi aspektist, selgitades, miks tema suhtes vastav muudatus on algatatud, kuigi ta on kriteeriumi täitnud, kui ka mittevastava osas, miks tema ühendamine või liitmine asjakohasel juhul on ettepanekus toodud teise KOViga põhjendatud.

Kui KOV vastab erandi kohaldamise tingimusele ja temaga piirnev KOV täidab miinimumsuuruse kriteeriumit või on käsitatav erandina, siis sellise KOVi suhtes võib Vabariigi Valitsus jätta ettepaneku esitamise menetluse algatamata. Seega ei pruugi kriteeriumile vastav KOV ega potentsiaalne erandile vastav KOV jääda Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise etapis puutumata, kui see konkreetset juhtumit arvestades on vajalik ja kooskõlas seaduse eesmärgiga.

Näiteks kui praktikas on olukord, kus ümberringi on KOVid omaalgatuslikult ühinemas, kuid ühinejate ringist on välja jäänud üksik KOV nt 2000 elanikuga, kes piirneb 20 000 elanikuga KOViga ning erandi tingimused täitva 4500 elanikuga KOViga, siis võib olla samuti põhjendatud 2000 elanikuga KOV ühendada kõiki ETHS § 7 lg 5 ning muid eelnõus sätestatud asjaolusid kaaludes 20 000 elanikuga KOViga, kui neil on näiteks keskus-tagamaa suhe, teenusepiirkond on ühine vms. Igakordselt peab Vabariigi Valitsus tagama oma algatatud ühendamiste menetluses, et algatatud ühendamine täidaks reformi eesmärgi, st et ühinemise tulemusena moodustuks võimekas KOV, sealjuures võimalikult minimeerides KOV enesekorraldusõiguse riivet (näiteks, kui ühes piirkonnas asuvad kõrvuti mitmed kriteeriumile mittevastavad KOVid, siis ei algata Vabariigi Valitsus nende kõigi omavahel ühendamist, et moodustuks 11 000 elanikuga KOV, kui asjaolusid ja põhjendusi kaaludes saaks reformi eesmärgi täita ka kahe 5000 elaniku piiri ületava KOVi moodustamisega). Seetõttu ei saa Vabariigi Valitsus oma algatatud KOV ühendamiste etapis lähtuda kohustuslikuna ka eelnõu § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi saavutamise eesmärgist.

Vabariigi Valitsuse poolt ettepaneku esitamine võimaldab teada saada võimalikud kohalike omavalitsuste poolt esitatavad vastuväited ja argumendid, millega saadakse edasises haldusterritoriaalse korralduse muutmise protsessis arvestada, seejuures põhjendatud juhtudel sisuliste vastuväidete lahendamiseks saab Vabariigi Valitsuse määruses esialgset ettepanekut korrigeerida (nt piiri muutmisel panna lahkmejoon ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse soovitud kohta) või otsustada Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalset korraldust mitte muuta (sel juhul Vabariigi Valitsuse määrust ei kehtestata ja asjaomaseid volikogusid teavitatakse menetluse lõpetamisest). Vt ka eelnõu § 9 lõike 7 selgitusi.

Nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga kohustatakse kooskõlas eelnõuga KOVe kujundama arvamusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise põhjendatusele ja tegema etteantud tähtaegade jooksul vajalikud menetlustoimingud ja võtma vastu otsused.

Eelnõu väljatöötamisel on olnud arutuse all ka muud viisid, kuidas saaks ikkagi suunata KOVide tähelepanu sellele, et omaalgatuslikus etapis tehtaks juba vastutustundlikud otsused ega jäetaks piirkonna arengu seisukohalt parimaid lahendusi kõrvale. Näiteks on olnud arutuse all küsimus sellest, kuidas saaks kinni pidada tulubaasi laekumisi KOVidel, kes ei ole ühinemistoiminguid teinud, kuidas saaks piirata nn kriteeriumile mittevastavate KOVide võimalusi investeeringutoetuse saada, kuid kõik need võimalused on ebaraportionaalse enesekorraldusõiguse tõttu kõrvale jäänud. Sealjuures on KOVidele endile märksa leebem see lahendus, kus nad omaalgatuslikult saavad kõigis vajalikes küsimustes kokku leppida, mitte ei jäetaks ühinejate ringist välja üksikuid vähemvõimekamaid KOVe, kes potentsiaalselt Vabariigi Valitsuse algatatud menetluse käigus ikkagi nende külge liidetakse ja mis sunnib neid seniseid ühinemislepingu tingimusi uuesti avama.

Seaduse eesmärgi ja KOV miinimumsuuruse kriteeriumile vastavuse tagamiseks puuduvad muud vähemintensiivsed KOV enesekorraldusõiguse piiramise meetmed, mistõttu valitud vahend on sobiv ja parema lahendi puudumisel ka vajalik ja mõõdukas, kuna KOVile on tagatud piisav ärakuulamisõigus ja protsessi käigus vajalike kokkulepete sõlmimine KOViga, kellega ta ühendatakse või liidetakse.

**Paragrahvi 9 lõikes 5** sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel otsustada ka kohaliku omavalitsuse üksuste algatatud territooriumiosa üleandmise kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes, milles asjaomased volikogud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogude algatatud ühinemisel eelnõu § 6 lõikes 2 sätestatud korras kokku ei lepi, kui territooriumiosa üleandmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

Sel juhul on KOV elanikud ja volikogu eelnevas ühinemise etapis juba oma sooviavalduse esitanud ning selle osas küsitakse ka Vabariigi Valitsuse algatatud etapis elanike arvamuse väljaselgitamise käigus territooriumiosa elanikelt uuesti üle, kas sellist territooriumiosa üleviimist jätkuvalt soovitakse, mistõttu ei ole taoline territooriumiosa erandlik üleandmise menetlus, kus teise KOV volikogu sooviga ei arvestata, ebaproportsionaalne KOV autonoomia riive, kuna selle eesmärk on tagada eelnõu § 1 lõikes 2 sätestatud reformi eesmärk ja KOV miinimumsuuruse kriteeriumile vastavus.

Territooriumiosa üleandmine kui haldusüksuse piiride muudatus otsustatakse samuti eelnõu § 13 kohase Vabariigi Valitsuse määrusega, millega muudetakse ühinevate KOVide haldusterritoriaalset korraldust.

**Paragrahvi 9 lõike 6** kohaselt loetakse Vabariigi Valitsuse ettepanek KOVi poolt vastuvõetuks, kui KOV ei vasta Vabariigi Valitsuse ettepanekule 2017. aasta 15. maiks. Põhimõtte sisaldub ka kehtiva ETHSi § 8 lõikes 1, milles sätestatakse, et kohalikule omavalitsusele antakse arvamuse andmiseks aega vähemalt kolm kuud. KOV vaikimisi nõusoleku tagajärjeks võib praktikas olla see, et haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalikud KOV otsused ja toimingud peab KOVi asemel tegema eelnõus sätestatud juhtudel maavanem, mis on oluline KOV autonoomia riive. Samas on tegemist legitiimse eesmärgiga vältida olukorda, kus KOV tegevusetuse tõttu jäävad haldusreformi eesmärgid ja seeläbi võimekad KOVid moodustamata, kes suudaks oma elanikele pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ja nende osutamisel tagada isiku põhiõigustega arvestamise.

**Paragrahvi 9 lõikes 7** sätestatakse, mis saab juhul, kui KOVid esitavad Vabariigi Valitsuse ettepanekule oma arvamuses vastuväiteid, nt kui Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri sisaldab kaalutlusvigu. Nimelt, kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus esitab ettepaneku kohta, arvestades Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud mõjusid ja asjaolusid, põhjendatult negatiivse arvamuse, siis lõpetab Vabariigi Valitsus vastava kohaliku omavalitsuse üksuse osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ning Rahandusministeerium teavitab sellest kohaliku omavalitsuse üksust (eelnõu § 9 lg 7 p 1). Negatiivse arvamuse esitamine ei tähenda siinkohal, et KOV saaks esitada motiveerimata seisukoha, et talle selline ühinemine ei sobi. KOV peab samamoodi seadusega antud kaalutluspiire ja põhjendusi arvestades esitama oma motiveeritud arvamuse Vabariigi Valitsuse ettepanekule.

Praktikas on sel juhul parem, mida varem KOV oma argumendid Vabariigi Valitsuse ettepanekus sisalduvatele põhjendustele esitab, kuna nende põhjendamatus või vähese kaalumise korral tuleb KOVil ikkagi enne 15.05.2017 teha kõik eelnõus nõutavad menetlustoimingud ja võtta vastu vajalikud otsused.

Kirjeldatud juhul, kui KOV argumendid Vabariigi Valitsuse ettepanekus sisalduvate põhjenduste mittevastavuse osas on põhjendatud, loobub Vabariigi Valitsus eelnõu §-s 13 nimetatud määruse kehtestamisest, millega lõplikult ja siduvalt otsustakse KOVi ühinemine, ja lõpetab menetluse. Seda, kas KOV vastuväited Vabariigi Valitsuse ettepanekule on põhjendatud, hindab Vabariigi Valitsus (vastavad otsused on võimalik langetada Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega). Kui Vabariigi Valitsus leiab, et KOV vastuväited ei ole põhjendatud ning Vabariigi Valitsuse ettepanekus esitatud KOVide ühendamise argumendid pädevad, siis kohaldub **eelnõu § 9 lg 7 p 2**. Selle sättega nähakse ette, et kui KOV on esitanud Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitleva ettepaneku kohta negatiivse põhjendatud arvamuse ning Vabariigi Valitsuse arvates ei ole see seisukoht eelnõu § 9 lõigete 2 ja 3 kohastel asjaoludel põhjendatud, otsustab Vabariigi Valitsus omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise oma määrusega eelnõu § 13 lõike 1 kohaselt. Enne nimetatud määruse vastuvõtmist teavitab Rahandusministeerium sellest asjaomaseid kohaliku omavalitsuse üksusi. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas tuleb KOV vastuväited niisiis ümber lükata ning nendest ka eelnevalt KOVile teada anda.

**Paragrahv 10** reguleerib piirkondlike komisjonide tegevust Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel. Säte kirjeldab Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamiseks riigihalduse ministri poolt moodustatavate piirkondlike komisjonide üldised ülesanded ja rolli Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamise protsessis, mida täpsustatakse riigihalduse ministri käskkirjas. (Piirkondlike komisjonide roll volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamise protsessis on reguleeritud eelnõu §-s 5).

Nimetatud sätte kohaselt kaasab Rahandusministeerium haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ja eelnõu § 9 lõikes 2 ning § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamise piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel on anda Rahandusministeeriumile lisaks eelnõu § 5 lõikes 2 nimetatule arvamuse eelnõu § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

Piirkondliku komisjoni ekspertarvamus on üheks Vabariigi Valitsuse ettepaneku algatamise sisendiks. St, kuigi piirkondlikud komisjonid ei ole HMS tähenduses haldusorganiks, kujundavad nad KOV ühinemiste osas ekspertarvamusi ja annavad soovitusi nii KOVidele kui Rahandusministeeriumile.

Komisjonid kujundavad sealjuures seisukohad piirkondliku komisjoni tegevuspiirkonnaga hõlmatud maakondades haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust eelnõu § 7 lg 3 sätestatud tähtjaks mitte esitanud ja omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise osas ja annavad Rahandusministeeriumile arvamuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks. Piirkondlike komisjonide seisukoht on üheks oluliseks sisendiks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisel, millega tehakse kohalikele omavalitsustele

ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Samuti on komisjonide ülesandeks kujundada seisukohti ja soovitusi nõustamiseks ja suunamiseks asjaomaseid volikogusid, kellele Vabariigi Valitsus on teinud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku, kokkulepete sõlmimisel ning haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise seonduvate vaidlusaluste küsimuste lahendamisel.

**Paragrahvis 11** sätestatakse maavanema ülesanded käesoleva seaduse § 9 lõikes 2 nimetatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamisel. Maavanema kohustuseks on edastada asjaomaste volikogude arvamused, kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmise on Vabariigi Valitsus algatanud, Rahandusministeeriumile koos ETHS § 8 lõike 3 punktide 1 ja 2 tuleneva dokumentatsiooniga. Volikogu vastav kohustus tuleneb eelnõu § 12 lg 2 punktist 2. Maavanemale on siinkohal antud tehniline roll. Kuna aga maavanema pädevuses on eelnõu § 12 järgi Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ka KOVide eest valimistoimingute ja sellega otsuste tegemine ning elanike arvamuse väljaselgitamine, kui KOVid ei ole neid otsuseid ega toiminguid sooritanud seaduses sätestatud ajaks, peab maavalitsus Vabariigi Valitsuse ettepanekute ja volikogu arvamusega nimetatud ettepanekule n-ö kursis olema.

**Paragrahv 12** sätestab volikogude tegevuse Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamisel. **Paragrahvi 12 lõike 1** kohaselt toimub Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi. Nimetatud juhul ei kohaldata Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõike 3 punktis 3 ja lõikes 4 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 11 lõikes 4 ja § 23 lõikes 4 sätestatud. See tähendab, et Vabariigi Valitsus ettepaneku esitab Rahandusministeerium asjaomastele volikogudele, lisades Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu juurde põhjendustega seletuskirja, kehtiva kaardi ning ettepaneku järgse kaardi. Omavalitsustel on kolm kuud aega ettepanekule vastata, tähtaegselt vastamata jätmisel loetakse ettepanek vastuvõetuks.

**Paragrahvi 12 lõike 2 kohaselt on** volikogu ülesandeks Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamisel haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks:

- 1) selgitada välja elanike arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta enne vastamist Vabariigi Valitsuse ettepanekule;
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta hiljemalt 15. maiks 2017 s.o kolm kuud ettepaneku tegemisest;
- 3) leppida hiljemalt 15. juuniks 2017 teiste asjaomaste volikogudega, kes on nimetatud Vabariigi Valitsuse poolt esitatud ettepanekus, kokku haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamine, lähtudes sealjuures eelnõu § 12 lõigetest 5 ja 6 ning §-dest 14–18 ning ETHS §-st 9<sup>2</sup> (üldised õigusjärglusega seotud küsimused).
- 4) teostada hiljemalt 15. juunil 2017 koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud.

Võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine, mis ei ole juba lahendatud eelnõu §-des 14–18, on analoogne volikogu poolt algatatud ühinemiste ettevalmistamisel ühinemislepingu koostamisega, s.t kokkuleppe objektiks on samad küsimused, mis seadusest tulenevalt ühinemislepingus on kohustuslik kokku leppida:

- 1) omavalitsusüksuse nimi, staatus ja sümboolika;



- 2) haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmine;
- 3) õigusaktide kehtivus (kuni uute õigusaktide kehtestamiseni kehtivad senised õigusaktid edasi sellel territooriumil, kus nad olid kehtestatud);
- 4) arengukavade kehtivus;
- 5) ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused;
- 6) haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine;
- 7) ühinemiskokkuleppe kehtivuse tähtaeg.

Tänase praktika kohaselt ühinemislepingutes kokkulepitavast tuleneb osa seaduses sisalduvatel regulatsioonidest või korratakse ühinemislepingutes üle seaduses esitatud põhimõtteid. Sellest tulenevalt reguleeritakse käesolevas seaduses sellised küsimused, mille lahendamine peaks kõigis omavalitsustes toimuma ühetaoliselt, jättes kokkuleppe saavutamise kohustuse ainult neis küsimustes, mida seaduse tasandil reguleerida ei ole otstarbekas. Käesolevas seaduses reguleeritakse ühinenud KOVide õigusjärglus (kavandatud ETHS § 9<sup>2</sup>), õigusaktide kehtestamine ja kehtivus (§ 16), ametiasutuste, hallatavate asutuste, töötajate ja ametnikega seonduvad üldregulatsioonid (§ 17 ja 18). Õigusaktid ja arengukavad kehtivad endiste omavalitsuste territooriumil kuni uute vastuvõtmiseni ning ühinemisleping kehtib järgmiste volikogu valimiseni. Valla ja linna juhtimisstruktuuri ja koosseisude kinnitamine jäetakse järgides senist praktikat otsustamiseks uuele valitud volikogule.

Sellest tulenevalt on Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste ettevalmistamiseks asjaomastel volikogudel vajalik kokku leppida:

- 1) omavalitsusüksuse nimi, liik ja sümboolika;
- 2) haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste küsimustena lepitakse tavaliselt kokku volikogu ja valitsuse asukoht ning soovi korral teeninduspunktide asukohad (KOÜS § 4 kohaselt tuleb ühinemisjärgsetes KOVides tagada avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet vähemalt samal tasemel kui see oli enne ühinemist). Eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste all käsitletakse ennekõike seda, kuidas eelarvet täidetakse valimiste väljakuulutamise ehk ühinemise ja eelarveaasta lõppemise vahelisel ajal ning need põhimõtted tulenevad ETHS rakendussätetest (§ 14<sup>1</sup>), sh et eelarveaasta lõpuni ei võeta vastu uut eelarvet, ühinenud omavalitsusüksused jätkavad eraldiseisvalt vastuvõetud eelarvete täitmist (lg 2), uus eelarvestrateegia kinnitatakse hiljemalt ühinemise aastale järgneva aasta 15. oktoobriks (lg 5); ühinemise aasta majandusaasta aruanne koostatakse iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta eraldi (lg 8) jne.

Samuti käsitletakse uute varaliste kohustuste võtmise põhimõtteid, mis on juba ETHSis reguleeritud (ETHS § 10 lg 3 kohaselt haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Vabariigi Valitsuse antud määruse jõustumise päevast alates kuni valimistulemuste väljakuulutamise päevani võivad asjaomased volikogud varalisi kohustusi, mis ei ole kaetud jooksva aasta eelarvega, võtta ainult vastastikuse konsensususe korras).

Organisatoorsete küsimuste reguleerimine seaduse tasandil ei piira omavalitsuste täiendavate kokkulepete sõlmimist omavahel, kuid aitab tagada ühinenud omavalitsuse tegevuse

stabiilsust ja järjepidevust olukorras, kus Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel osapooled omavahel õigeaegselt kokkuleppeid ei sõlmi.

**Paragrahvi 12 lõike 3** kohaselt lähtutakse elanike arvamuse väljaselgitamisel Vabariigi Valitsuse 11.05.2006 määrusest nr 108 „Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“, millesse viiakse sisse muudatused, sealhulgas omavalitsuse territooriumi äärealadel elanike arvamuse väljaselgitamiseks asustusüksuste lõikes, kui KOV elanikud on esitanud KOKS § 32 lõikes 1 nimetatud algatuses ettepaneku arvata haldusterritoriaalse korralduse muutmisel territooriumi teise haldusüksuse koosseisu ning üleriigiliselt elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühe kindla kuupäeva määratlemiseks.

Elanike arvamuse selgitatakse välja ETHS § 7 lg 8 alusel sätestatud korras selles märgitud kuupäeval pärast eelnõu § 9 lõikes 2 nimetatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist. Kui kohaliku omavalitsuse üksused ei ole selgitanud elanike arvamust välja hiljemalt 2017. aasta 15. maiks, sh ei ole selleks kuupäevaks selgitanud välja elanike küsitluse tulemusi, siis korraldab elanike arvamuse läbiviimise asjaomane maavalitsus, kelle maakonna territooriumil asuvad kohaliku omavalitsuse üksused on Vabariigi Valitsuselt saanud ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Kui ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kuuluvad erinevatesse maakondadesse, korraldab elanike arvamuse läbiviimise maavalitsus, kelle maakonna territooriumile jääb suurem osa Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saanud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel moodustuva omavalitsuse elanikest.

**Paragrahvi 12 lg-s 4** täpsustatakse nõudeid, millest KOVid peavad KOV nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika valimisel lähtuma. Sätte kohaselt tuleb KOV nime ja haldusüksuse liigi valikul KOVil küsida eelnevalt arvamust kohanimeseaduse § 20 lõike 1 alusel moodustatud kohanimenõukogult. Esitatud ülesanne on kooskõlas kohanimenõukogu kohanimeseaduse § 21 punktist 2 tuleneva pädevusega, mille kohaselt on kohanimenõukogu ülesanne ka kohanimemäärajate, sh KOV, nõustamine ning nende taotlusel oma arvamuse andmine kohanime valikul.

Sümboolika valimisel tuleb kokku leppida vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 14 lõikes 3 sätestatud tingimustele, mis sisaldab heraldikanõuete määramise tingimusi, küsides enne sümboolika kinnitamist Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika valimisel arvestada. Riigikantselei pädevuses on tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lg 1 punktist 6 ja Vabariigi Valitsuse 17.11.2011 määruse nr 140 „Riigikantselei põhimäärus“ § 2 p-st 7 riigi- ja kohaliku omavalitsuse sümboolikaga seonduva korraldamine kooskõlas õigusaktidega.

**Paragrahvi 12 lg 5** sätestab selguse huvides, et asjaomased valla või linna volikogud peavad eelnõu § 12 lõike 2 punktis 3 sätestatud kokkuleppe (edaspidi *ühinemiskokkulepe*) eelnõu panema avalikkusele tutvumiseks välja ning määrama ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kaks nädalat eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada volikogu otsusega ja see avaldatakse valla või linna veebilehel.

**Paragrahvi 12 lg-s 6** täpsustatakse, et kui tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on kinnitanud ühinemislepingu ehk on KOV omaalgatuslikus etapis leppinud ühinemises kokku ning taotlenud haldusterritoriaalse korralduse muutmist ja kelle suhtes on KOV omaalgatuslikus etapis võetud vastu haldusterritoriaalse korraldust muutev

määrus, vormistatakse Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvad ühinemiskokkulepped ühinemislepingu muudatusena, mille kiidavad heaks kõik asjaomased volikogud.

Ühinemiskokkulepe sisaldab analoogselt ühinemislepinguga kõiki KOVide jaoks olulisi kokkuleppeid KOV organisatsioonilises, eelarvelistes, varalistes ja muudeks olulisteks peetavates küsimustes. Võimalus leppida KOVidel Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise faasis olulistes ühinemise tingimustes kokku, aitab vähendada KOV enesekorraldusõiguse riivet ja tagada Vabariigi Valitsuse algatatud KOVi ühendamisjärgse sujuvama toimima hakkamise.

Siinjuures tuleb jälgida, et ühinemiskokkuleppega ei muudetaks olulisi ühinemislepingus kinnitatud kokkuleppeid, et tagada KOVide õiguspärane ootus juba kokku lepitud tingimuste kehtima jäämiseks.

**Paragrahvi 12 lg 7** kohaselt, kui ühinemiskokkulepet kõik asjaomased volikogud vastu ei võta ning tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on võtnud vastu ühinemislepingu, lähtutakse KOV nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika küsimuste lahendamisel ühinemislepingus kokkulepitust (seda juhul, kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab ka KOV omaalgatuslikus etapis ühinemist taotlenud KOVe). Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita ja ühinemislepingut kehtestatud ei ole, siis lähtutakse eelnõu §-dest 14–18. Kohaliku omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika kasutamise osas võetakse aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse, kellega omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus ühendatakse, nimi, liigisõna ja sümboolika, kui see on kooskõlas eelnõu § 12 lõike 4 nõuetega (st kohustusega enne KOV liigi ja nime kinnitamist küsida kohanimenõukogu arvamust ja sümboolika puhul Riigikantselei arvamust). Vabariigi Valitsusel on õigus kohanimenõukogu ettepanekul määrata omavalitsusüksusele ka muu nime. Lähtumine eelnõu §-dest 14–18 tähendab siinkohal seda, et kui nt üks Vabariigi Valitsuse poolt ühendatavatest omavalitsustest vastab linna kui haldusüksuse liigi säilitamise tingimustele (eelnõu § 14) ning on seda soovinud, siis säilitatakse ühendamisel linna liik. Samuti, kui üks Vabariigi Valitsuse ühendatavatest omavalitsustest soovib ühinemise järgselt oma territooriumil moodustada osavalla või linnaosa, siis tuleb ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusel see ka moodustada (eelnõu § 15). Eelnõu §-d 16–18 sisaldavad nõudeid, mille peab täitma ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusüksus (nähaakse ette reeglid õigusaktide kehtestamiseks, KOV asutuste ja struktuuriga ning töötajate ja ametnikega seonduvate küsimuste lahendamine ühinemisjärgses KOVis).

**Paragrahvi 12 lg 8** täpsustab, et kui Vabariigi Valitsus on algatanud kahe või enama omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ühendamise, kes ei ole ühinemiskokkulepet kinnitanud, siis võetakse kasutusele elanike arvult suurima kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse nimi, liik ja sümboolika kooskõlas eelnõu § 12 lõikega 4. Kohanimenõukogu ettepanekul võib Vabariigi Valitsus määrata kohaliku omavalitsuse üksusele ka muu nime, kui see on kooskõlas kohanimeseadusest tulenevate kohanime määramise reeglitega. Ka viimasel juhul räägitakse nime määramine asjaomaste KOVidega eelnevalt läbi.

Nii eelnõu § 12 lõikes 7 kui 8 sätestatud reeglid on vajalikud juhuks, kui KOVid ei suuda omavahel kokkuleppele jõuda, et vähendada riski, et Vabariigi Valitsuse algatatud etapis jääksid haldusreformi eesmärgid KOVide kokkuleppele mittejäädumisel ellu viimata.

**Paragrahvi 12 lõikega 9** lisatakse regulatsioon, mille kohaselt teostab kohaliku omavalitsuse üksuse asukohajärgne maavanem kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 70<sup>3</sup> sätestatud valimistoimingud ja kinnitab vastavad otsused hiljemalt 2017. aasta 19. juuliks koostöös asjaomaste volikogudega, kui volikogud ei ole nimetatud ajaks valimistoiminguid ega otsuseid teinud. Säte on nähtud ette vaid juhtudeks, kus kohaliku omavalitsuse üksus on tahtlikult jätnud valimistoimingud tegemata ja vastavad otsused langetamata ehk kui haldusreformi teostumine oleks omavalitsuste passiivsuse tõttu tõkestatud. Kuna riigi huvi on viia haldusreform avalikku huvi arvestades läbi, arvestades eelnõu § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärki ja arvestades kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumit ja volikogu korraliste valimiste korraldamiseks vajaminevat aega, on põhjendatud erikorras valimistoimingute teostamine maavanemate poolt. Vastasel korral jääb saavutamata KOVide võimekuse uus kvaliteet ja avalike teenuste hea tase.

**Paragrahvi 12 lõikes 10** reguleeritakse vara ja võlakohustuse jagunemine Vabariigi Valitsuse algatatud territooriumiosa üleandmisel teise KOV koosseisu, kui KOV omaalgatuslikus etapis on KOV elanikud selleks soovi avaldanud. Regulatsioon on seotud eelnõu § 9 lõikega 5. Kui Vabariigi Valitsus kinnitab enda poolt algatatud territooriumiosa üleandmise kohaliku omavalitsuse üksuste osas, kes ei lepi kaasnevate eelarvelisi ja muid varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamises ühinemiskokkuleppes, antakse sellele kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle koosseisu territooriumiosa arvatakse, üle järgnevad varad: territooriumiosal olevad KOV kinnisasjad (**punkt 1**) territooriumiosal oleva KOV kinnisasjaga otseselt seotud KOFS § 34 lõikes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused (**punkt 2**); proportsioonis kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu osakaalule territooriumiosal oleva KOV kinnisasjaga mitteseostatavad KOFS § 34 lõigetes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused, välja arvatud juhul kui nende võlakohustuste summa on alla 1000 euro (**punkt 3**).

Seadustes puudub reegel varade ja kohustuste jagamise kohta olukorraks, kus Vabariigi Valitsuse algatusel viiakse KOVide nõusolekuta territooriumiosa ühest KOVist teise. Varad ja kinnisasjadega otseselt seostatavad võlakohustuste lepingud lähevad territooriumiosaga kaasa. KOVid võtavad sageli võlakohustusi ühes summas ning sellisel juhul ei ole võimalik õiguslikult määratleda kui palju missugusele objektile nt laenu raha kulutati. Sellisel juhul tuleb lähtuda territooriumiosa elanike arvust ja selle proportsiooni alusel võlakohustused ära jaotada. See tähendab võetud lepingute ümbervormistamist. Kui territooriumiosaga üleantava võlakohustuse summa on nt alla 1000 euro, ei tasu üleandmisega kaasnevat bürokraatiat ette võtta. Kui volikogud võtavad vastu Vabariigi Valitsuse esitatud territooriumiosa üleviimise ettepaneku, lepivad KOVid ise kokku varade ja kohustuste jaotamises.

**Paragrahvi 13 lg 1** sätestab tähtaja, mis ajaks peab Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseks olema vastu võetud. Selleks on 15. juuli 2017. Nimetatud tähtaeg on antud arvestusega, et kõik valimistoimingud jõutakse enne KOV volikogu valimisi ära teha. Nimetatud määruses kinnitatakse ka võimalikud haldusüksuste piiride muudatused, mis tulenevad territooriumiosa üleandmisest ühe KOV koosseisust teise.

**Paragrahvi 13 lg 2** kohaselt jõustuvad analoogselt täna ETHSis kehtivale korrale haldusterritoriaalse korralduse ning sellest tuleneva haldusüksuste nimistu muudatused 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

**Eelnõu 4. peatükk** reguleerib muid valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta kohaliku omavalitsuse üksustele kaasnevaid üldisi õigusi ja kohustusi.

**Paragrahv 14** reguleerib haldusüksuse liigi säilitamise võimalust ja korda.

Põhiseadus määrab kindlaks kaks KOVi üksuste liiki, kuid kriteeriumid, mille alusel KOVid on liigitatavad vallaks või linnaks, puuduvad nii PSis kui ka muudes õigusaktides. Kõnesoleva seaduseelnõu §-ga 14 luuakse üks KOV liigi eristamise kriteerium. Oluline on märkida, et see kriteerium kehtib vaid kõnesoleva eelnõuga reguleeritud reformi raames toimunud ühinemistele. Kõnesoleva sättega soovitakse lahendada olukord, kus eelkõige maakonna keskuse selgelt linnalise olemusega asula, mis on linnaline asustus ka pärast ühinemist, saaks säilitada linna liigi, kuna see võib KOVide identiteedi seisukohalt olla oluline argument ühinemisega nõustumiseks. Reguleerimisobjektiks on kõik linnad, mille territooriumil elab vähemalt 5000 elanikku. See on kooskõlas ka eelnõu §-s 3 sätestatuga. **Paragrahvi 14 lõikega 1** luuakse võimalus lubada linna nimelisel KOVil säilitada „linn“ liigina ka pärast ühinemist, kui asjakohane asustusüksus vastab eelnõus sätestatud suuruse kriteeriumitele. Ühinemise tulemusena tekkinud KOV, mille haldusterritooriumil oleva senise linna elanike arv on 01.01.2017 seisuga üle 5000, võivad säilitada ühinemise tulemusena moodustunud KOVis linna liiginime juhul, kui selles linnas elab vähemalt 1/2 kogu uue haldusüksuse elanikest.

**Paragrahvi 14 lõige 2** näeb ette võimaluse enne 2017. aastat ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele, mis on enne ühinemist olnud linna nimelised ning mille vallasisesel linna elanike arv on 01.01.2017 seisuga vähemalt 5000, analoogse erisuse reformi käigus moodustuvate omavalitsustega. Juba ühinenud omavalitsused võivad haldusterritoriaalse korralduse muutmisel haldusreformi käigus taotleda linna liigi taastamist. ETHSi § 7<sup>1</sup> lõike 6 kohaselt otsustab valla või linna liigi muutmise Vabariigi Valitsus. Sätte eesmärk on mitte tekitada ebavõrdset kohtlemist ühinenud kohalike omavalitsuste ja 2017. aastal ühinevate omavalitsuste vahel. ETHS § 7 lg 1 järgi on haldusterritoriaalse korralduse muutmise käsitletav ka uue haldusüksuse moodustumine, mis hõlmab ka valla muutmist linnaks. Sätte rakendamine ei eelda asjaomasel KOVis ühinemise algatamist, selleks tuleb lähtuda ETHS §-s 12 sätestatud haldusüksuse nime muutmise korrast. Valla või linna nime muutmise taotlemiseks võtab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu vastu motiveeritud otsuse, mille esitab maavanemale koos seletuskirjaga, milles peab olema märgitud nime muutmise vajaduse põhjendus lähtuvalt kohalikest ajaloolistest, geograafilistest, looduslikest ja muudest tingimustest ning võttes arvesse vastava valla või linna elanike soovi. Vabariigi Valitsusele esitab haldusüksuse nime muutmise taotluse Rahandusministeerium, olles maavanemalt saanud vastava volikogu otsuse ja dokumendid koos maavanema arvamusega.

**Paragrahv 15** reguleerib osavalla või linnaosa moodustamist, nähes kohaliku omavalitsuse üksustele ette võimaluse osavalla või linnaosa moodustamiseks ka olukorras, kus teiste ühinevate KOVide volikogud ei ole sellega nõustunud. KOVid, kes võivad jääda moodustavas omavalitsusüksuses vähemusse, ei saa kehtivatest õigusaktidest lähtuvas korras soovi korral moodustada osavalla või linnaosa, kui sellist KOV sisemise detsentraliseerimise võimalust peetakse vajalikuks. Sätte kohaselt peab nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade ühinemise korral iga ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu vastava otsuse alusel moodustama ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal osavalla või linnaosa. Osavalla või linnaosa moodustamisel on kohustuslik moodustada ka osavalla- või linnaosakogu, mille ülesanded sätestatakse linnaosa või osavalla põhimääruses, mille kinnitab moodustava kohaliku omavalitsuse volikogu. Erinevalt täna kehtivast regulatsioonist ei ole osavalla moodustamisel kohustuslik moodustada osavalla valitsust ega

osavalla vanema ametikohta. Neid ja teisi kavandatavaid muudatusi osavalla ja linnaosa korralduses kirjeldatakse käesoleva seaduse rakendussätetes (eelnõu § 28 punktid 14–26), kus reguleeritakse täiendavalt KOKSis kavandatavate muudatustega ka linnaosa või osavalla moodustamise eesmärk, osavalla põhimääruses reguleeritavad küsimused, sh linnaosa- või osavallakogu moodustamine.

Regulatsiooni lisamise eesmärgiks ei ole soovitada, et ühinenud KOVis tuleks ühinenud KOVi territooriumil osavald või linnaosa moodustada, see on vaid üks moodus suure haldusterritooriumiga või elanike arvuga KOV sisemise detsentraliseerimise korraldamiseks ning ka osavalla või linnaosa pädevuste sisustamine on jäetud KOV enesekorraldusõigust arvestades volikogude otsustada.

Piirkondlike ja kogukondlike eripärade ning avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks ühinevates omavalitsustes muudetakse KOKSis osavaldadele ja linnaosadele kehtivaid regulatsioone mõnevõrra paindlikumaks. KOV sisemise detsentraliseerimise tagamiseks nähakse seaduses ette kohustus, et linnaosal või osavallal on moodustatud linnaosa- või osavallakogu ning selle funktsionaalsus toetub liitumisjärgsel perioodil ühinemislepingus kokkulepitule. Muudatuse eesmärk ei ole kohustada ega liigselt reguleerida osavaldade ja linnaosade moodustamist, vaid anda eelkõige ühinemisjärgsel üleminekuperioodil omavalitsustele võimalus moodustada valla- või linnasisese detsentraliseerimise toetamiseks osavallad või linnaosad, kujundades nende ülesanded ja rolli vastavalt piirkondlikele vajadustele. See põhimõte toodi välja ka haldusreformi maakondlikel seminaridel<sup>32</sup>. Selleks laiendatakse eelnõuga KOKSis osavaldade ja linnaosade õigusi ning paindlikkust juhtimise korraldamisel. Osavalla õiguste laiendamisel lähtutakse ekspertanalüüsis „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“ esitatud põhimõtetest linnaosade ja osavaldade korralduse osas<sup>33</sup>. Muuhulgas muudetakse käesoleva seadusega KOKS § 22 lõiget 2 ning see sõnastatakse viisil, mis võimaldab volikogul volitada volikogu ainupädevusse mitte kuuluvaid küsimusi lisaks valitsusele lahendamiseks ka näiteks osavalla- või linnaosakogule. Uuendusena sätestatakse, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusel moodustatud osavald või linnaosa ei või likvideerida esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu enda algatusel.

Osavallal ja linnaosal nähakse võrreldes tänasega just kohaliku osalusdemokraatia ja elanike kaasamise aspektist väärtust siis, kui omavalitsused osavaldade ja linnaosade moodustamisel neile ka väärilisi õigusi delegeeriks. Selleks on käesoleva seaduse ettevalmistamisel peetud efektiivsemaks lähenemist seaduses kohustavate sätete asemel (mis võiks hoopis vähendada osavaldade moodustamise motivatsiooni) pigem võimaluste loomist ning soovituslike juhendite koostamist. Lisaks nõustavad 2016 ja 2017. aasta jooksul sarnaselt möödunud kahele aastale ühinevaid KOVe eksperdid, kes ühinemisprotsesse juhendavad ning uute moodustuvate KOVide sisemise detsentraliseerimise tagamiseks soovitusi teevad ja aitavad sobivaid lahendusi kujundada.

Nagu eelnevalt öeldud, osavalla või linnaosa moodustamine on üks mitmest KOV sisemise detsentraliseerimise ja juhtimisstruktuuri kujundamise võimalustest ning eri suuruse ning

---

<sup>32</sup> Cumulus Consulting, Rahandusministeerium (2015) Kohaliku omavalitsuse reformi seminaride koondkokkuvõte. Kättesaadav aadressil: [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/Maakondlikud\\_seminarid/KOV-reformi\\_seminaride\\_koondkokkuvote\\_22.10.2015.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/Maakondlikud_seminarid/KOV-reformi_seminaride_koondkokkuvote_22.10.2015.pdf)

<sup>33</sup> Ekspertanalüüs „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“ Mikk Lõhmus 2013.

asustussüsteemiga KOVidele sobivad eri lahendused, sh funktsionaalselt/ valdkondlikult tsentraliseeritud korraldus, teenuspiirkonna mudel või multifunktsionaalsete piirkondlike keskuste (sh osavalla) moodustamine<sup>34</sup>. Osavald on seega üks võimalikest juhtimisstruktuuri valikutest, mille moodustamisel on võimalus valida nii detsentraliseeritud kui tsentraliseeritud kogukondliku või piirkondliku teenuskeskustega osavalla mudeli vahel. Teenuspiirkondade või piirkondlike keskuste rakendamine KOV juhtimisstruktuuri korraldamisel on KOV otsustuspädevuses ning selle osas kehtiv seadus piiranguid ette ei näe. Käesoleva eelnõuga muudetakse osavalla korraldust paindlikumaks, et KOVidel oleks seda vastavalt vajadusele võimalik kombineerida teiste KOV juhtimis- ja/või teenuste korraldamise mudelitega.

**Paragrahvi 15 lg 1** reguleerib osavalla või linnaosa moodustamist haldusterritoriaalse korralduse muutmisel nii volikogu algatatud kohalike omavalitsuste ühinemise korral kui Vabariigi Valitsuse algatatud kohalike omavalitsuste ühinemise korral, sätestades osavalla moodustamise kohustuse mõlemal juhul, kui vähemalt üks ühinevatest kohaliku omavalitsuse üksustest nii otsustab.

**Paragrahv 15 lg 2** sätestab, et ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal moodustatud osavald või linnaosa ei või ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus lõpetada esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul. See säte kohaldub nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel.

KOKS-i §-s 57 kavandatud muudatustega lubatakse erandina osavald ja linnaosa ühinemislepingu kehtivusaja jooksul likvideerida vaid juhul, kui osavalla- või linnaosakogu seda ise taotleb. Näiteks, kui praktikas leitakse, et KOV sisemise detsentraliseerimise tagamiseks on konkreetsel juhul mõni tõhusam lahendus, nt võimalus tagada ühinenud KOV elanikele teenuste pakkumine teenusepunktide kaudu, mis asuvad ühinenud KOVide territooriumil või näha ette laiaulatuslikumaid kaasamismenetlusi KOV otsuste tegemisel vms. Seetõttu sätestatakse ka eelnõu § 15 lõikes 2 analoogselt nimetatud KOKS sättega, et osavalla likvideerimine on siiski esimesel ühinemisjärgsel valimisperioodil võimalik juhul, kui osavalla- või linnaosakogu seda ise taotleb.

Kui aga seadusega võimaldataks osavalla või linnaosakogu likvideerida mistahes ajahetkel volikogu otsusega, siis ei anna see ühinenud KOVile, kes soovis osavalla või linnaosa moodustamist samas garantiid, et tema tahteavaldust korraldada pärast ühinemist teatud KOV ülesandeid osavalla- või linnaosa kaudu, võetaks tõsiselt. Kui praktikas leitakse, et osavald või linnaosa ei teostu piisava funktsionaalsusega või sellest on paremaid otsustusmehhanisme, siis saab osavalla- või linnaosakogu selleks ise vastava ettepaneku teha. Neli aastat ühinemisest ei ole liiga pikk aeg, et selle perioodi jooksul ei võiks volikogu otsustuspädevust osavalla või linnaosa likvideerimisel piirata ja seeläbi kitsendada KOV enesekorraldusõigust, kuid kuna piirang ei ole täielik, st osavalla- või linnaosakogu enda ettepanekul võib osavalla või linnaosa ikkagi likvideerida ka enne nelja aasta möödumist ühinemistest, võib piirangut pidada proportsionaalseks meetmeks..

---

<sup>34</sup> Kattai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014) Ekspertarvamus „Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel“. Kättesaadav:

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/2014\\_uhinenu\\_kovide\\_valitsemiskorralduse\\_mudelite\\_ja\\_juhtimisstruktuuri\\_kujundamine.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/2014_uhinenu_kovide_valitsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf)

**Paragrahvi 15 lg 3** sätestab analoogselt KOKS kavandatavale § 57 lõikele 13 erinormi osavalla või linnaosa õiguste ja ülesannete muutmisel. Nimelt reguleeritakse, et ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud osavalla või linnaosa õiguste ja täidetavate ülesannete muutmisel esimese ühinemisejärgse valimisperioodi jooksul on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenus.

Säte võimaldab osavalla ja linnaosakogu ülesandeid ühinemislepingu ja –kokkuleppe kehtivusaajal nii vähendada kui suurendada. Suurema paindlikkuse võimaldamine osavalla või linnaosa ülesannetes on vajalik, et KOVid saaksid osavalla ja linnaosa ülesandeid kujundada vastavalt tekkivatele vajadusele, mis tagab ka KOV enesekorraldusõigusega arvestamise.

**Paragrahv 16** sätestab õigusaktide kehtestamise ja kehtivuse põhimõtted nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, mis hõlmab nii ühinemisi kui ka liitumisi.

**Paragrahvi 16 lg 1** sätestab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel lähtutakse (haldusreformi korral) õigusaktide kehtestamisel ja kohaldamisel ETHS § 14<sup>1</sup> lõigetest 4<sup>1</sup>–4<sup>5</sup>. Eelnõuga nimelt täiendatakse ETHSi vastavate sätetega, mis näevad ette, et ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kehtivad uue moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni edasi selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kus nad ühinemiseni kehtisid. Sätestatud põhimõttest lähtuvalt kehtivad analoogselt liitumisel liitunud kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil edasi õigusaktid, mis kehtisid seal ühinemiseni, kuni ühinenud omavalitsuse poolt vastavate uute õigusaktide vastuvõtmiseni. Varemkehtinud aktid tunnistatakse uute vastuvõtmisel kehtetuks.

**Paragrahvi 16 lg 2** kohaselt peab ühinemise tulemusena moodustunud KOV volikogu kehtestama valla või linna põhimääruse hiljemalt nelja kuu jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates. Seni kuni uut põhimäärust ei ole kinnitatud nimetatud kuupäevaks, tuleb kuni uue põhimääruse kinnitamiseni lähtuda ühinemislepingus või -kokkuleppes kokkulepitud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest. Kui uut põhimäärust ei ole kinnitatud nelja kuu jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates, kohaldub tagajärjena KOKS § 52 lg 1 punktis 1<sup>1</sup> sätestatud tagajärg ehk volikogu muutub tegutsemisvõimetuks.

ETHS § 9<sup>1</sup> lg 1 p 2 kohaselt sätestatakse ühinemislepingus haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmise tähtaeg, seega tänase praktika kohaselt ei saa üleminekuajaks kesta kauem, kui ühinemislepingu kehtivus, so üks valimisperiood. Seniks kuni uut põhimäärust ei ole kehtestatud ja lähtuda tuleb ühinenud KOVide põhimäärustest, kestab õiguslik vaakum, st ühinenud KOVide põhimäärustest lähtumine on komplitseeritud, kuna need võivad sisaldada vasturääkivusi. Seetõttu oleks hea, kui KOVid lepiks ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes eelnevalt ühinemise tulemusena moodustuva KOVi põhimääruse sisu ja tingimuste osas eelnevalt kokku, et seeläbi oleks suurem õigusselgus, millistest reeglitest uue põhimääruse kehtima hakkamiseni tuleb lähtuda.

Põhimääruse puhul ei saa kohaldada eelmises lõikes sätestatud põhimõtet, kuna põhimäärus reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse kui juriidilise isiku ja asutuse töökorda, mitte ei ole seotud kohaliku omavalitsuse territooriumiga. Põhimäärus on KOV toimimisel üks alusaktidest, ilma mille kehtestamiseta või põhimõtetest kokku leppimata, ei saa KOV oma funktsioone tõrgeteta täita. Kuna põhimääruses sätestatakse KOKS § 8 lg 1 ka volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimise kord, volikogu komisjonide moodustamise



kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord, peab peale valimistulemuste väljakuulutamist olema üheselt selge, millises põhimääruses sätestatud regulatsioon nende valimisprotsessis kohaldada tuleb.

Juhul, kui ühinemislepingut või ühinemiskokkulepet ei ole kinnitatud, võetakse aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus, kellega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus liidetakse või ühendatakse.

**Paragrahvi 16 lõige 3** sätestab ka erireegli KOV sümboolika kasutamises. Nimelt kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse uue valla või linna põhimääruse kehtestamiseni võib moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus kasutada ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud ühineva valla või linna sümboolikat.

Eelnõu järgi peab kohaliku omavalitsuse üksustes kasutusel olev sümboolika vastama heraldikanõuetele. Heraldikanõuetele vastavust hindab Riigikantselei, kellele saadetakse enne omavalitsusüksuse lipu või vapi kinnitamist lipu või vapi kavand arvamuse saamiseks. Kuna antud sätte kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus uut põhimäärust ei ole veel kehtestanud, siis tehakse eelnõuga muudatus ka ETHSi ühinemislepingut puudutavates sätetes, mille kohaselt esitab Riigikantselei arvamuse ka ühinemislepingus kokkuleppimisel oleva sümboolika osas ja selle vastavuse kohta heraldikanõuetele.

**Paragrahvi 16 lõige 4** täpsustab analoogselt ühinemislepingu jõustumisajale ka selle kehtivuse aja. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9<sup>1</sup> alusel sõlmitud ühinemisleping ning ühinevate volikogude kokkulepped käesoleva seaduse § 12 lõike 2 punktis 3 sätestatud küsimuste lahendamise kohta jõustuvad volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päeval ning kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni. Kuna ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe eesmärgiks on reguleerida üleminekuperiood haldusterritoriaalse korralduse muutmise järgselt ning praktikas on erandlikud juhud, mil üleminekuperioodi on reguleeritud volikogu mandaadist lühema või pikema ajana, on regulatsioon selguse huvides vajalik tuua seaduse tasandile ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku leppimise asemel.

**Paragrahvi 16 lõige 5** näeb ette nõude juhuks, kui KOV soovib haldusreformi teostamise käigus moodustunud KOV ühinemislepingut ja ühinemiskokkulepet muuta esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul. Sel juhul peab analoogselt kavandatava KOKS § 45 lõikega 6 olema nimetatud otsuste muutmiseks täidetud volikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamuse nõue.

**Paragrahv 17** reguleerib kohaliku omavalitsuse organite, ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste struktuuridega seotud küsimuste lahendamise, mis kehtestatakse ETHS § 14<sup>1</sup> lõigetes 12 ja 13 sätestatud korras.

Uue omavalitsuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustamisel reorganiseeritakse senised ametiasutused. Omavalitsusüksuste ühinemistel tekib uus omavalitsus kui avalik-õiguslik juriidiline isik vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele valimistulemuste väljakuulutamise päeval<sup>35</sup>. Pärast valimistulemuste väljakuulutamise päeva kutsub valla või linna valimiskomisjoni esimees seitsme päeva jooksul kokku esimese volikogu istungi, kus

---

<sup>35</sup> Valimistulemuste väljakuulutamise päevaks on päev pärast linna või valla valimiskomisjoni otsuse, millega registreeritakse volikogu liikmed, avalikustamist.

valitakse uus volikogu esimees, aseesimees ja kuulatakse ära senise valitsuse kui täitevorgani lahkumispalve (kuigi täitevorgani volitused kestavad kuni uue valitsuse kinnitamiseni). Siinkohal tuleb eristada valitsust kui täitevorganit ja kui ametiasutust, kuigi neil on enamasti sama nimi. Valla- või linnavalitsusel kui täitevorganil registrikoodi ei ole. Registrikood on asutustel, nt Põlva Vallavalitsus, Mammaste Lasteaed jne. Eelnõu § 27 punkti 20 järgi lähevad kavandatava ETHS § 14<sup>1</sup> lg 12 kohaselt pärast uue omavalitsuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustumist kõik ühinenud omavalitsuste senised täitevorganid ja asutused uue omavalitsusüksuse alluvusse ning ametiasutuste, sealhulgas linna- ja vallavalitsused, tegevus lõpetatakse või reorganiseeritakse. Näiteks Põlva linna ja Põlva valla ühinemise puhul oli pärast valimistulemuste väljakuulutamise päeva olemas uus omavalitsusüksus Põlva vald, täitevorganid Põlva Vallavalitsus ja Põlva Linnavalitsus, ametiasutused Põlva Vallavalitsus ja Põlva Linnavalitsus, Mammaste Lastead ja Kool, Põlva Vallaraamatukogu, Kiuma Rahvamaja jne. Kõik senised täitevorganid jätkavad oma tööd uue omavalitsuse nimel, kuni uue täitevorgani moodustumiseni. Seejärel moodustatakse uus täitevorgan (käesoleva näite puhul Põlva Vallavalitsus). Pärast seda kui on moodustatud uus täitevorgan, on võimalik hakata asutusi reorganiseerima (liitma/ ühendama). Kuivõrd regulatsioon on üldine ja ei ole suunatud vaid haldusreformi käigus KOV organite, asutuste ja hallatavate asutustega seotud küsimuste lahendamiseks, on need sätted püsimuudatusena ette nähtud ETHSis.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumisel reorganiseeritakse kohaliku omavalitsuse üksuse (liitja) tegevus ning lõpetatakse liidetava kohaliku omavalitsuse üksuse ameti- ja hallatavad asutused (s.t liitmise puhul liidetakse üks asutus teisega ja uut asutust ei teki, registrikood ei muutu. Juhul kui asutused ühendatakse, moodustub uus asutus, kellele taotletakse uus registrikood). Liitja senised ametiasutused ning volikogu jätkavad tööd. Kuni vastava volikogu otsuseni, millega asutuste reorganiseerimine (liitmine/ ühendamine) ära otsustatakse, kehtivad vanad asutused ja registrikoodid.

Vastavalt senisele praktikale toimub uute asutuste moodustamine 2017. aasta lõpus pärast volikogu valimistulemuste väljakuulutamist ning uued asutused hakkavad tööle alates 2018. aasta 1. jaanuarist. Erinevate ametiasutuste jaoks vajaliku informatsiooni ja toimingute samaaegsuse ja ühetaolisuse tagamiseks ning omavalitsuste sihtrühmade ja partnerite seas selguse tagamiseks sätestatakse eelnõu § 17 lõikes 2 üheselt 01.01.2018 kuupäevana, mil uued ametiasutused peavad haldusreformi rakendamise tulemusena olema moodustatud ja tööd alustanud.

**Paragrahv 18** täpsustab, millised avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) ja töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) sätestatud sotsiaalsed garantiid kohalduvad kohaliku omavalitsuse üksuse töötajatele ja ametnikele kohalike omavalitsuste ühinemisel. Nimetatud sätted kohalduvad vaid haldusreformi rakendamisel uute KOVide moodustamisel ühinemise teel ja on vajalikud õigusselguse tagamiseks, kuna senises ühinemiste praktikas ei ole alati osatud *ATS* ja *TLS* sätteid eesmärgipäraselt rakendada. Eelnõuga ei looda täiendavaid garantiisid *ATS*ile ja *TLS*ile, kuid on KOVidele nn pedagoogilisteks säteteks.

**Paragrahvi 18 lõike 1** kohaselt lähevad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikud ja töötajad ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse, jätkates kuni ühinemise tulemusena moodustunud KOV üksuse poolt uue ametiasutuse moodustamise ning selle struktuuri kinnitamiseni endise ametiasutuse koosseisus ning endisel ametikohal. Töötajate üleviimisel uue ametiasutuse koosseisu lähtutakse *TLS* §-s 112 sätestatust, mille lõike 1 kohaselt lähevad töölepingud üle muutumatul kujul, kui jätkatakse sarnast majandustegevust ning lõike 3 kohaselt on keelatud tööleping üles öelda ülemineku

tõttu. Ametnikud viiakse ühinemise tulemusena moodustunud KOVi poolt moodustatava uue ametiasutuse koosseisu üle ATS§ 98 lõike 1 punkti 1 kohaselt, mis näeb ette, et ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele.

Kuna moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus on kõigi ühinenud ja liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusjärglane, lähevad koos kõigi teiste õiguste ja kohustustega üle ka töölepingud ja teenistusalased käskkirjad. Moodustunud kohalikku omavalitsust ei saa käsitleda olemuslikult uue tööandjana. Sellele tuginedes ei ole üle minevate ametnike ja töötajate sotsiaalsete garantiide vähendamine, nt koondamise korral, õiguspärane (vt TLS § 112, § 98, töötuskindlustuse seaduse peatükk 2<sup>1</sup>).

**Paragrahvi 18 lõike 2** kohaselt jätkavad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikud, kelle ametikoht, teenistusülesanded ja ametinimetused kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tõttu ei muutu või kelle ametinimetuse muutmisel ei muutu teenistusülesanded selliselt, et see eeldaks töötajalt või ametnikult uuel teenistuskohal teistsugust haridust, töökogemust, teadmisi või oskusi, teenistust haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse poolt moodustatava uue ametiasutuse koosseisus. Ametnike üleviimisel lähtutakse ATS § 98 lõike 1 punktis 1 ametniku tähtajatu üleviimise kohta sätestatust. Ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Kui ametnik viiakse tähtajatult üle vastavalt ATS § 98 lõike 1 punktis 1 sätestatule, ei tohi tema teenistussuhte tingimused oluliselt erineda senise teenistussuhte tingimustest, sealhulgas ei tohi tema põhipalk olla väiksem kui senine põhipalk (ATS § 98 lg 2). Kohalike omavalitsuste ühinemine ehk haldusterritoriaalse korralduse muutmise toiming iseenesest ei ole piisav asjaolu ametniku koondamiseks, s.t haldusterritoriaalse korralduse muutmist ei saa käsitleda ühinevate omavalitsuste ametiasutuste likvideerimisena, kuivõrd uus moodustuv ametiasutus jääb täitma samu funktsioone. Koondamine ei ole lubatud, kui ametikoha ülesanded antakse üle teisele struktuuriüksusele samas ametiasutuses või teisele ametiasutusele (ATS § 90 lg 3). Seega koondamise aluseks saab olla ühinemise tulemusena ametiasutuse reorganiseerimine ja koondamine nende ametikohtade osas, mis ühinemise tulemusena reorganiseeritakse ulatuses, et see ei ole käsitletav sama ametikohana. See tähendab, et ametnikud viiakse ühinemisel moodustuva KOV alluvusse üle automaatselt, kuid alates 1. jaanuarist 2018 tegevust alustavate ühinenud omavalitsuse poolt moodustatavate uute ametiasutuste koosseisude komplekteerimisele nimetatud säte ei laiene. Ühinemise tulemusena moodustunud KOV saab oma asutuste komplekteerimisel ja personalivalikul otsustada, millised ameti- või töökohad on uues struktuuris vajalikud, millised tuleks koondada.

**Paragrahvi 18 lõike 3** kohaselt jätkavad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste töötajad, kelle töökoht, ülesanded ja ametinimetused kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise tõttu ei muutu või kelle ametinimetuse muutmisel ei muutu teenistusülesanded selliselt, et see eeldaks töötajalt uuel teenistuskohal teistsugust haridust, töökogemust, teadmisi või oskusi, teenistust haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse poolt moodustatava uue ametiasutuse koosseisus.

**Paragrahvi 18 lõikes 4** täpsustatakse, et valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuva uue kohaliku omavalitsuse ametiasutuse teenistuskohade täitmisel võib loobuda avaliku konkursi korraldamisest ja korraldada sisekonkursi. Säte on esitatud õigusselguse huvides, kuna on praktikas mitmeti tõlgendamist põhjustanud, kuigi see eraldiseisvat regulatiivset mõju ei oma lisaks ATSi sätestatule. ATSi alusel **on vaba ametikoha täitmisel**

konkursi korraldamise kohustus. ATS § 16 lg 1 kohaselt täidetakse vaba ametikoht avaliku konkursi korras, kuid konkursi avalikust väljakuulutamisest võib loobuda ja korraldada sisekonkursi, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita konkursi väljakuulutamise ühe või enama ametiasutuse sees (§ 16 lg 2). Sisekonkursi korraldamise otstarbekust eeldatakse, kui sisekonkursiga hõlmatud ametiasutuse teenistuses olevate ametnike haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab neil vabal ametikohal täita teenistusülesandeid paremini kui avalikult väljakuulutatud konkursil osalevatel isikutel (§ 16 lg 3). Kohalike omavalitsuste ühinemisel, kuna suur osa senistest ametikohtadest nähakse ette ka uue moodustunud omavalitsusüksuse struktuuris, on ametikohtade täitmine valdavalt sisekonkursi teel igati põhjendatud. Kui asutuses on vaba ametikoht, mis vastab mõne koondamise tõttu teenistusest vabastatud ametniku profiilile, tuleb seda ametikohta talle pakkuda ilma konkurssi korraldamata.

Kui ametniku teenistusülesanded ametijuhendi järgi uues struktuuris muutuvad olulisel määral ja ta ei ole sellega nõus, siis isik vabastatakse teenistusest koondamise tõttu. Samane tagajärg kaasneb ka juhul, kui ametnik ei ole nõus asuma tööle töölepingu alusel.

**Paragrahvi 18 lõige 5** täpsustab nende ametnike garantiisid, kelle senine teenistuskohd ühinemise tulemusena koondatakse. Sellega korratakse ATSi sisalduvat kohustust, mille kohaselt tuleb sellisel juhul pakkuda neile võimalusel muud nende kvalifikatsioonile sobivat ametikohta uue moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse struktuuris. ATS § 90 lõikest 7 tulenevalt peab enne ametniku koondamise tõttu teenistusest vabastamist talle pakkuma teadmiste ja oskuste vastavat ning eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega ametikohta, välja arvatud ametiasutuse likvideerimise korral. Probleemseks võivad osutuda ametikohad, mida saab ühes KOV üksuses olla vaid üks, nt vallasekretär. Kui omavalitsuste ühinemisel on üks vallasekretäridest lapsehoolduspuhkusel, saab ATS kohaselt uue valla vallasekretäri ametikohale jääda vaid lapsehoolduspuhkusel olev ametnik. Kuna teda teenistusest vabastada ei saa, ei saa koondada ka tema ametikohta ning realselt hakkab uues vallas vallasekretäri ülesandeid täitma lapsehoolduspuhkusel oleva vallasekretäri asendaja.

Seega formaalselt viiakse kõik ühinenud omavalitsuste ametnikud ja töötajad tähtajatult üle uue omavalitsusüksuse koosseisu, kus nad täidavad oma endiseid ülesandeid uue omavalitsusüksuse eest, kuid jätkuvalt vanade ametiasutuste koosseisudes olles. Peale uue omavalitsusüksuse kui avalik-õigusliku isiku (s.o linna või valla) tekkimist valmistatakse ette ja kinnitatakse uue omavalitsuse ametiasutuste struktuur. Seejärel viiakse läbi konkurss uute ametnike leidmiseks, valides sõltuvalt vajadustest ja võimalustest kas avaliku või sisekonkursi korraldamise vahel. Nii valitakse välja need ametnikud, kes jätkavad uues ametiasutuses ja kinnitatakse uue ametiasutuse koosseis ning koondatakse ametnikud, kelle ametikoha reorganiseerimise tõttu talle sobiva kvalifikatsiooniga ametikohta uues struktuuris ei leidu. Uue ametiasutuse töö algab ühinemisel järgneva aasta algusest. Ametnikule võib ametikoha koondamisel pakkuda sobiva ametikoha puudumisel ka töökohta. Kui ametniku senine ametikoht koondatakse ja talle pakutakse töökohta, tuleb ametnikule teenistusest vabastamisel maksta avaliku teenistuse seaduse § 102 lõigetel 1 ja 2 sätestatud tingimustel koondamishüvitist. Nimetatud hüvitist tuleb maksta ka juhul, kui ametnik pakutava töökohta vastu võtab, kuna tema teenistussuhe omavalitsusega ametnikuna lõpeb. Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral makstakse ametnikule hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses. Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral on ametnikul õigus saada

kindlustushüvitist töötuskindlustuse seaduses ettenähtud tingimustel ja korras (vt nimetatud seaduse § 14<sup>1</sup> jj).

Ametnike ja töötajate üleviimise korral võib seni toimunud ühinemiste praktikas eristada erinevaid lähenemisi, mis erinevad eelkõige uue valla lõpliku struktuuri kujundamise perioodist. Üheks võimaluseks on, et tulevase valla ametiasutuse struktuur määratakse kindlaks enne ühinemise toimumist (s.t struktuur lepitakse kokku ühinevate KOVide poolt, formaalselt kinnitatakse aga uue valitud volikogu poolt) või siis otsustatakse see vahetult pärast ühinemisi ja uus koosseis võetakse tööle valdavalt sisekonkursi käigus. Teine võimalus on viia uue ametiasutuse koosseisu üle sisuliselt kõik töötajad ja ametnikud, luues võimalused neile spetsialiseerumiseks, täiendkoolituseks jms ning jätkata teatud ajani üleminekuperioodi koosseisuga, kinnitades püsiva ametnike ja töötajate lõpliku püsiva koosseisu alles mõne aasta möödudes töökorralduse väljakujunemisel. Sel juhul saaks puuduvad või puuduvate kompetentside täitmiseks vajalikud ametnikud tööle võtta konkursi alusel (vt lisa „KOV ühinemiste käsiraamatust“) pärast eelmises lauses nimetatud aja möödumist<sup>36</sup>

**Paragrahvi 18 lõikes 6** sätestatakse analoogselt ametnikele ka töötajate osas, et kui töötaja senine töökoht haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatava uue ametiasutuse koosseisus koondatakse, pakutakse töötajale töölepingu seaduse § 89 lõike 3 alusel võimaluse korral muud tema haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat ning eelmise töökohaga sarnaste tööülesannetega töökohta haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse koosseisus.

**Eelnõu paragrahvis 19** kavandatavate muudatustega suurendatakse eelnõu kohaselt KOKSi § 54<sup>1</sup> lõigetes 3–4 sätestatud omavalitsusüksuste algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ehk omaalgatuslike ühinemiste korral volikogu esimeestele ning vallavanemale ja linnapeale KOÜSi § 6 lõigete 1 ja 2 tähenduses ühinemistoetusest sotsiaalse garantiina makstavat nn lahkumishüvitist haldusreformi käigus senise töö kaotamise korral. Sätteid ei ole nende ühekordsest iseloomust tingituna arvatud KOKS muudatusi käsitlevasse eelnõu §-i 25. Nimetatud muudatused on vajalikud, et täiendavalt motiveerida omavalitsusüksusi omaalgatuslikult ühinema ja tagada seeläbi omavalitsusüksuste õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Selleks, et motiveerida omavalitsusüksuste juhte vedama eest omavalitsusüksuste omaalgatuslikku ühinemist, suurendatakse neile volituste lõppemisel makstavat hüvitist.

Vallavanemad, linnapead ja volikogu esimehed ei ole ametnikud ega töötajad. Omavalitsusüksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ega osavalla- või linnaosavanemale ATSi ei kohaldata (ATSi § 2 lg 3 p 9–11), samuti ei kohaldata neile TLSi. Omavalitsusüksuste juhid on poliitilisi ülesandeid täitvad isikud ning nende puhul tuleb volituste lõppemisel näha hüvitised ette eriseadustes. Omavalitsusüksuste juhtide puhul on selleks eriseaduseks KOKS.

Omavalitsusüksuste juhtide puhul kehtivad tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (edaspidi *TTS*) ning töötuskindlustuse seaduses (edaspidi *TKindlS*) sätestatud piirangud, mis välistavad näiteks ühinemise tulemusena volitustest vabastatud volikogu esimeeste töötus

---

<sup>36</sup> Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R., Lõõnik, J. (2013) KOV ühinemiste käsiraamat. Kättesaadav: [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/kov\\_uhinemiste\\_kasiraamat.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/kov_uhinemiste_kasiraamat.pdf).

registreerimisel töötutoetuste<sup>37</sup> ja töötuskindlustushüvitise saamise<sup>38</sup>. Omavalitsusüksuste juhid ei saa analoogselt omavalitsusüksuste töötajate ja ametnikega ka tööandja makstavat koondamistasu ja Töötukassa makstavat kindlustushüvitist koondamise korral. Seetõttu on põhjendatud ja vajalik reguleerida omavalitsusüksuse juhtide sotsiaalseid garantiisid eraldi KOKSis ja haldusreformi läbiviimisel ka käesolevas eelnõus.

TTTS-i § 26 lõike 1 järgi on töötutoetust õigus saada töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega ja kelle kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. TTTS loeb tööga või tööga võrdsustatud tegevuseks § 26 lõike 3 punkti 1<sup>1</sup> järgi ka ametis olemist omavalitsusüksuse volikogu palgalise esimehena või palgalise aseesimehena, valla- või linnavalitsuse palgalise liikmena, sealhulgas vallavanema või linnapeana, osavalla- või linnaosavanemana. KOKSi § 17 lõike 4 järgi võib volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht volikogu otsusel olla palgaline. Valdavalt on volikogu esimehe ametikohad praktikas siiski tasulised, kuid kui neile ei maksta palka oma ülesannete täitmise eest, vaid volikogu määratud hüvitust (KOKS-i § 17 lg 3), ei ole neil õigust ka töötutoetusele. KOKS-i § 49 lõike 4<sup>2</sup> järgi võib valitsuse liikme ametikoht volikogu otsusel olla palgaline, mittepalgalistel valitsuse liikmetel ei ole samuti õigust töötutoetusele, kuid vallavanemal ja linnapeal on, kuna need ametikohad on üldjuhul palgalised.

Võrdlusena – ühinemise tulemusena saavad volituste lõppemisel vallavanemad ja linnapead, koondamise korral omavalitsusüksuse töötajad ja ametnikud end töötuna arvele võtta ja neil on õigus saada TTTS-i § 9 lõikes 1 loetletud tööturuteenuseid (teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest, töövahendus, tööturukoolitus, karjäärinõustamine, tööpraktika, avalik töö, tööharjutus, palgatoetus, ettevõtluse alustamise toetus jt). TTTS-i § 26 lõike 1 järgi võivad töötuks jäänud omavalitsusüksuse töötajad ja ametnikud taotleda töötutoetust. ATSi ja TLS alusel on ametnikel ja töötajatel erinevalt omavalitsusüksuse juhtidest õigus saada koondamise korral ühe kuu keskmise töötasu suurust hüvitist (koondamishüvitist) ning vastavalt staažile ühe või kahe kuu palga suurust Töötukassa makstavat kindlustushüvitist koondamise korral (TKindLS-i § 14<sup>2</sup> lg 2)<sup>39</sup>. Samas on TKindLS-i järgi kindlustatuks ja töötuskindlustushüvitise saajaks<sup>40</sup> ka valla- või linnavalitsuse liige (sealhulgas vallavanem ja linnapea), osavalla- või linnaosavanem, aga välistatud on töötuskindlustushüvitise maksmine volikogu esimehele (TKindLS-i § 3 lg 1 ja lg 2 p 4). Kuna omavalitsusüksuse juhtide ega valitsuse ega volikogu liikmetega, mis on poliitilised ametikohad, ei sõlmita töölepingut ning nad ei ole käsitatavad ametnikena (ATS-i § 2 lg 3 p-d 9 ja 10), siis ei saa neile koondamise korral maksta ka koondamistasusid ega kindlustushüvitist.

<sup>37</sup> TTTS-i § 26 lg 3 p 1<sup>1</sup> järgi ei maksta töötutoetust omavalitsusüksuse volikogu mittepalgalise esimehe või mittepalgalise aseesimehe, valla- või linnavalitsuse mittepalgalise liikmena töötanud isikule.

<sup>38</sup> TKindLS-i § 3 lg 2 p 4 järgi ei ole nimetatud seaduse järgi kindlustatuks volikogu liikmed, sh ka volikogu esimees.

<sup>39</sup> TKindLS-i § 14<sup>1</sup> järgi on õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral töötajal, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel, või ametnikul, kelle teenistusstaaž on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel. Koondamishüvitise saamise õigus laieneb ka omavalitsusüksuse ametnikele ja töötajatele.

<sup>40</sup> TKindLS-i § 8 lg 1 järgi on kindlustatul õigus saada töötuskindlustushüvitist kogu töötuna arvel oleku aja, kuid mitte kauem kui:

- 1) 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui viis aastat;
- 2) 270 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on viis kuni kümme aastat;
- 3) 360 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on kümme aastat või enam.

Kokkuvõtvalt on kajastatud omavalitsusüksuste juhtidele, kelle volitused lõppevad seoses omavalitsusüksuste ühinemisega, kohaldatavaid TTTS-is, ATS-is ja TKindLS-is sätestatud hüvitisi ja toetusi tabelis 2.

Tabel 2. Omavalitsusüksuste juhtidele kohaldatavad TTTS-i ja TKindLS-i hüvitised

Omavalitsusüksuse esindaja	Töötutoetus	Töötuskindlustushüvitis	Töötukassa makstav kindlustushüvitis koondamise korral	Tööandja makstav koondamishüvitis
Volikogu esimees	Jah, kui on palgaline	Ei	Ei	Ei
Vallavanem ja linnapea	Jah, kui on palgaline	Jah	Ei	Ei
Volikogu liige <sup>41</sup>	Ei	Ei	Ei	Ei
Valitsuse liige <sup>42</sup>	Jah, kui on palgaline	Jah	Ei	Ei
Omavalitsusüksuse töötaja	Jah	Jah	Jah	Jah
Omavalitsusüksuse ametnik	Jah	Jah	Jah	Jah

Eelnõuga kavandatakse võrrelduna kehtiva KOKSi §-ga 54<sup>1</sup> haldusreformi esimese etapi tarbeks sätestada eriregulatsioon, mis käsitleb volikogu valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalseid garantiisid läbi suurenenud hüvitise maksmise.

KOKS näeb nimelt ette ühekordse hüvitise maksmise asjaomase omavalitsusüksuse volikogu esimehele, vallavanemale ja linnapeale nende volituste lõppemisel KOKS-i § 54<sup>1</sup> lõikes 3 ja 3<sup>1</sup> sätestatud juhtudel, mis kaetakse KOÜS-i § 6 lõikes 1 nimetatud ühinemistoetusest. KOKS-i § 54<sup>1</sup> lg 3 kohaselt makstakse palgalisel ametikohal töötavale vallavanemale ja linnapeale ametist vabastamisel volikogu otsusega hüvitist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale eelnenud kahe aasta vastava ametikoha kuu keskmise ametipalga kuuekordses ulatuses, kui nad vabastatakse ametist volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu ning vallavanem või linnapea on ametis olnud vähemalt ühe aasta enne ühinemise käigus moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva.

KOKS-i § 54<sup>1</sup> lg 3<sup>1</sup> kohaselt volikogu esimehele, kellele volikogu on määranud töötasu või hüvitise KOKS-i § 22 lõike 1 punkti 21 alusel, makstakse volikogu esimehe volituste lõppemisel volikogu otsusega hüvitist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale eelnenud kahe aasta kuu keskmise töötasu või hüvitise kuuekordses ulatuses, kui volikogu esimehe volitused lõpevad volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu ning ta on volikogu esimehena töötanud vähemalt ühe aasta enne ühinemise käigus moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva.

<sup>41</sup> Volikogu liikmena on siin mõeldud kõiki valla- või linnavolikogu liikmeid, välja arvatud volikogu esimees.

<sup>42</sup> Valitsuse liikmena on siin mõeldud kõiki valla- või linnavalitsuse liikmeid, välja arvatud vallavanem või linnapea.

Volikogule ei ole siinjuures jäetud kaalutlusruumi väljamakstava hüvitise suuruse ja selle eraldamise põhjendatuse osas konkreetsele isikule, nimetatud hüvitis tuleb KOKS-is sätestatud hüvitise määras välja maksta kõigile volikogude algatusel toimunud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu volituste lõppemise tõttu vallavanema või linnapea ametikohalt või volikogu esimehe ülesannetest vabanenud isikule, kui nad on nimetatud positsioonil tegutsenud vähemalt ühe aasta enne uue omavalitsusüksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva. Nimetatud hüvitist ei maksta, kui volikogu valib vallavanema, linnapea või volikogu esimehe uueks tähtajaks.

Eelnõuga tõstetakse võrrelduna KOKS-is sätestatule ühinemise tulemusena tekkinud uues omavalitsusüksuses vallavanemana, linnapeana või volikogu esimehena mittejätkava isiku hüvitist seniselt kuuekordselt kahe eelmise aasta kuu keskmise palga, töötasu või hüvituse määra, eelnõu kohaselt makstakse seda edaspidi 12-kordses ulatuses.

Muudatus on põhjendatud, kuna valla- või linnajuhtid on omavalitsusüksuste eduka ühinemise eestvedajad. Neile ei rakendata täies mahus samasuguseid seaduses sätestatud sotsiaalseid garantiisid nagu omavalitsusüksuse ametnikele ja töötajatele<sup>43</sup> (ATS, töölepingu seadus, TTTS, TKindLS), nagu on selgitatud eelnõu § 3 sissejuhatavas osas. Omavalitsusüksuste juhid ei ole ametnikud ega töötajad, vaid poliitilisi ülesandeid täitvad isikud, mistõttu ei kohaldata neile ka ATS-i ega töölepingu seadust, vaid eriseadusena KOKS-i sätteid. Volikogu esimehel puudub näiteks õigus töötuskindlustushüvitisele.

Teistes riikides on omavalitsuste omaalgatuslike ühinemiste toetamiseks nähtud ette sotsiaalsed garantiid valla- või linnajuhtidele, kas täiendava toetuse või töökoha olemasolu garanteerimise fikseeritud perioodiks. Käesoleva seadusega sätestatav hüvitise määra tõstmine võimaldab leevendada valla- ja linnajuhtide ebakindlat olukorda, kui nende volitused omavalitsusüksuse juhina peaksid ühinemise tulemusena tekkinud omavalitsusüksuse moodustumisel lõppema.

Samuti nähakse eelnõuga ette, et vallavanemale, linnapeale või volikogu esimehele, kelle volitused on lõppenud volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu ja kes on vallavanema, linnapea või volikogu esimehena töötanud vähem kui üks aasta enne ühinemise käigus moodustunud uue omavalitsusüksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva, makstakse volikogu otsusega hüvitist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale eelnenud kahe aasta kuu keskmise ametipalga, töötasu või hüvituse kuuekordses ulatuses.

Kuna makstava hüvitise näol on tegemist üheaegselt nii KOV juhtide sotsiaalse garantiiga, kui teisalt ka preemiana KOV ühinemise eestvedamise eest, siis ei ole eelnõus hüvitise mittedaamist seotud mistahes muule ametikohale tööle asumisega ühinemise tulemusena moodustunud KOVis.

Hüvitise suuruse arvestus juhul, kui isik ei ole vastaval ametikohal töötanud vähemalt kahte aastat, näeb välja nii, et arvestuse käigus võetakse isiku staaži n-õ puuduvast osas aluseks tema ametikoha eelkäija palk, töötasu või hüvitis vastaval perioodil ning selle alusel arvutataksegi keskmine hüvitise suurus välja. Selline lahendus on valitud, et vältida riigieelarvest makstava ühinemistoetuse kuritarvitamise juhtusid, kus ametikohale valitud KOV juhtidele on määratud

---

<sup>43</sup> Omavalitsusüksuste ametnike ja töötajate sotsiaalsete garantiide kohaldamine on KOKS-ist tulenevalt jäetud volikogu ainupädevusse ja selles võidakse iga kord kokku leppida ka ETHS-i § 9<sup>1</sup> kohases ühinemislepingus.



ebamõistlikult suuri tasusid, teades, et sellest sõltub neile väljamakstav nn lahkumishüvitise suurus.

Õiguselguse huvides sätestatakse **eelnõu § 19 lõikes 3**, et lisaks eelnõu § 19 lõikes 1 nimetatud hüvitisele, ei saa samaaegselt maksta KOV juhile KOKSi §-s 54<sup>1</sup> sätestatud hüvitist. Senises ühinemiste praktikas on KOKS §-i 54<sup>1</sup> lõikes 1 ja lõigetest 3 ja 3<sup>1</sup> tulenevaid hüvitisi püütud kumuleerida, kuigi tegemist on KOV juhtidele hüvitise maksmise erinevate alustega, mida samaaegselt ei saa kohaldada. Seetõttu on eelnõuga nähtud ette selge välistus KOKS sätete samaaegseks kohaldamiseks, et praktikas ei tekiks võimalikke väärtõlgendusi ja seeläbi ühinemistoetuse kuritarvitamise juhte.

**Eelnõu § 19 lõikega 4** sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste puhul makstakse KOV juhtidele välja hüvitist KOKS § 54<sup>1</sup> lõigetes 3–4 sätestatud korras, et minimeerida KOV juhtide võimalikku vastuseisu Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamistele. KOKS kohast lahkumishüvitist makstakse vaid neile KOV juhtidele, kes ei ole omaalgatusliku ühinemise etapi tulemusena ühinemas. KOKS järgi makstakse hüvitist enne ühinemist vähemalt aasta ametis olnud vallavanematele, linnapeadele ja volikogu esimeestele ning hüvitise suuruseks on nimetatud isikute eelmise kahe aasta kuue kuu keskmine ametipalga, töötasu või hüvitise suurus. Alla aasta ametis olnud vallavanemale, linnapeale ja volikogu esimehele sel juhul hüvitist ei maksta.

Kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus ühendatakse omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus eelnõu §-s 8 nimetatud ühineva kohaliku omavalitsuse üksusega, siis makstakse omaalgatusliku etapi käigus ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse juhtidele hüvitist eelnõu § 19 lõikes 1 sätestatud määras. Sätte eesmärk on kohelda võrdselt kõiki KOV omaalgatuslikus etapis ühinemise osas kokkuleppele jõudnud KOVe, et juba ühinemisest osavõtvale KOVile kellegi juurde liitmine või ühendamine ei halvendaks ebamõistlikult tema positsiooni.

Samuti ei ole omavalitsusüksuse juhtidele hüvitise maksmine käsitletav otseselt preemiana. KOV võib muudele KOV valitsuse liikmetele, töötajatele ja ametnikele töötada välja korrad, milles nähakse KOVide ühinemisel ette täiendavad preemiad ja hüvitised, seetõttu ei saa omavalitsuste juhtidele eelnõuga määratud hüvitiste regulatsiooni pidada põhjendamatult ebavõrdseks kohtlemiseks teiste KOV teenistujate gruppidega võrreldes.

**Paragrahvid 20–23** reguleerivad ühinemistoetuse arvutamise aluseid, määrasid ja maksmise tingimusi volikogu algatatud ühinemiste puhul.

**Paragrahvi 20 lg 1** välistab haldusreformi kohaldamisel KOÜSis sätestatud ühinemistoetuse suuruse arvestamise ja väljamaksmise tingimuste rakendamise, kuna nimetatud küsimused kaetakse eelnõuga kavandatava eriregulatsiooniga.

**Paragrahvi 20 lg 2** sätestab ühinemistoetuse määra. Ühinemistoetuse määr on 50 eurot ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta on ühinemistoetuse minimaalne suurus 150 000 eurot ja maksimaalne suurus 400 000 eurot. Elaniku kohta toetuse määra, toetuse miinimumsuuruse ja maksimumsuuruse alusel arvutatakse elanike arvuga lineaarselt kasvav toetuse suurus ja kahekordne toetuse suurus.

Ühinemistoetus arvutatakse ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Iga ühinenud kohaliku omavalitsusega kaasa tuleva raha suurus sõltub ühinemise lõpptulemusest ehk ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse elanike arvust. Kui ühinemise teel moodustub üle 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, võivad sellest kõik ära ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused kahekordse ühinemistoetuse saamisega.

**Paragrahv 21** sätestab ühinemistoetuse arvutamise alused.

Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksusele arvutatakse ühinemistoetust minimaalses suurus, kui elaniku kohta arvutatud ühinemistoetuse määra ja kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alusel arvutatud toetuse suurus on väiksem kui ühinemistoetuse minimaalne suurus. Kõik alla 3000 elanikuga ära ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused (elanike arv 1 – 2999) saavad toetust minimaalses suurus. 3000 elaniku juures on pearaha põhine toetuse suurus ja minimaalne toetuse suurus ära ühinenud kohaliku omavalitsuse kohta ühesuguse suurusega. Toetuse minimaalne suurus on vajalik, et eelkõige motiveerida ühinema väikevaldu, tagades neile pärast ühinemist arvestatava suurusega nn ühinemispreemia.

Näide 1. Minimaalse toetuse suuruse arvestamine

Ühinenud KOV 1 elanikke 2000 ja ühinenud KOV 2 elanikke 970. Arvestatakse minimaalne toetuse suurus mõlema KOVi kohta.

KOV 1 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 150 000, sest  $2\ 000 \cdot 50 = 100\ 000$ .

KOV 2 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 150 000, sest  $970 \cdot 50 = 48\ 500$ .

Ühinenud KOV 1 elanikke 2500, ühinenud KOV 2 elanikke 1000 ja ühinenud KOV 3 elanikke 1500. Arvestatakse minimaalne toetuse suurus kõigi 3 KOVi kohta.

Maksimaalses suurus ühinemistoetust makstakse, kui elaniku kohta arvutatud kahekordse ühinemistoetuse määra ja kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alusel arvutatud toetuse suurus on suurem kui ühinemistoetuse kahekordne maksimaalne suurus. Kõik üle 8000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksused saavad toetust maksimaalses suurus. 8000 elaniku juures on pearaha põhine toetuse suurus ja maksimaalne toetuse suurus ära ühinenud kohaliku omavalitsuse kohta ühesuguse suurusega. Toetuse maksimaalne suurus on vajalik, sest vastasel juhul saaks suur kohalik omavalitsus ühinemisel elanike arvu tõttu ebamõistlikult suures summas ühinemistoetust. Otstarbekas oleks mitte suunata suuri kohalikke omavalitsusi ühinema raha pärast.

Näide 2. Maksimaalse toetuse suuruse arvestamine

Ühinenud KOV 1 elanikke 2000 ja ühinenud KOV 2 elanikke 9000. Arvestatakse minimaalne toetuse suurus esimese ja maksimaalne teise KOVi kohta.

KOV 1 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 300 000, sest  $2\ 000 \cdot 100 = 200\ 000$ .

KOV 2 kohta arvestatakse maksimaalne toetuse suurus 800 000, sest  $9\ 000 \cdot 100 = 900\ 000$ .

Kui ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on väiksem kui 3000, arvutatakse iga ära ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemistoetust vastavalt toetuse minimaalsele suurusele. Antud juhul ei rakendu

ühinemistoetuse määr elaniku kohta. Alates 3001 elanikust arvestatakse pearaha põhist toetuse suurus. Kui ühinemise teel moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on täpselt 3000 elanikku, ei saagi selles grupis olla pearaha alusel ühinemistoetust saavat kohaliku omavalitsuse üksust. Samuti ei rakendu antud juhul ühegi ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes maksimaalne toetuse suurus, sest see eeldab ära ühinenud kohaliku omavalitsuse elanike arvu 8000. Vt ka näide 1.

Kui ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on võrdne 5000-ga või sellest suurem, arvutatakse iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemistoetust kahekordses määras või toetuse kahekordses minimaalses või maksimaalses suuruses. Ühinemistoetuse määr elaniku kohta, minimaalne suurus ja maksimaalne suurus kohaliku omavalitsuse kohta kahekordistuvad ainult ühinemise järgselt elanike arvu kriteeriumi täitmise korral.

### Näide 3. Kahekordses määras ühinemistoetuse arvutamine

Ühinenud KOV 1 elanikke 3500, ühinenud KOV 2 elanikke 1000 ja ühinenud KOV 3 elanikke 1500. Kokku on elanike arv 6000. Kõigi kohta arvestatakse ühinemistoetust kahekordses määras.

KOV 1 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 350 000, sest  $3\,500 \cdot 100 = 350\,000$ .

KOV 2 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 300 000, sest  $1\,000 \cdot 100 = 100\,000$ .

KOV 3 kohta arvestatakse minimaalne toetuse suurus 300 000, sest  $1\,500 \cdot 100 = 150\,000$ .

KOKKU ühinemistoetus 950 000

Kui ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on võrdne 3000-ga või sellest suurem ja väiksem kui 5000 (elanike arv jääb vahemikku 3000 – 4999), sõltub kõikide ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste kohta arvestatud ühinemistoetuse suurus uue moodustunud kohaliku omavalitsuse igast elanikust. Seega iga täiendav elanik uues kohalikus omavalitsuses toob ühinenud kohalikele omavalitsustele kaasa suurema ühinemistoetuse. 3000 elaniku juures on ühinemistoetus ühekordne ning alates 3001-st elanikust kasvab toetuse määr elaniku kohta ja toetuse minimaalne suurus iga ühinenud kohaliku omavalitsuse kohta. Kui uue moodustunud kohaliku omavalitsuse elanike arv on 5000, lineaarselt kasvab toetuse määr võrdub kahekordse määraga ehk 100 eurot per elanik. Kui uue kohaliku omavalitsuse elanike arv on üle 5000, siis iga ära ühinenud omavalitsuste jaoks on ühinemistoetus kahekordne olenemata kas lõpptulemusest 5000 või 10 000 elanikku.

Lineaarselt kasvav ühinemistoetus on vajalik, et mitte karistada ühinenud kohaliku omavalitsuse üksusi ühekordses määras toetusega, kui uue moodustunud kohalike omavalitsuse elanike arv jääb napilt alla 5000 elaniku piiri. Väikeste kohalike omavalitsuste elanike arv väheneb 2-3% aastas ja ühinemise läbirääkimiste alguses kriteeriumi täitva kohalike omavalitsuste grupi elanike arv võib kukkuda aasta lõpuks alla 5000 elaniku piiri. Lisaks alla 5000 elaniku piiri jäänud erandi saanud kohaliku omavalitsuse üksustele ei oleks õiglane ühekordset toetust maksta, sest haldusreformi eesmärk sai täidetud. 5000 elanike arvu piiri mitte täitnud kohaliku omavalitsuse üksustele ei tohiks maksta kahekordset ühinemistoetust, sest pingutus oli väiksem kui vähemalt 5000 elanike arvu kokku saamisel. Lineaarse mudeli eesmärk on näidata, et omavalitsuste jaoks kaasneb maksimaalne hüve 5000 elanike arvu künnise täitmisel. Samal ajal antakse kindlus, et 5000 elanike arvu piiri mitteületamist ei karistata toetuse olulise vähendamisega.

Lineaarselt kasvava ühinemistoetuse arvutamise aluseks on toetuse määr elaniku kohta, mis kasvab koos uue ühinemisel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvuga. Lineaarselt kasvav määr ei saa olla suurem kui kahekordne toetuse määr elaniku kohta. Seega lineaarselt kasvav määr jääb vahemikku 50–100 eurot elaniku kohta sõltuvalt moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust. Ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust (peab olema väiksem kui 5000 elanikku) lahutatakse 3000 elanikku. 3000 elanike arvu piiri ületava elanike arvu osa korrutatakse 2,5 eurosendiga. Selle arvutuse tulemusel saadakse tavapärasele toetusele lisanduv määr osa elaniku kohta. Suurendatud määr korrutatakse iga ühinenud kohaliku omavalitsuse elanike arvuga, kui ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus saab pearaha alusel ühinemistoetust. Toetuse miinimumsuurus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta jääb vahemikku 150 000–300 000 eurot. Minimaalses suurus ühinemistoetuse välja arvutamiseks võetakse aluseks 150 000 eurot, mis korrutatakse koefitsiendiga vahemikus 1,0–2,0. Koefitsiendi saamiseks jagatakse suurendatud määras ühinemistoetus elaniku kohta ühinemistoetuse tavapärase määraga elaniku kohta. Antud juhul ei rakendu maksimaalne toetuse suurus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta, sest see eeldab 8000 elanikuga kohaliku omavalitsuse ühinemist.

#### Näide 4. Lineaarselt kasvava ühinemistoetuse arvutamine

Ühinenud KOV 1 elanikke 4000. Ühinenud KOV 2 elanikke 500. Kokku uue KOVi elanike arv 4500.

KOV 1 kohta toetuse arvutamise käik

$4500 \text{ in} - 3000 \text{ in} = 1500 \text{ in}$ ,  $1500 \text{ in} * 0,025 \text{ EUR} = 37,5 \text{ EUR}$ , Määr 50 EUR + lisandus 37,5 EUR = 87,5 EUR. Ühinemistoetus on seega  $87,5 \text{ EUR} * 4000 \text{ in} = 350\,000 \text{ EUR}$ .

KOV 2 kohta toetuse arvutamise käik

Lineaarne määr 87,5 EUR/ tavamäär 50 EUR = koefitsient 1,75,  $150\,000 \text{ EUR} * 1,75 = 262\,500 \text{ EUR}$

Tabel 2. Lineaarselt kasvava ühinemistoetuse toetuse määr ja toetuse miinimumsuurus erinevate elanike arvude korral

Elanike arv uues KOVis	3 000	3 100	3 300	3 500	4 000	4 500	5 000	6 000	8 000
Pearaha suurus	50,0	52,5	57,5	62,5	75,0	87,5	100	100	100
Põrand ühineva KOVi kohta	150 000	157 500	172 500	187 500	225 000	262 500	300 000	300 000	300 000
Lagi ühineva KOVi kohta									800 000
koefitsient erineva ühineva KOV suuruse juures	1,0	1,05	1,15	1,25	1,50	1,75	2,00	2,00	2,00

Seadus näeb § 21 lõikes 7 ette lisaboonuse maksmise. Kui ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on vähemalt võrdne 11 000-ga või sellest suurem või kui moodustub maakonnasuurune kohaliku omavalitsuse üksus, mis juhul võib elanike arv jääda ka alla 11 000, arvestatakse ühinemise tulemusena moodustunud

kohaliku omavalitsuse üksusele 500 000 eurot täiendavat toetust. See liidetakse tavapärasele ühinemistoetusele juurde.

Valitsus seadis haldusreformi läbiviimisel soovituslikuks sihiks<sup>44</sup> vähemalt 11 000 elanikuga KOVide moodustumise. Selle eesmärgi toetamiseks saavad täiendavat ühinemistoetust 500 000 EUR kõik ühinemise käigus tekkinud üle 11 000 elanikuga KOVid või kui moodustub maakonnasuurune KOV, mille elanike arv võib olla ka väiksem kui 11 000.

Lisatoetuse saamise tingimused täidaks prognoosi kohaselt ca 20 potentsiaalset ühinemisgruppi. Võimalikke selliseid piirkondi on igas maakonnas ca 1-3, va Harjumaal, kus selliseid piirkondi oleks võimalik enim moodustada.

Kui ühinemise tulemusel moodustub maakonna suurune KOV, siis Vabariigi Valitsus ühekordselt kaalub täiendavate strateegiliste investeeringute suunamist sellele KOVile.

Territooriumiosa arvamisel teise KOV koosseisu arvatatakse selle elaniku kohta ühinemistoetust kui ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus on võtnud teiselt kohaliku omavalitsuse üksuselt üle territooriumiosa või kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi täitev ja ühinemises mitte osalenud kohaliku omavalitsuse üksus on võtnud teiselt kohaliku omavalitsuse üksuselt üle territooriumiosa tingimusel, et territooriumiosa üle andnud kohaliku omavalitsuse üksus on ühinenud mõne kohaliku omavalitsuse üksusega. Territooriumiosa vastu võtnud kohaliku omavalitsuse üksusele antakse territooriumiosa elanike eest toetust, et julgustada vajadusel külade liikumist ühe kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisust teise. Haldusreformi eesmärk on uued seesmiselt terviklikud ja haldusterritoriaalselt loogilised kohalikud omavalitsused ning ühinemistoetuse mudel ei tohi takistada elanike jaoks mõistlike ja vajalike otsuste tegemist. Haldusreformi käigus võib tulla ette juhtumeid, et üle 5000 elanikuga mitteühinenud kohaliku omavalitsus peab nt elanike soovil mõne teise ühinenud kohaliku omavalitsuse külad endale võtma. Sellise protsessi võimaldamiseks makstakse ühinemisest mitte osa võtnud kohalikule omavalitsusele territooriumiosa elanike eest ühinemistoetust.

Territooriumiosa üleandmisel ei vähendata ühinemistoetuse arvutamisel ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikku elanike arvu üle antud territooriumiosa elanike arvu võrra, kuid territooriumiosa ülevõtnud KOVi ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks ka lisandunud territooriumiosa elanike arv. Reegel tagab, et külade üle andmisel ei saaks neid loovutanud kohalik omavalitsus karistada tema kohta arvestatud ühinemistoetuse vähendamisega. Ühinemistoetuse arvutamisel liidetakse kokku tervikuna ühinenud kohalike omavalitsuste elanike arv ja üle tulnud territooriumiosa elanike arv. Selle alusel määratakse ühinejate jaoks elaniku kohta toetuse määr või toetuse minimaalne suurus või maksimaalne suurus ning üle tulnud territooriumiosa elanike kohta toetuse määr.

#### Näide 5. Ühinemine koos territooriumiosa liikumisega ühest omavalitsusest teise

Esimene ühinemisgrupp – uue moodustunud KOVi elanike arv kokku 5100

KOV 1 3500 elanikku; KOV 2 1400 elanikku; territooriumi osa 200 elanikku

Ühinemistoetus:  $3500 \cdot 100 + 300\,000 + 200 \cdot 100 = 670\,000$  eurot

Teine ühinemisgrupp – uue moodustunud KOVi elanike arv kokku 4900. Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv 5100, sest osa külasid anti teisele KOVile

KOV 1 4000 elanikku; KOV 2 900 elanikku kui 200 elanikuga territooriumi osa on ära antud. Algne elanike arv on 1100.

Ühinemistoetus:  $4000 \cdot 100 + 300\,000 = 700\,000$  eurot

2017.

Näiteks, kui käesoleva seaduse alusel ühineksid 4162 elanikuga Lääne-Nigula vald, 850 elanikuga Noarootsi vald ja 372 elanikuga Nõva vald, oleks ühinemistoetus kokku vana määra alusel 508 100€ (208 100 + 150 000+ 150 000) ja uue määra alusel 1 016 200€ (416 200 + 300 000 + 300 000).

**Paragrahv 22** reguleerib ühinemistoetuse maksmise korda. Ühinemistoetuse väljamaksmine erinevalt tänasest korraldusest, kus väljamaksmine on jagatud kahe aasta vahel, on käesoleva seaduse alusel ühinemistoetuse väljamaksmine kavandatud pikema perioodi vältel. Ühinemistoetusest vähemalt 1/4 kantakse ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele üle hiljemalt 2017. aasta lõpuks, pool toetusest 2018. aasta I poolaastal ning ülejäänud summa hiljemalt 2019. aasta I kvartalis. Täiendav ühinemisboonus makstakse välja 2019. a. Ühinemistoetuse väljamaksmise perioodi pikendamine on tingitud eelarvepoliitilistest kaalutlustest, et eelarvekoormus jaotada pikema perioodi peale. Kohalikele omavalitsustele ühinemistoetuse väljamaksmine toimub riigieelarvest. Toetuse jaotuse omavalitsuste lõikes kinnitab Vabariigi Valitsus.

Ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsused esitavad Rahandusministeeriumile ühinemistoetuse taotluse, milles märgitakse saadava toetuse kulutamise otstarve. Ühinemistoetuse 2018. a ja 2019. a osa kättesaamiseks kohalikud omavalitsused täiendavat taotlust esitama ei pea. Rahandusministeerium teeb 2017. a ühinemistoetuse arvutused ära ja järgneval kahel aastal korraldab KOVidele toetussummade eraldamise ja väljamaksmise.

Tabel 3 Ühinemistoetuse väljamaksmise jagunemine aastate vahel

<b>Ühinenud KOVid</b>	Elanike arv	Ühinemis-toetus kahekordne kokku	11 000+ elanike arvu boonus	2017 jaotatakse 1/4 tavalisest toetusest	2019 jaotatakse 1/2 tavalisest toetusest	2019 jaotatakse 1/4 tavalisest toetusest	2019 boonus	<b>Kokku 2017-2019</b>
KOV 1	5 517	551 700						
KOV 2	4 471	447 100						
KOV 3	2 198	300 000						
<b>UUS KOV kokku</b>	<b>12 186</b>	<b>1 298 800</b>	<b>500 000</b>	<b>324 700</b>	<b>649 400</b>	<b>324 700</b>	<b>500 000</b>	<b>1 798 800</b>

**Paragrahv 23** sätestab ühinemistoetuse kasutamise tingimused.

**Lõike 1** järgi saab volikogu algatatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest eraldatavat ühinemistoetust kasutada KOÜS § 6 lõikes 2 nimetatud toimingute kulude katteks. Ühinemistoetust kasutatakse reeglina ühinemisega seotud otseste kulude (uuringute, rahvaküsitluste, koondamiste ja muude reorganiseerimise kulud) katteks ning ühinemislepingus kokku lepitud investeeringuteks, sh välisabi projektide omaosaluse katteks.

**Lõige 2** sätestab täpsustavalt, et ühekordset hüvitist asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esimehele, vallavanemale ja linnapeale nende volituste lõppemisel tulenevalt eelnõu § 19 lõikest 1 makstakse kohaliku omavalitsuse üksusele eraldatud ühinemistoetusest.

**Paragrahvis 24** nähakse ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega seonduvate kulude katmise kord analoogselt ETHSis sätestatuga, selgitades, et Vabariigi Valitsuse algatatud

valdade ja linnade ühinemisega kaasnevad otsesed kulud kaetakse riigieelarvest. Nimetatud juhul ühinemistoetusi ei maksta, välja arvatud nende kohaliku omavalitsuse üksuste puhul, kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud määruse, st KOVide puhul, kes on oma ühinemise kokku leppinud juba omaalgatuslikus etapis, et mitte kohelda omal initsiatiivil ühinenud KOVe juhul, kui nendega on seaduse § 1 lõike 2 eesmärki arvestades ühendatud või liidetud kriteeriumile mittevastav KOVe, ebavõrdset võrreldes nendega, kellele Vabariigi Valitsuse etapis kedagi juurde ei lisata. Vahendite jaotuse kinnitab Vabariigi Valitsus

KOVidele hüvitatakse selles etapis vaid kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõike 2 punktides 1–4<sup>1</sup> või eelnõu § 12 lõike 2 punktis 4 nimetatud tegelikud tehtud kulud kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses. Hüvitise maksimaalse suuruse määramine on vajalik selleks, et KOVid ei teeks enne ühendamist ebamõistlikke kulusid. Riigihalduse minister saab **paragrahvi 24 lõike 2** alusel õiguse vajadusel kehtestada täpsemad tingimused ja korra kulude hüvitamiseks.

**Paragrahvi 24 lõike 3** järgi kaetakse maavanema tehtud kulud (valimistoimingute tegemine ja elanike arvamuse väljaselgitamine, kui omavalitsused ei ole etteantud tähtaja jooksul neid tegevusi teinud) Vabariigi valitsuse algatatud ühinemismenetluses Vabariigi Valitsuse reservfondist.

**Eelnõu §-s 25** täpsustatakse ETHS § 10 lõike 3 analoogina haldusreformi puhuks KOVide õigusi ja kohustusi enne haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumist, mis on seotud piiranguga võtta täiendavaid võlakohustusi ilma ühinevate KOVide konsensusliku heakskiiduta.

Kui KOVid on volikogude või Vabariigi Valitsuse algatusel nõustunud ühinema, on oluline, et kuni uue KOVi moodustumiseni usaldust ei kuritarvitataks. Sel perioodil mõne ühineja poolt teiste teadmata võetud võlakohustus halvendab uue moodustuva KOVi finantsolukorda. See tähendab, et teiste KOVide territooriumil elavate inimeste jaoks võivad uues KOVis tingimused halveneda, mida teades ei oleks võib-olla ühinetud. Vabariigi Valitsuse algatatud KOVide ühendamise puhul on kaks varianti. Kui volikogud nõustuvad Vabariigi Valitsuse ettepanekuga algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine, tekivad ühinemiskasutajad, kes saavad otsuseid kooskõlastada. Kui volikogu ettepanekuga ei nõustu, ei ole partner volikogu, kellega peaks võlakohustuste võtmise otsuseid kooskõlastama ning sellisel juhul tekib kooskõlastamise kohustus pärast ühinemismääruse jõustumist, st Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 7<sup>1</sup> lõigete 2 ja 3 alusel vastu võetava Vabariigi Valitsuse määruse jõustumist. Volikogud kohustuvad netovõlakoormuse arvestusse minevate laenu, võlakirja emitteerimise, kapitalirendi, kontsessiooni, kasutusrendi jne tehingute puhul ning toetuste taotlemise suhtes, millega kaasneb näiteks ehitatud või soetatud vara sihipärase kasutamise periood kooskõlastama võtmise otsuse igal juhul ühinemiskasutajatega. Seda tuleb teha ka juhul, kui kohustuse võtmine on eelarves kavandatud. Selline reegel on vajalik, sest eelarve muudatusega või eraldiseisva otsusega võib KOV võetava laenu summat suurendada. Ühinejate eelarvete omavahel kooskõlastamine ei oleks otstarbekas, sest tavapärase majandustegevus ei saa mõjutada tulevase KOVi finantsvõimekust. Tavalisi lühikese eetteteatamise tähtajaga katkestatavaid (nt ruumide rentimise või teehoolduse vms) lepinguid ei pea volikogud omavahel kooskõlastama.

**Eelnõu 5. peatükk** sisaldab seaduse rakendussätteid, selle §-d 27-33 reguleerivad ETHSi, KOKSi, KOVVS-i, KOFSi, KOÜSi, riigieelarve seaduse ja ruumiandmete seaduse muudatusi.

**Eelnõu § 26** sätestab eelnõu seadusena rakendamise erisused.

Lõikes 1 sätestatakse õigusselguse huvides, et eelnõu §-des 1–25 sätestatud kohaldatakse vaid aastatel 2016–2018 haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel n-ö ühekordsete regulatsioonidena.

Lõikega 2 võimaldatakse KOVidel, kes on maavanemale esitanud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 9 kohase taotluse enne 2016. aasta 1. augustit, esitada ühinemistaotlus ilma eelnõuga sätestatud menetlusprotseduure ja nõudeid järgimata, et mitte panna juba omaalgatuslikult kokku lepitud ühinemisprotsesse eelnõust tulenevate nõuete täitmiseks uuesti algatama. Enne nimetatud kuupäeva esitatud taotluste puhul ei kohaldata rakendussätte kohaselt eelnõu §-des 4–6 ja § 7 lõikes 3 sätestatud. Sel juhul ei kohaldata nt eelnõuga KOVide omaalgatusliku etapis sätestatud tähtaegu, piirkondlike komisjonide kaasamise sätteid, elanike arvamuse väljaselgitamise erikorda. Kuupäev 1. august 2016 on rakendussätte rakendumise tähtpäevaks valitud lähtuvalt asjaolust, et KOVid võivad praktikas küll ühinemisläbirääkimised selleks ajaks ära pidada, ühinemislepingu kinnitada ja elanike küsitluse läbi viia, kuid ajaliselt ei pruugita jõuda taotlust maavanemale veel seaduse jõustumise ajaks esitada. Siinkohal on arvestatud *vacatio legis* põhimõttega.

**Eelnõu § 27** reguleerib muudatuste tegemist ETHSis.

**Paragrahvi 27 punktidega 1 ja 2, punktides 6-7 ning 12** tehtavad muudatused käsitavad ühinemiste tulemusena linna haldusüksuse liigi säilitamist ning käesolevas seaduses linna ja valla „staatuse“ mõiste asendamist „haldusüksuse liigi“ mõistega, mis selle tegelikku olemust selgemini kirjeldab.

**Paragrahvi 27 lg 1 ja 2** tehtavad muudatused on seotud eelnõu §-ga 14. See muudatus on vajalik, kuna kehtivad õigusaktid seavad teatava piirangu, millal saab KOVi üksus olla linn. Nimelt sätestab ETHSi § 6 asustusüksuste liigituse, ETHSi lõike 4 kohaselt võib vald jaguneda küladeks, alevikeks, aleviteks ja vallasisesteks linnadeks. Samas sätestab ETHSi § 6 lg 4 piirangu, et linn võib jaguneda ainult asumiteks. Reformi raames toimuvate ühinemiste käigus võib juhtuda mitmeid selliseid olukordi, kus valla liiginime kandvad KOVi üksused liituvad mõne linnaga ja neil oleks soov säilitada ühiselt moodustunud KOVi üksus haldusüksuse liigina „linn“. Kuna ETHSi § 6 sätestab kitsendused, mille järgi linnad ei või jaguneda näiteks küladeks ja alevikeks, siis poleks neil võimalik säilitada haldusüksusena liiki „linn“. Seega käesolevas seaduses täpsustatakse täna kehtivat ETHSi, et nii vald kui linn jagunevad asustusüksusteks (asulateks), milleks on linnad (nii juhul kui ühinemise tulemusena moodustub vald kui ühinemise tulemusena moodustub linn), külad, alevikud, alevid ja asumid. Täpsustatakse, et kui haldusüksuses – linnas või vallas - asub linn asustusüksusena, tähistatakse see eraldi liigisõnaga, milleks on eelnõus sätestatud tuumlinn<sup>45</sup>. Vastava ettepaneku esitasid kohanimeekspertid, lähtudes siinjuures nii termini konkreetsusest kui lühidusest. Tuumlinna liigisõna asendab ka endist liigisõna „vallasine linn“. Terminite eristamine on oluline haldus- ja asustusüksuste selgeks eristamiseks Eesti haldus- ja

<sup>45</sup> Vallasisesed linnad on kehtiva asustusüksuste nimistu kohaselt Kehra, Kärddla, Jõhvi, Püssi, Türi, Lihula, Tamsalu, Tapa, Põlva, Röpina, Kilingi-Nõmme, Otepää, Karksi-Nuia, Suure-Jaani, Antsla ja Rapla. Vt: <https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1110/9201/5002/Lisa.pdf#>.



asustusjaotuse (EHAK) klassifikaatoris, mis on paljude riiklike andmekogude andmete töötlemise üks aluseid. Eriti oluline on see aadressandmete süsteemi töös. Asustusüksuse liigisõnana kasutatakse endiselt terminit linn, mis on inimestele käibekeeles tuntud ja omane. Samuti täpsustatakse eelnõus, et asumiteks võib jaguneda ainult linn asustusüksusena ning moodustatud asumid peavad hõlmama tervikuna vastava asustusüksuse maa-ala. See ei tähenda, et terve asustusüksuse maa-ala on üks asum, vaid see peab sel juhul koosnema mitmest asumist, mille võrgustik tervikuna katab asustusüksuse maa-ala. Sellega seonduvalt tehakse muudatused ka ruumiandmete seaduses (vt eelnõu § 33).

Regulatsiooni rakendamine ei too kaasa olukorda, kus senise valla muutumine linnaks, takistaks ja kitsendaks automaatselt nt maaelu arengukava meetmete rakendamist, mis on seotud maa- ja linnapiirkondade eristamisega. Senine praktika on olnud, et kui linn ja vald ühinevad ning linn omandab vallasise linnaga staatuse, siis kohaliku tegevusgrupi tegevuspiirkond laieneb. Nt on uuel perioodil Leaderi tegevuspiirkonnaks ka Põlva linn. Kui tekib uus omavalitsusüksus linna ja valla ühinemise tulemusena, siis kohalik tegevusgrupp peab muutma oma strateegiat, st lisama sellesse muudatused, mida toob kaasa tegevuspiirkonna laienemine. Nt lisama linna iseloomustavad sotsiaal-majanduslikud näitajad, muudatused strateegia meetmetes, kui linna lisandumine muudab nende ulatust ja eesmärke jms. Kuid ei muutu kohaliku tegevusgrupi eelarve, sest perioodil 2014-2020 jagatakse kogu Leader-meetme eelarve ära seitsmeks aastaks nende kohalike omavalitsusüksuste baasil, kes seisuga 01.01.2015 vastasid tegevuspiirkonna nõuetele, s.t valdade, sh vallasiseste linnade ja kuni 4000 elanikuga linnade sotsiaal-majanduslike näitajaid arvestades.

Kohaliku tegevusgrupi piirid võivad muutuda vastavalt sellele, kuidas kohalikud omavalitsusüksused ühinevad. Nt eelmise perioodi lõpus vähenes MTÜ Järva Arengu Partnerid liikmete arv Kõue valla võrra, kes liitus MTÜga Ida-Harju Koostöökoda, sest Kose ja Kõue vald ühinesid. Maaeluministri on õigus muuta kohaliku tegevusgrupi strateegia rakendamise eelarvet proportsionaalselt sellest kohalikust tegevusgrupist välja astunud kohaliku omavalitsuse üksusele ettenähtud eelarve osale<sup>46</sup>. Seega kohalike tegevusgruppide eelarved võivad muutuda vastavalt sellele, kuhu tegevuspiirkonda kohalik omavalitsusüksus soovib kuuluda.

Kohaliku tegevusgrupi nõue on, et sellesse kuuluks vähemalt kolm omavalitsuse üksust. Kolme KOVi piirang on siseriiklik piirang. Euroopa Komisjoni poolt on seatud piirang selles osas, et tegevuspiirkonna elanike arv peaks jääma vahemikku 10 000 kuni 150 000 elanikku. Kui kohalikkude tegevusgruppi jääb alla kolme KOVi, siis vähemusse jäänud KOVid peaksid soovi korral liituma naaberomavalitsustega, sest määruse nr 11 § 4 lõike 3 kohaselt on kohaliku tegevusgrupi liikmeteks ühiste majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete huvidega vallad ja linnad, mille territooriumid kuuluvad samasse geograafilisse piirkonda, st kohaliku tegevusgruppi kuuluvatel omavalitsustel peaks olema ühine piir. Teoreetiliselt on samas perioodi keskel vajadusel võimalik muuta vastavat siseriiklikku nõuet.

Mõne toetusmeetme puhul võivad taotlejate abikõlblikkus või toetuse saamise tingimused ühinemiste tulemusel muutuda. Majandustegevuse mitmekesistamise meetmes saab toetust nt

---

<sup>46</sup> Maaeluministri 23.10.2015 määruse nr 11 „Kohaliku tegevusgrupi toetus ja LEADER-projektitoetus“ § 9 lg 9. Määruse seletuskirjas on öeldud, et eelarvet vähendatakse selles ulatuses, mis vastab välja astunud kohaliku omavalitsusüksuse proportsioonile sotsiaal-majanduslike näitajate alusel arvutatud eelarvest. Vähendada saab ainult seda osa eelarvest, mis on kohustustega katmata (s.o eelarve vähendamiseks lahutatakse kohaliku tegevusgrupi eelarvest PRIA poolt tehtud projektitoetuse taotluse rahuldamise otsuste summa ja kohustustega kaetud osa jooksev kulude ja tegevuspiirkonna elavdamise kulude eelarvest).

üksnes maapiirkonnas tehtavateks investeeringuteks. Maapiirkonnaks on loetud vallad ja kuni 4000 elanikuga väikelinnad (lisaks on välistatud teatud Tallinnaga piirnevad vallad). Seega võib liitumiste tulemusel uus KOV maapiirkonna määratlusest ja seeläbi toetuse sihtalast välja jääda. Sama meetme projektide hindamisel on eelistus ette nähtud keskustest eemalejäävatele ja vähese võimekusega piirkondades tehtavatele investeeringutele. Kriteerium põhineb maapiirkonna klastrite tüpoloogial ja vallad saavad hindepunkte vastavalt sellele, millisesse klastrisse nad kuuluvad. KOV ühinemise korral tuleb üle vaadata, millisesse klastrisse uus KOV oma näitajate poolest kuulub.

Mikro- ja väikeettevõtjate põllumajandustoodete töötlemise ning turustamise investeeringutoetuses antakse samas projektide hindamisel lisapunkte, kui investeeringuobjekt paikneb Tallinnaga mittepiirnevas kohalikus omavalitsuses.

**Paragrahvi 27 punktiga 2** kavandatav ETHS § 6 lõike 5 muudatus on tehnilist laadi ning korrastab volitusnormi sõnastust vastavalt normitehnika eeskirjale ning Vabariigi Valitsuse määruse sisule ja pealkirjale.

**Paragrahvi 27 punktiga 3** muudetakse ETHSi § 7 lõiget 7, mis reguleerib asjaomase volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatuse ja korra kehtestamist. Elanike ühetaolise kohtlemise ning kohaliku omavalitsuse protseduuride lihtsustamiseks vabastatakse kohaliku omavalitsuse üksus kohustusest võtta vastu eraldi määrus elanike arvamuse väljaselgitamise korra reguleerimiseks, sest see kord on erinevates kohalikes omavalitsustes võrdlemisi ühesugune ning elanike arvamuse väljaselgitamisel saab tugineda juba kehtestatud Vabariigi Valitsuse korrale elanike arvamuse väljaselgitamiseks. Sellega vähendatakse bürokraatiat ja ajakulu, mis KOVi üksustel kulub iga ühinemisprotsessi jaoks eraldi korra kehtestamiseks, ning võimaldab keskenduda ühinemisega seotud sisulisemate probleemide lahendamisele. Nimetatud eelnõu normiga ei muudeta praegu kehtivaid reegleid elanike arvamuse küsitluse läbiviimise osas. Sätet täiendatakse nõudega viia elanike küsitlus läbi selliselt, et arvamused küsitaks kõigilt asjaomase KOV üksuse territooriumil elavalt vähemalt 16-aastaselt elanikult.

**Eelnõu § 27 punktiga 4** täpsustatakse legaalsuse põhimõttest lähtuvalt ETHS § 7 täiendamisel lõikega 7<sup>1</sup> piirangu, mis tuleneb ka ETHS § 7 lg 8 alusel kehtestatud kehtivast määrusest, et haldusterritoriaalse korralduse ja KOV piiride muutmisel korraldatavast küsitlusest ei võta osa isik, kes on valimisõiguse tähenduses teovõimetuks tunnistatud või kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

Riigikohus on üldkogu 1. juuli 2015 kohtulahendis 3-4-1-2-15 leidnud, et kinnipidamiskohas karistust kandvale isikule kehtestatud absoluutne keeld osaleda Riigikogu valimistel ei ole proportsionaalne meede ning seejuures tuleb valimisõiguste piiramise puhul igal üksikul juhul hinnata karistuse raskusastet. Nii leiti ka, et seadusandja peaks välja töötama vastavad valimisseaduste muudatused.

Eelnõuga kavandatav regulatsioon ei ole siiski päris võrreldav Põhiseadusega tagatud valimisõiguste piiramisega. Leiame, et elanike küsitluse läbiviimine, ei ole selline põhiõiguslik tagatis nagu elanike esinduskoguna Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel osalemine. KOV peab tagama võimaluse osaleda elanike arvamuse väljaselgitamisel, kuid põhjendamatult nõuda selleks erimenetluste ettenägemist, kuidas see läbi viia kinnipidamisasutuses. Teema käsitus väljub eelnõu raamidest ning siinkohal tuleb analüüsida võimalikke terviklahendusi, mis puudutaksid kõikide valimisseaduste muutmist.

**Eelnõu § 27 punkti 5** järgi muudetava ETHSi § 7 lõike 8 kohaselt kehtib Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud elanike arvamuse väljaselgitamise kord nii volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse kui haldusüksuste piiride muutmise korral.

**Paragrahvi 27 punktides 6 ja 7** täpsustatakse ETHS § 7<sup>1</sup> pealkirja ja lõiget 6, asendades nimetatud sätetes linna staatuse termini sõnaga „haldusüksuse liik“, kuna termin staatuse on eksitav. Staatust võib mõista ka selliselt, justkui KOVidel võiks olla staatusest tulenevalt erinevad ülesanded, positsioon, mida see termin siiski ei tähenda. Praktikas tähendab haldusüksuse liigi muutmine linna kui haldusüksuse liigi muutumist vallaks või vastupidi.

**Paragrahvi 27 punktiga 8** sätestatakse, et ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste või piiride muutmise korral tuleb KOVi üksuse volikogul selgitada välja elanike arvamus ja esitada maavanemale elanike arvamuse küsitluse kinnitatud tulemused.

**Paragrahvi 27 punktidega 9 ja 10** tunnistatakse kehtetuks ETHSi § 8<sup>1</sup> lõike 6 punkt 1, lõike 8 punkt 5 ja lõige 12. Kahe esimese sätte kehtetuks tunnistamine käsitleb KOV piiride muutmisel uuringute koostamise kohustuse nõudest loobumist, kuna praktikas on see osutunud liialt KOVe koormavaks nõudeks.

Lõike 12 kohaselt võivad volikogu otsust piiride muutmise ja sellega kaasnevate küsimuste lahendamise kohta huvitatud isikud vaidlustada maavanema või Vabariigi Valitsuse ees kahe kuu jooksul arvates volikogu vastava otsuse asukohajärgsele maavanemale esitamisest.

KOKSi § 66 lg 1 sätestab, et maavanem teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle seadusega sätestatud korras. Maavanema järelevalve põhivolitused tulenevad Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 84 punktist 10, millest tulenevalt teostab maavanem VVSi §-s 85 sätestatud alustel ja korras järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle. VVSi § 85 lg 3 sätestab: „*Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja*“. Kuna VVS on konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääletenus, ning VVS ei näe ette erisuste loomist VVSi § 85 lõikes 3 sätestatud, siis ei ole põhjendatud ka volikogu otsuste piiride muutmise ja sellega kaasnevate küsimuste lahendamise osas erineva vaidlustamisaja sätestamine. Maavanema järelevalve tähtaja puhul tuleb kohaldada VVS §-s 85 sätestatud ja ETHS viiakse käesoleva seadusega kooskõlla VVSiga.

**Paragrahvi 27 punktiga 10** tunnistatakse kehtetuks ETHS § 9 lg 6 p 1 ja lg 9 p 4, mis käsitlevad uuringute koostamise kohustust haldusterritoriaalse korralduse muutmisel. Kuna praktikas on see osutunud KOVidele ebamõistlikult koormavaks nõudeks ja arvestades, et haldusreformi käigus toimuvatel haldusterritoriaalse korralduse muudatuste kavandamisel nagunii uuringute tegemise nõuet ei kohaldata, tuleb vastavad sätted kehtetuks tunnistada. Kui KOV on omaalgatuslikult vastava uuringu koostanud, siis on haldusreformi teostamise käigus võimalik uuringu väljatöötamise kulu katta ühinemistoetusest.

**Paragrahvi 27 punktiga 11** muudetakse ETHS § 9 lg 3 p 3 sõnastust analoogselt ETHS § 81 lg 8 punktiga 4. Selles nähakse ette elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluste tulemuste esitamise nõuded.

**Paragrahvi 27 punktiga 12** muudetakse § 9<sup>1</sup> lõike 1 punkti 1, täpsustades, et valla või linna põhimääruses tuleb leppida kokku omavalitsusüksuse nimi, haldusüksuse liik (mitte enam senini seaduses ebamääraselt sõnastatud staatus) ja sümboolika kasutamine.

Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt kasutusele võetava sümboolika kohta tuleb enne sümboolika kinnitamist küsida Riigikantselei arvamust (eelnoü **paragrahv 27 punkt 14**), kuna kohaliku omavalitsuse üksuse vapp ja lipp peavad vastama heraldikanõuetele. Kehtiv KOKSi regulatsioon näeb ette, et enne omavalitsusüksuse lipu või vapi kinnitamist esitatakse lipu või vapi kavand arvamuse saamiseks Riigikantseleile. Kuna tegemist on tegevusega enne ühinemise tulemusena moodustunud KOV põhimääruse kehtestamist, siis eelnõu eesmärki arvestades tuleb sarnane regulatsioon luua ka ühinemislepingute kohta. See on põhjendatud, kuna praktikas on ilmnenud juhtumid, kus ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused lepivad ühinemislepingus kokku mõne olemasoleva sümboli kasutamises uue omavalitsusüksuse sümbolina, kuid olemasolev sümbol ei vasta KOKS § 14 lõikes 3 sätestatud heraldikanõuetele (säte kehtib 2005. aastast). Eelnõu kohaselt annab Riigikantselei arvamuse kasutusele võetava sümboolika kohta juba varem, kuna sümboolika kehtestamisega hiljem põhimääruses ja sellele eelnev Riigikantseleipoolne arvamuse andmine võib vajada ressursikulutavat uute otsuste tegemist, nt uute hangete väljakuulutamist.

**Paragrahvi 27 punktiga 13** täiendatakse ETHS § 9<sup>1</sup> lõiget 1 punktidega 6<sup>1</sup> ja 6<sup>2</sup>, milles lisatakse ühinemislepingus kokkulepitavatele küsimustele ka osavalla moodustamise kajastamine, kui sellekohase otsuse on võtnud vastu vähemalt üks ühinevatest omavalitsustest (vt lisaks eelnõu § 15 lg 1 selgitust) ning valimisringkondade arv.

**Paragrahvi 27 punktiga 15** nähakse ette Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9<sup>1</sup> lg 3 kehtetuks tunnistamine, mis puudutab KOÜS sätete seadusest väljajätmist, kuna nimetatud seaduse ühinemistoetust käsitlevad sätted tunnistatakse eelnõu § 31 punktiga 1 kehtetuks alates 01.01.2018.

**Paragrahvi 27 punktiga 16** täiendatakse ETHSi §-ga 9<sup>2</sup>, mis sätestab ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusvõime ja õigusjärgluse põhimõtted, millealased regulatsioonid on kujundatud tuginedes analoogsetele regulatsioonidele eraõiguslike ühingute ühinemisel ja õigusjärgluse tagamisel ning seniste vabatahtlike ühinemiste käigus kujunenud praktika näitel. Ühinemise tulemusena moodustuval kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigusvõime kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval (**lg 1**).

Ühinemise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamisel ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kui avalik-õiguslikud juriidilised isikud lõppevad. Ühinemise tulemusena moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus on ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldõigusjärglane (**lõige 2**). Liitumise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse reorganiseerimisel lõpetatakse ainult liituv kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik juriidiline isik. Kohaliku omavalitsuse üksus, kellega liituv kohaliku omavalitsuse üksus liideti, on liituva kohaliku omavalitsuse üksuse üldõigusjärglane (**lõige 3**).

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *TsÜS*) § 24 kohaselt on juriidiline isik seaduse alusel loodud õigussubjekt. Juriidiline isik on kas eraõiguslik või avalik-õiguslik. KOKS § 10 lõike 1 kohaselt on nii vald kui ka linn avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad. TsÜS § 6 lõike 1 kohaselt võivad tsiviilõigused ja -kohustused üle

minna ühelt isikult teisele (õigusjärglus), kui need ei ole seadusest tulenevalt isikuga lahutamatu seotud. Kohaliku omavalitsuse (KOV) üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning õigused ja kohustused võivad minna üle ühelt isikult teisele. TsÜS § 6 lg 2 kohaselt on õigusjärgluse aluseks tehing või seadus.

Seni ei olnud üheski seaduses reguleeritud õigusjärglust haldusterritoriaalse korralduse muutumise tulemusena ning õigusjärglus lepitakse kokku ETHS § 9<sup>1</sup> alusel sõlmitud ühinemislepingus. Seetõttu ei ole seni saanud ka TsÜSis sisalduva seaduse alusel tekkiva õigusjärgluse sätetele tugineda, vaid tuli tugineda ühinemislepingu ehk tehingu alusel tekkivale õigusjärglusele (§ 6 lg 3), mille kohaselt iga õigus ja kohustus tuleks eraldi üle anda, kui seadusest ei tulene teisiti. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>47</sup> kohaselt tähendab õiguste üleminek tehingu alusel õigusliku olukorra muutmist poolte privaatautonomiaal põhinevate tahteavalduste tagajärjena. Nagu iga tehingu puhul, tuleb arvestada TsÜS-s ja VÕS-s sätestatud üldreeglitega ning vajadusel ka teistes seadustes sätestatud erisätetega. Seega KOV üksuste ühinemise puhul on seni olnud tegu tehingulise õigusjärglusega. Tegemist on olukorraga, kus kaks või enam iseseisvat avalik-õiguslikku juriidilist isikut kasutavad nende seadusega antud võimalust ühineda. Ühinemine sõltub sellest, kas KOV üksused seda soovivad ehk vajalikud on ühinevate KOV üksuste tahteavaldused. Sellist olukorda põhjendab asjaolu, et Eestis on siiani olnud tegemist üldjuhul vabatahtlike KOV ühinemistega.

KOV üksuste Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise korral, kus puudub KOV volikogu poolte tahteavaldus, on põhjendatult tegemist seadusjärgse õigusjärglusega. Seaduse alusel tekkival õigusjärglusele ei sõlta õiguste ja kohustuste seaduse alusel ülemineku korral õigusmuudatuse saabumine senise ja uue õigustatud või kohustatud isiku tahtest, vaid seaduses sätestatud abstraktse faktilise koosseisu eelduste realiseerumisest. Õigusselguse huvides on siiski otstarbekas reguleerida õigusjärglus analoogselt nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel. Üldõigusjärgluse all peetakse silmas, et õigusjärglane on õiguseelneja asemel üheaegselt kõikides õigussuhetes, milles viimane enne üleminekut osales. Üksikõigusjärgluse all mõistetakse üksikute õiguste või kohustuste üleminekut ühelt isikult teisele. KOV üksuste ühinemise korral on tegemist üldõigusjärglusega. Seda ei ole küll otseselt õigusaktides sätestatud, kuid on loogiline, et ühinevad KOV üksused ei saa määrata, et moodustatav KOV üksus osasid nende õigusi või kohustusi üle ei võta. Analoogne on olukord äriühingute ühinemise puhul, mille osas on tegemist üldõigusjärglusega. Erinevalt KOV üksuste ühinemist reguleerivatest õigusaktidest on äriseadustiku § 391 lõikes 4 öeldud, et ühinemisel läheb ühendatava ühingu vara, sealhulgas kohustused, üle ühendavale ühingule. Uue ühingu asutamisel läheb ühinevate ühingute vara, sealhulgas kohustused, sellele üle. Käesolev regulatsioon sätestatakse analoogselt äriseadustiku § 391 lõikes 4 sätestatule, mis kohaldub äriühingute ühinemisel ning mille kohaselt ühinemisel läheb ühendatava ühingu vara, sealhulgas kohustused, üle ühendavale ühingule (analoogselt omavalitsuste liitumisele) ning uue ühingu asutamisel läheb ühinevate ühingute vara, sealhulgas kohustused, sellele üle (analoogselt omavalitsuste ühinemisele). Seejuures võtab uus ühinenud omavalitsus üle näiteks ka ühinevate omavalitsuste kohustused Euroopa Liidu fondide meetmetest või muudest fondidest rahastatud projektide rakendamise ja ehitatud ning soetatud vara sihipärase kasutuse osas. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglaseks olev ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab jätkama näiteks ka maaelu arengukava või kalanduse rakenduskava alusel saadud toetuse abil ehitatud või soetatud vara sihipärast kasutamist meetme tingimustes ettenähtud tähtaja jooksul ning rikkumiste korral

---

<sup>47</sup> Varul, P. jt. *Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne*. Kirjastus Juura, Tallinn 2010, lk 20

esitatakse toetuse tagasinõue lõpetatud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglaseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse vastu.

Samuti võtab ühinenud KOV üle ka kõik pooleliolevad haldusmenetlused ja nende lahendamises ei ole vaja eraldi ühinemislepingus kokku leppida.

Kuna tegemist on regulatsiooniga, mis ei ole kitsalt seotud haldusreformi teostamisega, vaid millega sätestatakse mistahes volikogu või Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise tagajärjed, on põhjendatud sätte lisamine püsimuudatusena ETHSi.

**Paragrahvi 27 punktiga 17** täiendatakse ETHS § 14<sup>1</sup> lõigetega 4<sup>1</sup>-4<sup>5</sup>, milles nähakse ette KOV õigusaktide kehtestamise ja kehtivuse erireeglid ühinenud KOVides.

Kavandatava ETHS § 14<sup>1</sup> lõike 4<sup>1</sup> kohaselt kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, milles nad valdade ja linnade ühinemiseni kehtisid.

See säte on universaalse tähtsusega, kuna hõlmab kõiki õigusakte, mille kehtivust ei ole ETHSis erinormidega reguleeritud (nt ühinemise tulemusena moodustunud KOVi põhimääruse kehtestamise kord). Aktides sisalduvate vastuolude lahendamisel lähtutakse tõlgendamisreeglitest ja mõistlikkuse põhimõttest, st nimetatud õigusakte saab kohaldada vaid ulatuses, mis on antud olukorras võimalik. Kui ühinevad nt 4 KOVi, siis ei saa näiteks teenuste korraldamisel rakendada korraga kõikide ühinenud KOVide senistest aktidest, vaid tuleks ühinemislepinguga valida õigusakt, millest sellisel juhul lähtuda. Vt ka eelnõu § 16 selgitusi.

Kui vastavad uued KOV õigusaktid kehtestatakse, tunnistatakse samaaegselt senised ühinenud KOVide aktid kehtetuks.

KOV põhimääruse kehtestamiseks nähakse ETHS § 14<sup>1</sup> kavandatava lõikega 4<sup>2</sup> ette, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestab valla või linna põhimääruse hiljemalt nelja kuu jooksul volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates ning uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse ühinemislepingus kokku lepitud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest. Kui põhimäärust ei ole nimetatud kuupäevaks vastu võetud, kohaldub kavandatava KOKS § 52 lg 1 punktis 1<sup>1</sup> sätestatud tagajärg, et volikogu osutub tegutsemisvõimetuks. Seega on esitatud kuupäeval distsiplineeriv motiiv, et ühinemise tulemusena moodustatud KOV võtaks põhimääruse võimalikult kiiresti pärast ühinemist vastu.

ETHS § 14<sup>1</sup> täiendamises lõikega 4<sup>3</sup> reguleeritakse, et ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse läinud hallatavad asutused tegutsevad kuni uute põhimääruste kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruste järgi. Juhul, kui hallatavaid asutusi koheselt ei reorganiseerita ning nende põhimääruses ei ole vajadust muudatusteks (omavalitsuse nimi, asutuse nimi), siis ei ole kohustust hallatavate asutuste põhimääruseid muuta.

ETHS § 14<sup>1</sup> lõikega 4<sup>4</sup> täiendamisega täpsustatakse, et ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni ja üldplaneeringu kehtestamiseni

kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ja üldplaneeringud nendel territooriumidel, kus nad enne ühinemist kehtestati. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadest.

ETHS § 14<sup>1</sup> lõikega 4<sup>5</sup> täiendamiseiga reguleeritakse täpsustavalt uue omavalitsusüksuse poolt sümboolika kasutamine olukorras, kui kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevaks ei ole haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus võtnud vastu valla või linna põhimäärust, milles sümboolika kasutamine reguleeritakse. Sellisel juhul võib moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus kasutada ühinemislepingus või ühinemiskokkuleppes kokku lepitud ühineva valla sümboolikat, mis vastab KOKS § 14 lõikes 3 sätestatud heraldikanõuetele.

Eelnõu § 27 punktiga 18 täiendatakse ETHS-i § 14<sup>1</sup> lõiget 5 tähtajaga uue arengukava vastuvõtmiseks, mis seni seaduse tasemel erinevalt eelarvestrateegiast reguleerimata oli. Käesoleva seadusega kehtestatakse analoogselt eelarvestrateegiaga erandlik tähtaeg, mille jooksul tuleb uuel kohaliku omavalitsuse üksusel kinnitada arengukava, kuna KOKSi § 37<sup>2</sup> lõikest 3 tulenevalt on arengukavale ja eelarvestrateegiale sätestatud sama ajaline nõue ning nad peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. Erandliku tähtaja (s.o hilisema kui 15. oktoober) kehtestamine seaduses tagab õigusselguse, kuna 15. oktoobri seisuga ei ole veel ühinenud omavalitsuste volikogul võimalik arengukava kinnitada ning sätestatud 60 päeva jooksul uut arengukava vastu võtmata ei ole kohaliku omavalitsuse üksus alates 2018. aasta algusest abikõlblik taotlema Euroopa Liidu struktuurifondide toetusi ega investeeringutoetusi riigieelarveseaduse tähenduses.

Kehtivas seaduses selle kohta eriregulatsioon puudub, reguleeritakse vaid eelarvestrateegia vastuvõtmise erisust. Nimelt, sätestab kehtiv ETHS § 14<sup>1</sup> lõige 5, et kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud omavalitsusüksuse volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja pärast 1. oktoobrit, kinnitab volikogu ühinemise käigus moodustunud omavalitsusüksuse eelarvestrateegia 60 päeva jooksul pärast volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist.

Kuna arengukava ja eelarvestrateegiat tuleb käsitleda ühtses süsteemis, siis on seadust seni olnud võimalik tõlgendada selliselt, et arengukava peab olema koos eelarvestrateegiaga vastu võetud 60 päeva jooksul pärast valimistulemuste väljakuulutamist.

Uue ühinemisel tekkinud omavalitsusüksuse integreeritud arengute suunamiseks ning sujuvalt toimima hakkamiseks on vaja volikogul vastu võtta uus arengukava. Ühtse arengukava puudumine ei võimalda investeeringuid korrektselt kavandada. Ühinemislepingust tulenevat tervikvaadet saab parimal viisil ellu viia, võttes vastu uue ühise omavalitsuse arengukava.

Eelnõuga tagatakse õigusselgus arengukava menetlemise aja osas, sätestades, et ühinenud omavalitsusüksuse uus arengukava ja eelarvestrateegia peavad olema vastu võetud hiljemalt ühinemise aastale järgneva aasta 15. oktoobriks, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja vahemikus 1. oktoober kuni 31. detsember.

Tulenevalt KOKS-i § 37<sup>1</sup> lõikest 2 moodustavad arengukava ja eelarvestrateegia terviku<sup>48</sup> ning arengukava on eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja investeeringute kavandamise

---

<sup>48</sup> Arengukava ja eelarvestrateegia on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel, kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel, investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel.

aluseks. Ühinemisjärgse omavalitsusüksuse eelarve vastuvõtmine ilma ühtse arengukava ja eelarvestrateegiata ei taga kooskõla seadustega. Operatiivselt vastu võetud uue omavalitsusüksuse arengukava ja eelarvestrateegia võimaldavad probleemideta taotleda riigilt investeeringutoetusi ja struktuurivahendeid.

**Paragrahvi 27 punktiga 19** nähakse ette ETHS-i § 14<sup>1</sup> täiendamine lõigetega 5<sup>1</sup> ja 5<sup>2</sup>, mis kohustavad juhul, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja muul ajal kui sama paragrahvi lõikes 5 nimetatud perioodil, volikogusid kinnitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ja eelarvestrateegia üheksa kuu jooksul pärast volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist.

Kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ja eelarvestrateegia ei ole vastu võetud, kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ja eelarvestrateegiad, mis on aluseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel.

**Paragrahvi 27 punktiga 20** täiendatakse ETHS § 14<sup>1</sup> lõigetega 11–14, mis sätestavad erinevad üleminekusätteid KOV aktide ja asutuste moodustamise osas.

**Lõige 11** näeb ette kohustuse kehtestada haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud uue KOVi üldplaneering hiljemalt 3 aasta möödudes volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseks. Liiga pikk õiguslik vaakum, kus lähtutakse ühinenud KOVide üldplaneeringutest, kuid ei ole veel kehtestatud planeerimisseaduse § 74 lõike 1 kohast üldplaneeringut, ei taga tõhusalt üldplaneeringu eesmärgi täitmist, milleks on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine.

**Lõige 12** sätestab erisuse, mis saab ühinemisel senistest KOV asutustest. Sätte kohaselt viiakse pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena ühinemise teel uue kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustumist kõik ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste senised täitevorganid ning ametiasutused ja ametiasutuste hallatavad asutused üle moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu, kes on seniste KOVide üldõigusjärglane.

**Lõige 13** täpsustab, et ühinenud kohaliku omavalitsuse ametiasutuse struktuuri, samuti vallavalitsuse koosseisu ja palgajuhendi kinnitab uus valitud vallavolikogu. KOVide omaalgatuslike ühinemiste puhul on tavaks leppida ühinemislepingus kokku, et struktuuri kinnitamine toimub uue valitud volikogu poolt. Regulatsiooni toomisega seaduse tasemele vähendame bürokraatiat ühinemislepingu koostamisel ja selle menetlemisel, kaotades kohustuse koormata seda sätetega, mille osas osalistel ei ole sisulisi valikuid, ent milles kokkuleppimata jättes võib kaasneda selgusetus uue valla struktuuride moodustamise viisi ja aja osas.

**Lõike 14** kohaselt alustavad ühinemise tulemusena moodustunud KOV uued ametiasutused tööd ühinemisele järgneva aasta 1. jaanuaril. Vt ka eelnõu § 17 lg 2 selgitusi.

**Eelnõu §-ga 28** reguleeritakse KOKSis kavandatud muudatusi.

**Paragrahvi 28 punktiga 1** nähakse ette muudatus KOKSi § 19 lõikes 1, täiendades seda volikogu liikme volituse peatumise alusega kui volikogu liige on nimetatud osavalla või linnaosa valitsuse



vanemaks. KOKS § 57 lõike 2 punkti 3 muudatusega reguleeritakse nimelt osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamist ja võrdsustatakse tema volituste tähtaeg valla- või linnavalitsuse volituste tähtajaga. Osavalla või linnaosa vanemate puhul on põhjendatud reguleerida volikogu liikme volituste peatumise aluseid sarnaselt valla- või linnavalitsuse liikmetele, sest vastavalt konkreetse KOV volikogu otsusele võib osavalla või linnaosa vanema ametikoht olla ka poliitiline. Sarnaselt valla- või linnavolikogu liikme volituste peatumisega valla- või linnavalitsuse liikmeks oleku ajal, peaks ka osavalla või linnaosa vanemal tema volituste lõppemisel olema võimalus naasta volikogusse, kui ta on osutunud eelnevalt valitud linnavolikogu liikmeks. Selleks tuleks täiendada KOKSi § 19 lõige 2 punkti 1.

**Paragrahvi 28 punktiga 2** nähakse ette muudatus KOKS § 19 lõikes 3. Sarnaselt linnavalitsuse liikmega peaks ka osavalla või linnaosa vanem, kes on valitud volikogu uude koosseisu, saama osaleda selle istungitel.

**Paragrahvi 28 punktidega 3-5** käsitletakse seoses ülevallaliste valimisnimekirjade ärakaotamisega asendusliikmete määramise korda, asendades viidatud sätetes väljend "ülevallalisest või ülelinnalisest" väljendiga „ülelinnalisest“. Praktikas on nimelt selgunud, et ühinemistel väikevaldades, kus on rakendatud ülevallalisi nimekirju, ei ole saadud valimistel piisavat esindatust, st mandaadid jaotuvad ebaühtlaselt pigem KOV keskusomavalitsuse kasuks. Kuna ülevallalised nimekirjad ei ole praktikas toonud demokraatliku esindatuse huvides kaasa oodatud tagajärge, siis on vastavad sätted kavandatud kehtetuks tunnistada.

**Paragrahvi 28 punktiga 6** muudetakse KOKSi § 22 lõike 1 punkti 10, mis käsitleb volikogu ainupädevusse kuuluvate küsimuste otsustamist. Praegu ei ole KOKSi § 22 lõike 1 punkt 10 kooskõlas ETHSi terminoloogiaga ning lubab mitmeti tõlgendamist. ETHS eristab selgelt kahte menetlust: haldusterritoriaalse korralduse muutmist (ETHSi § 7 lg 1) ning haldusüksuste piiride ja nime muutmist (ETHSi § 7 lg 2). Paratamatult toob haldusterritoriaalse korralduse muutmine kaasa ka nime ja piiride muudatuse, kuid sellisel juhul ei käsita ETHS seda eraldi haldusüksuse piiride ja nime muutmise menetlusena. KOKSi § 22 lõike 1 punkt 10 mainib ainult valdade ja linnade piiride või nime muutmist, see võimaldab mitmeti tõlgendamist, kuna ei ühti ETHSi terminoloogiaga. Samuti jääb volikogu ainupädevusest praegu välja haldusterritoriaalse korralduse muutmine (KOV-i üksuste ühinemine). Eelnõu §-ga 28 viiakse KOKSi ja ETHSi terminoloogia omavahel kooskõlla, täpsustades, et volikogu ainupädevusse kuuluvad mõlemad ETHSi menetlused neid teineteisest selgelt eristades. Seega kui KOV-i üksuste ühinemise teel otsustatakse moodustada uus KOV-i üksus või vähendada seniste KOV-i üksuste arvu, siis sellega kaasnevad nime ja piiride muudatused ei ole käsitatavad ETHSi mõistes haldusüksuste piiride ja nime muutmise protsessiga. Vastavalt KOKSi § 45 lõikele 5 otsustab volikogu haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmised koosseisu hälteenamusega.

**Paragrahvi 28 punktiga 7** täiendatakse KOKSi 22 lõiget 1 punktiga 10<sup>1</sup>, täpsustades, et volikogu ainupädevuses on ka haldusterritoriaalse korralduse muutmisel tehtud ühinemislepingu ja ühinemisotsuse muutmise küsimused, et välistada nende muutmise muu omavalitsusorgani poolt.

**Paragrahvi 28 punktiga 8** muudetakse KOKS § 22 lg 2 sõnastust viisil, mis võimaldab volikogul volitada volikogu ainupädevusesse mitte kuuluv küsimus valitsusele, valla või linna ametiasustusele, ametiasustuse struktuuriüksusele või valla või linna ametnikule. Võrreldes kehtiva seadusega laiendatakse delegerimisõigust volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasustusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Kehtiva

praktika kohaselt ei moodustata osavalla või linnaosa valitsust ametiasutusena, kuna osavallas<sup>49</sup> on kõigest üks ametnik (osavalla vanem) ja mõni töölepingu alusel töötaja, kuid tulenevalt käesoleva eelnõuga kavandatavatest muudatustest osavalla või linnaosa regulatsiooni osas (sh osavalla ja linnaosa valitsuse kui ametiasutuse moodustamise võimaluse loomine) on oluline osavalla või linnaosa toimimise tagamiseks sätestada volikogule võimalus delegeerida oma pädevuses olevaid ülesandeid, mis ei hõlma üldaktide andmist, ametiasutusele, nimetatud kogule, KOV asutusele, selle struktuuriüksusele või ametnikule. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, siis määrab nimetatud asutuste ja isikute antavate aktide liigi kohaliku omavalitsuse üksus. Vastava delegeerimise käigus tuleb arvestada valdkonnaseadustest tulenevaid nõudeid aktide liikide osas. KOV saab oma sisemiste õigusaktidega täpsustada nimetatud asutuste aktide liike, kui see akti liik ei tulene üheselt valdkonnaseadusest.

**Paragrahvi 28 punktiga 9** sätestatakse erisus sihtasutuste seaduses sätestatust, mille § 5 lg 5 kohaselt sihtasutuse asutaja õigused ei lähe üle tema õigusjärglasele. Praktikas on tekitanud probleeme sihtasutuste asutajaõiguste teostamine kohalike omavalitsuste ühinemise järgselt, kuna sihtasutuste seadus (edaspidi SAS) seab täna piirangu asutajaõiguste ülekandumisele õigusjärglasele, on see säte tekitanud mitmeid probleeme omavalitsuste ühinemisel ühinevate omavalitsuste poolt asutatud sihtasutuste tegevuse jätkamisel. Senine ainuke lahendus, mis oleks võimaldanud sihtasutuste senisel viisil juhtimist jätkata, oleks eeldanud sihtasutuste likvideerimist ning uuesti moodustamist, mis arvestades, et sihtasutuse asutamise eesmärk on jätkuvalt sama ka peale omavalitsuste ühinemist, oli liialt koormav. Eriti arvestades, et ühinemisega seoses tuleb niikuinii reorganiseerida kõik hallatavad asutused ning sel perioodil on omavalitsuses niigi tavapärasest suurem töökoormus, mida käesoleva seadusega püütakse vähendada, kaotades seadusest tulenevad piirangud, mille jätkamiseks ei ole sisulisi põhjendusi. Käesoleva muudatuse kohaselt, kui sihtasutuse moodustanud vald või linn ühineb ja tema õigusjärglus läheb üle haldusterritoriaalse korralduse muudatuse tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele, ei rakendu SAS § 5 lg 5 ja asutajaõigused lähevad üle moodustuvale kohaliku omavalitsuse üksusele. Analoogne põhimõte sisaldub ka äriseadustikus, mille § 391 lõike 5 kohaselt ühendatava ühingu osanikud või aktsionärid saavad ühinemisel ühendava ühingu osanikeks või aktsionärideks. Uue ühingu asutamisel saavad selle osanikeks või aktsionärideks ühinevate ühingute osanikud või aktsionärid.

Samalaadne erisus nähakse eelnõuga ette ka mittetulundusühingute seadusest (edaspidi MTÜS). MTÜS § 14 lõike 2 järgi nimelt lõpevad juriidilisest isikust liikme ühinemise või jaotumise korral tema liikmeõigused. Selline automaatne liikmeõiguste lõppemine ja mitteülekantavus ühinemise tulemusena tekkinud KOV üksusele toob praktikas kaasa senise MTÜ lõpetamise ja uuesti moodustamise, mis on KOVile tarbetu halduskoormus. Eelnõuga täiendatakse seetõttu KOKS § 35 lõikega 4<sup>2</sup>, sätestades, et kui mittetulundusühingu liikmeks olev vald või linn ühineb ja kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglus läheb üle haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele, ei kohaldata MTÜS § 14 lõikes 2 sätestatut.

Sättes tehakse erisus Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 69 lõikes 2 nimetatud kohaliku tegevusgrupi liikmeks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse liikmeõiguste suhtes, mille puhul kohaldatakse jätkuvalt MTÜS § 14 lõiget 2.

MTÜS § 14 lõike 2 teise lause kohaselt juriidilisest isikust liikme ühinemise või jaotumise korral tema liikmeõigused lõpevad.

---

<sup>49</sup> Eestis on osavallad ametlikult moodustatud kahes omavalitsuses – Vinnis ja Väike-Maarjas. Linnaosad on moodustatud ainult Tallinnas.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469), teise osa III jaotise II peatükis nimetatud kohalik algatusrühm on Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 69 lõike 2 kohaselt mittetulundusühing, kelle põhikirjaline eesmärk on kohaliku elu arendamine ja kes vastab kohaliku tegevusgrupi kohta kehtestatud nõuetele (edaspidi *kohalik tegevusgrupp*). Kohaliku tegevusgrupi liikmeteks on ühiste majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete huvidega vallad ja linnad, mille territooriumid kuuluvad samasse geograafilisse piirkonda. Tegevuspiirkond on kohaliku tegevusgrupi liikmeks olevate valdade, sealhulgas vallasiseste linnade ja kuni 4000 elanikuga linnade territoorium. Vastavalt Euroopa Liidu õigusaktidele on kogukonna juhitud kohalik areng (Leader) suunatud konkreetsetele allpiirkondadele ja seda viiakse ellu integreeritud ja mitmesektoriliste piirkonnapõhiste kohaliku arengu strateegiate kaudu.

Seega, kuna Leader-meede põhineb piirkondlikel integreeritud strateegiatel ja kindlal liikmelisusel, saab kohaliku omavalitsuse üksus korraga kuuluda üksnes ühte kohalikku tegevusgruppi. Seetõttu on Leader-meetme rakendamise seisukohast oluline, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele kohalduks jätkuvalt mittetulundusühingute seaduse § 14 lõikes 2 sätestatu. Ehk teisisõnu kohaliku tegevusgrupi liikmeks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise korral lõppeksid tema liikmeõigused kohalikus tegevusgrupis ning ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus saaks taotleda asjakohase tegevuspiirkonna kohaliku tegevusgrupi liikmeks vastuvõtmist. Selline lähenemine ei mõjuta kohaliku omavalitsuse üksuse rahastamise võimalusi läbi Leader-meetme, kuna meetmes on ette nähtud, et kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaal-majanduslike näitajate alusel arvatud eelarve osa, mis on kohustustega katmata, liigub koos kohaliku omavalitsuse üksusega kaasa.

Muudatus ei hõlma kalanduse kohalikku algatusrühma, kuna kalanduspiirkonnad (kalanduse kohalikku algatusrühma tegevuspiirkond) määratakse õigusaktidega ning põhimõtteliselt võiks üks kohaliku omavalitsuse üksus kuuluda liikmena mitmesse algatusrühma, kui tema territoorium hõlmab mitme kalanduse algatusrühma tegevuspiirkonda. KOKSi kavandatav muudatus toob kaasa üksnes maaeluministri 25. novembri 2015. aasta määruse nr 19 „Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine“ asjakohase muutmise vajaduse.

**Paragrahvi 28 punktidega 10 ja 14-26** sätestatakse senisest täpsemalt osavalla ja linnaosa ning osavalla- või linnaosakogu roll kohaliku omavalitsuse üksuse valitsemiskorralduses. Eelnõu eesmärk on muuta osavalla ja linnaosa moodustamist ja korraldust paindlikumaks, kohustamata seejuures osavalla ja linnaosa moodustamisel luua ka ametiasutuse ja osavalla või linnaosa vanema ametikohta<sup>50</sup>.

Osavalla või linnaosa moodustamine ei ole siiski ainus elanike esindamise ja kaasamise instrument kohaliku elu küsimuste lahendamisesse. Eri suuruse ning asustussüsteemiga

---

<sup>50</sup> Osavalla ja linnaosa õiguste laiendamisel on suures osas lähtunud ekspertanalüüsis „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“ esitatud põhimõtetest linnaosade ja osavaldade korralduse osas<sup>50</sup>.

KOVidele sobivad eri lahendused, näiteks on võimalik eristada valdkondlikult tsentraliseeritud ülesannete korraldust, teenuspiirkonna mudelit või multifunktsionaalsete piirkondlike keskuste moodustamist<sup>51</sup>. Nt avalike teenuste kättesaadavust ühinemisjärgses KOVis on võimalik tagada teenusepunktide abil. Osavald või linnaosa on seega üks võimalikest juhtimisstruktuuri valikutest, mille moodustamisel on võimalus valida nii detsentraliseeritud kui tsentraliseeritud kogukondliku või piirkondliku teenuskeskustega osavalla mudeli vahel. Teenuspiirkondade või piirkondlike keskuste rakendamine KOV juhtimisstruktuuri korraldamisel on KOV otsustuspädevuses ning selle osas kehtiv seadus piiranguid ette ei näe. Osavalla või linnaosa moodustamine on KOV otsustuspädevusse jääv sisemise töökorralduse küsimus, mille KOV võib autonoomiapõhimõttest ehk enesekorraldusõigusest tulenevalt vastavalt oma nägemusele otsustada. Iga KOV peab saama ise otsustada, milline on omavalitsusele kõige sobivam sisemise töökorralduse, teenuste osutamise, koostöö ja kaasatuse korraldus. Seadusandja poolt osavaldade või linnaosa moodustamiseks kohustamine riivaks ebaproportsionaalselt KOV enesekorraldusõigust. Küll aga tuleb osavalla või linnaosa moodustamisel tähelepanu pöörata, et osavald või linnaosa oleks tihedalt seotud omavalitsuse organitega ning need toetaksid üksteist, mitte ei moodustataks osavalda või linnaosa varasema olukorra säilitamiseks. Seda on kõige paindlikumalt võimalik reguleerida KOV poolt põhimäärusega, mitte seadusega.

Osavald ja linnaosa on niisiis valla- või linnasisene detsentraliseeritud territoriaalne üksus, mis vastutab teatud kohaliku iseloomuga teenuste igapäevase korraldamise eest. Kohaliku omavalitsuse ja osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatud küsimustes ja ulatuses on osavalla või linnaosa organitel (osavalla- või linnaosavanem, osavalla või linnaosa valitsus, mis ei ole kohustuslikud moodustada ning osavalla- või linnaosakogu, mille moodustamine on kohustuslik) otsustusõigus. Näiteks võib osavalla või linnaosa ülesanneteks olla kohalike tegevuste korraldamine (nt väikeste hangete korraldamine-järelevalve, sotsiaaltoetuste otsustamine, MTÜde väiksemate toetuste otsustamine jne). Osavalla- või linnaosakogul peaks olema võimalus oma arvamuse kaudu mõjutada ka neid omavalitsuse otsuseid, mis puudutavad vahetult nende kogukonda või piirkonda, sh näiteks asutuste reorganiseerimist ja piirkonna strateegilist arendamist (nt investeringute prioriteedid vms). Osavaldade ja linnaosade võimalikul moodustamisel on kaks eesmärki:

- 1) tagada vastutus elanikele lähedalolevate kohalike igapäevateenuste korraldamise ja probleemide lahendamise eest võimalikult kogukonna tasandil, kui nii on ette nähtud osavalla või linnaosa põhimääruses. Vajaliku võimekuse olemasolul vastutuse ja õiguste delegeerimine osavaldadele ja linnaosadele ning neilt edasi ka külakeskustele ning seltsidele vabastab linna- või vallavalitsuse jooksvate küsimuste lahendamise survest ja nad saavad tegeleda strateegiliste ja ülevallaliste või -linnaliste küsimuste lahendamisega, samas kui kogukonda jäävad alles demokraatia ja tagasiside esitamise mehhanismid,
- 2) delegeerida kogukondadele demokraatlik otsustusõigus osavalla või linnaosa põhimäärusega sätestatud ulatuses või õigus mõjutada kohaliku omavalitsuse otsuseid neid vahetult puudutavates küsimustes ja vältida võõrandumist.

---

<sup>51</sup> Katttai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014) Ekspertarvamus „Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel“. Kättesaadav: [http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analusiid/2014\\_uhinenu\\_kovide\\_valitsemiskorralduse\\_mudelite\\_ja\\_juhtimisstruktuuri\\_kujundamine.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analusiid/2014_uhinenu_kovide_valitsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf).

**Paragrahvi 28 punktiga 10** sätestatakse osavalla- või linnaosakogu roll kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ja eelarvestrateegia koostamisel seisukoha kujundamise ja ettepanekute esitamise näol. Ettepanekute menetlemise kord tuleb täpsemalt reguleerida KOKS § 37<sup>2</sup> lõigete 1 ja 2 alusel sätestatud arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korras. Nii ka tuleks korras määrata, mis aja jooksul osavalla- või linnaosakogu peab esitatud arengukavale ja eelarvestrateegiale seisukoha andma ning mis on tähtjaks vastamata jätmise tagajärg.

**Paragrahvi 28 punktiga 11** tehtav muudatus on tingitud sellest, et KOKSi § 22 lõiget 1 täiendatakse uue punktiga (eelno § 28 punkt 7). Kuna kõik haldusterritoriaalse korralduse muudatusega seotud küsimused otsustatakse volikogu koosseisu häälteenamusega vastavalt KOKSi § 45 lõikele 5, siis on vaja nimetatud normi muuta selliselt, et ka ühinemislepingute ja ühinemisotsuste muutmine otsustatakse koosseisu häälteenamusega. Ühinemislepingud koostatakse ja on seni koostatud ETHSi alusel toimunud volikogu algatatud ühinemiste käigus (ETHSi § 9<sup>1</sup>). Reformi raames ei sõlmita Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ühinemislepinguid, vaid eelnõu kohaselt tehakse ühinemiskokkulepped (eelno § 12 lg 5). Seega laieneb KOKSis tehtav muudatus nii reformi raames vastuvõetavatele ühinemislepingutele kui ka üldises korras ETHSi alusel toimuvate ühinemiste puhul ühinemislepingutele.

**Paragrahvi 28 punktiga 12** täiendatakse KOKSi § 45 lõikega 6, selle lõike kohaselt antakse esimese valimisperioodi jooksul pärast ühinemisi (mõeldud on korraliste valimiste vahelist perioodi) ühinemiste käigus sõlmitud kokkulepetele suurem õiguskaits. Nimelt võib moodustunud KOVi volikogu muuta ühinemislepinguid ja ühinemisotsuseid esimese valimisperioodi jooksul vaid volikogu koosseisu 2/3 häälteenamusega.

**Paragrahvi 28 punktiga 13** nähakse KOKS § 52 lõike 1 täiendamisel punktiga 1<sup>1</sup> ette õiguslik tagajärg, kui ühinemise tulemusena moodustunud KOV ei ole 4 kuu jooksul valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates kehtestanud valla või linna põhimäärust. Sel juhul loetakse volikogu tegutsemisvõimetuks, mille tagajärjel kõigi volikogu liikmete volitused lõppevad enne tähtaega ja nende asemel nimetatakse asendusliikmed.

**Paragrahvi 28 punktiga 14** muudetakse KOKS § 56 sõnastust ja lisatakse kehtivale osavalla ja linnaosa definitsioonile teine lõik, milles fikseeritakse osavalla ja linnaosa võimalik roll nii kohaliku demokraatia tagamisel (s.o demokraatliku detsentraliseerimise põhimõte), kui osavalla ja linnaosa haldustegevuse korraldajana (s.o administratiivse detsentraliseerimise põhimõte). Lisanduv lause on väärtuspõhine ja ei sea olemasolevatele osavaldadele ja linnaosadele mingeid täiendavaid kohustusi ning selle põhimõtte avavad täpsemalt järgnevad sätted.

KOKS § 56 kohaselt on osavald või linnaosa valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus. Senine osavalla või linnaosa definitsioon väldib osavalla või linnaosa eksistentsi eesmärgi sõnastamist.<sup>52</sup> Samas

---

<sup>52</sup> Eestis moodustatud linnaosade ja osavaldade põhimäärused järgivad seaduses toodud definitsiooni. Sätestades osavalla kui konkreetse valla maa-alal ja koosseisus volikogu poolt moodustatud ja tema poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel tegutsev üksus.“ Erandiks on Vinni vald, kelle põhimääruse kohaselt on osavald „Vinni Vallavolikogu moodustatud ning tema poolt kinnitatud piiridega määratletud territooriumil tegutsev majandus- ning piiratud omavalitsusega üksus, mille eesmärk on valla omavalitsuse lähendamise osavalla probleemide lahendamisel.“ PhD. Mikk Lõhmuse ekspertarvamus „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“, Tallinna Tehnikaülikool. 2013, lk 14

on oluline määratleda, kas kehtiv osavalla või linnaosa õiguslik staatus on olla demokraatliku (poliitilise) detsentraliseerimise tulemusena moodustatud üksus või pigem administratiivse detsentraliseerimise (dekontsentreerimise) üks vormidest.<sup>53</sup> Täpsustuse eesmärk on muuta regulatsiooni senisest oluliselt paindlikumaks, sätestades selgesõnaliselt võimalused erinevateks detsentraliseerimise vormideks. Oluline on tagada, et kohaliku omavalitsuse üksusel jääks võimalus valida, kas osavald või linnaosa on demokraatliku detsentraliseerimise käigus moodustatud osavalla või linnaosa elanike kaasamise instrument, administratiivse detsentraliseerimise käigus moodustatud valla allüksus või sisaldab elemente mõlemast mudelist.

Teiste riikide kohaliku omavalitsuse seaduste analüüsi põhjal on demokraatlik detsentraliseerimine kõige olulisem ja kaaluvam osavalla või linnaosa moodustamise argument. Teiste riikide praktikat analüüsides on osavalla või linnaosa eesmärgiks reeglina eeskätt kohalike elanike kaasamine otsustusprotsessi ja kohalik haldustegevus ehk demokraatlik detsentraliseerimine. Demokraatlik detsentraliseerimine on eelduseks Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud kohaliku demokraatia ja subsidiaarsuse printsiibi rakendamiseks kohaliku omavalitsuse sisemise detsentralisatsiooni käigus. Selle otseseks väljundiks on osavalla elanike hulgast valitud või volikogu poolt määratud halduskogu osavalla esindus- ja otsustusorganina, kusjuures mitmed riigid (Rootsi, Norra, Taani) mõtestavadki osavald või linnaosa halduskogu kaudu. Administratiivne detsentraliseerimine ei eelda välisriikide praktika põhjal eraldi sätteid seadustes, see on kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorralduse küsimus.<sup>54</sup>

Samuti sätestatakse kõnealuses punktis, et osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna moodustatakse osavalla või linnaosa põhimäärusega osavalla- või linnaosakogu, mille esimehe valib osavalla- või linnaosakogu. Osavalla- või linnaosakogu liikmed valitakse demokraatlikkuse põhimõttel põhimääruses sätestatud korras. See tähendab, et liikmete valikul võidakse lähtuda rahvastikuregistri andmete kohaselt valla või linnaosa territooriumil elavatest isikutest, kes on osalenud KOV volikogu valimistel või siis koostatakse esinduskogu muul representatiivsel alusel, mille alused sätestab KOV osavalla või linnaosa põhimääruses.

**Paragrahvi 28 punktiga 15** täiendatakse KOKS §-i 57 lõikega 1<sup>1</sup>, mille kohaselt võib osavalla või linnaosa moodustamise aluseks olla kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisleping. Seaduse muudatusel negatiivsed mõjud puuduvad, kuna rakendamine sõltub konkreetsest vajadusest (kui soovitakse pärast ühinemist moodustada osavald või linnaosa). Positiivne mõju on ühinejale saavutatav õiguskindlus. Säte reguleerib osavalla või linnaosa moodustamist valdade ja linnade ühinemise korral, ja selle eesmärgiks on vähendada niigi kohalike omavalitsuste ühinemisega kaasnevat ajutist bürokraatia suurenemist, võimaldades linnaosa või osavalla paindlikuma moodustamise.

Osavalla või linnaosa regulatsiooni täpsustused ei tähenda, et selline KOV sisemise korralduse detsentraliseerimine oleks eelistatuim lahendus. See on vaid üks võimalikest detsentraliseerimise mudelitest, mille vajaduse konkreetsel juhul otsustavad asjaomased KOVid (vt ka § 15 selgitust).

---

<sup>53</sup> PhD. Mikk Lõhmuse ekspertarvamus „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“, Tallinna Tehnikaülikool. 2013, lk 14

<sup>54</sup> Näiteks Rootsi, Norra, Taani, Leedu Slovakkia. PhD. Mikk Lõhmuse ekspertarvamus „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“, Tallinna Tehnikaülikool. 2013, lk 7 ja 13

**Paragrahvi 28 punktiga 16** täiendatakse KOKS § 57 lõiget 2 punktiga 1<sup>1</sup>, sätestades osavalla või linnaosa põhimääruse pädevusse ka osavalla- või linnaosakogu moodustamise ning osavalla- või linnaosakogu esimehe valimise korra. Muudatuse eesmärk on kehtiva regulatsiooni kohandamine osavalla või linnaosa moodustamise eesmärgiga vastavaks, milleks on eelkõige elanike kaasamine ja kohalikes küsimustes otsustusõiguse delegeerimine piirkondade tasandile. Osavalla- või linnaosakogu moodustamise põhimõtted ja kord ja sellele ülesannete volitamine ning tegevuse järelevalve on volikogu kaalutusotsus ja sellega ei riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

Osavalla- või linnaosakogu moodustamise põhimõtete kujundamisel võiks arvestada, et ühelt poolt peaks see kajastama osavalla või linnaosa elanike hoiakute mustrit (proportsioone) ja samas koondama kodanike eri rühmade arvamusiidreid. Osavalla- või linnaosakogu on sisuliselt täitevvõimu nõustav ja vajadusel survestav kogu. Kuid osavalla- või linnaosakogule võib delegeerida ka teatud otsuseid (kohalike sotsiaaltoetuste või tegevustoetuste eraldamine) või teatud otsustele heakskiidu või edasilükkava vetoõiguse andmist (nt. koolide reorganiseerimine). Seega puudub osavalla- või linnaosakogul vahetu otsustusõigus, ta võib mõjutada KOV volikogu või täitevvõimu otsuseid oma autoriteediga. Osavalla- või linnaosakogu moodustamisel võib lähtuda järgmistest võimalikest mudelitest:

- (a) Osavalla- või linnaosakogu moodustatakse lähtuvalt osavalla või linnaosa valimistulemustest. Linnaosa- või osavallakogu kandidaadid määratakse valimisnimekirja poolt proportsionaalselt nendele antud osavallas või linnaosas antud häältele ja nende nimekirjas kandideerinud ning antud osavallas või linnaosas elavate elanike seast kandidaatide poolt saadud häälte arvu ja nende nõusoleku alusel. Kui antud osavallas või linnaosas ei ole piisavalt kandidaate, siis võib nimekiri nimetada oma kandidaatideks arvamusiidreid kogukonnast nende nõusolekul.
- (b) Osavalla- või linnaosakogu koondab osavalla või linnaosa arvamusiidreid. Osavalla- või linnaosakogu liikmed valitakse linnaosa või osavalla piirides tegutsevate ettevõtjate organisatsioonide, noortekogu, hallatavate asutuste juhtide, külavanemate, MTÜde juhtide jt arvamusiidrite poolt kvoodi alusel. Sellise osavalla- või linnaosakogu valimised korraldab osavallajuht koostöös nimetatud sihtrühmadega.
- (c) Osavalla- või linnaosakogu moodustatakse kas linnas või vallas terviku (kui vald või linn moodustab ühe valimisringkonna) või valimisringkondade valimistulemuste põhjal. Osavalla- või linnaosakogu koosseisu määrab volikogu fraktsioonide ettepanekul valimistulemuste proportsioonidest lähtuvalt oma valimisnimekirjadest osavallast või linnaosast kandideerinud osavalla või linnaosa elanike seast. Osavalla- või linnaosakogu liikmete nimetamisele kehtiksid samad põhimõtted, mis linnaosa- või osavallakogu osavalla moodustamisel linnaosa või osavalla valmistulemuste põhjal.

**Paragrahvi 28 punktiga 17** muudetakse KOKS § 57 lõike 2 punktide 2–5 sõnastust. Punkti 2 muudatuse kohaselt on osavalla või linnaosa valitsuse kui ametiasutuse moodustamine vabatahtlik (kuid juhul kui osavalla või linnaosa valitsus otsustatakse moodustada, toimib see ametiasutusena). Nagu varasemalt viidatud, ei moodustata kehtiva õiguspraktika kohaselt üldjuhul osavalla või linnaosa valitsust ametiasutusena, kuna osavallas on üldjuhul kõigest üks ametnik ja mõni töölepingu alusel töötaja, mistõttu ei ole eraldi ametiasutuse moodustamine ja registreerimine põhjendatud.

Punkti 3 muudatuse kohaselt pannakse osavalla või linnaosa vanema volituste tähtaeg sõltuvusse valla- või linnavalitsuse volituste tähtajast. Muudatuse eesmärk on korrigeerida

sätet, mis piirab osavalla või linnaosa vanema volitusi volikogu volituste tähtajaga. Analoogselt kestavad valitsuse volitused uue valitsuse ametisse nimetamiseni, mitte ei ole seotud volikogu volituste lõppemisega (KOKS § 29 lg 1). Vastasel juhul võib tekkida ebaproportsionaalselt pikk ajavahemik osavalla või linnaosa vanema volituste lõppemise ja uue osavalla või linnaosa vanema nimetamise vahel.<sup>55</sup>

Punkti 4 muudatusega täpsustatakse seoses osavalla- või linnaosakogu moodustamise võimaluse andmisega, et osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse osavalla- või linnaosakogu volitused ja nende teostamiseks vajalikud omavalitsuse eelarve vahendid.

Punkti 5 muudatusega täpsustatakse samuti seoses osavalla- või linnaosakogu moodustamise võimaluse andmisega, et osavalla või linnaosa põhimääruses sätestatakse osavalla- või linnaosakogu tegevuse järelevalve.

**Paragrahvi 28 punktiga 18** täpsustatakse, et osavalla- või linnaosakogul või selle esimehel ei ole õigustloova akti andmise õigust. Õigustloovate aktide andmise pädevust ei saa aga nimetatud organitele anda, kui võrd need küsimused kuuluvad KOV esindusorganite: volikogu ja valitsuse ainupädevusse. Ka sisuliselt oleks absurdne olukord, kus kitsalt piiritletud territooriumiosal toimetav organ saaks volituse anda terve KOV haldusterritooriumi ulatuses üldkehtivaid akte.

**Paragrahvi 28 punktiga 19** täiendatakse KOKS § 57 lõikega 4<sup>1</sup>, milles sisustatakse sama paragrahvi lõike 2 punktiga 4 sätestatud põhimääruses osavalla- või linnaosakogu legitimeeriv säte. Haldusülesanne volitatakse osavalla- või linnaosakogule volikogu sellekohase eraldi otsusega (või valitsuse korraldusega, kui volikogu on valitsusele sellise volitusnormi andnud). Kuna osavalla- või linnaosakogule antav volitusnormi ulatus sõltub volikogu kaalutusotsusest, siis ei piirata sellega ebaproportsionaalselt osavalla- või linnaosakogu õigust otsustada kõiki kohaliku elu seisukohalt olulisi küsimusi. Volikogu ei pea osavalla- või linnaosakogule haldusülesandeid volitama.

**Paragrahvi 28 punktiga 20** muudetakse KOKS § 57 lõigete 6 ja 7 sõnastust. Lõike 6 muudatuse kohaselt kohaldatakse osavalla- või linnaosakogu otsustele KOKS § 31 lõigetes 1, 2, 3 ja 5 sätestatud nõudeid. Muudatusega sätestatakse, et otsustele kirjutab alla osavalla- või linnaosakogu esimees.

**Lõike 7** muudatus sätestab järelevalvepädevuse osavalla- või linnaosakogu otsuste üle. Eelnõu kohaselt teostab nimetatud aktide üle kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Mõlema eelnevalt nimetatud muudatuse eesmärk on täpsustada sama paragrahvi lõikes 5 nimetatud osavalla- või linnaosakogu õigusi ja kohustusi.

**Paragrahvi 28 punktiga 21** tunnistatakse kehtetuks KOKS § 57 lg 8, mis sätestab, et valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa vanema, osavalla või linnaosa valitsuse volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid. Säte on KOVide enesekorraldusõigust liigselt piirav. Osavalla ja linnaosa eelarve on valla või linna eelarve osa ning omavalitsuse organ või struktuuriüksus ei ole iseseisev haldusekandja ehk õiguse

---

<sup>55</sup> "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" § 52 lg 1 punktile 4 (Volikogu tegutsemisvõimetus) on volikogu tegutsemisvõimetu kui ta pole nelja kuu jooksul vallavanema või linnapea vabastamisest arvates kinnitanud valitsuse liikmeid.



subjekt ning omavalitsuse mõnel organil või struktuuriüksusel ei saa olla suurem finantsgarantii või muud tagatised kui omavalitsusel tervikuna. (vt Riigikohus, nr 3-4-1-12-09 selgitatud (p 27)).

KOKS § 57 lg 8 sätet järgides võib tekkida olukord, kus üheltpoolt omavalitsus on kohaliku elu korraldamiseks ja õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks kohustatud eelarvet muutma, kuid samal ajal on organisatsiooni mõnede struktuuriüksuste suhtes valla või linna eelarve muutmine keelatud. Osavalla või linnaosa eelarve muutmise keeld piirab sellest tulenevalt omavalitsuse õigust kogukonna huvidest lähtuvalt määrata ise kindlaks omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalik organisatsioon ja selle ülesehitus, ülesanded ja nende täitmiseks vajalikud rahalised vahendid, millest tulenevalt on KOKS § 57 lg 8 vastuolus PS §-dega 154 ja 157. Kohaliku omavalitsusüksuse sisestruktuur ei saa omada suuremat kaitset kui vald või linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna.

**Paragrahvi 28 punktiga 22** täiendatakse KOKS § 57 linnaosa ja osavalla õigusaktide algatamise õigust reguleerivate lõigetega 9–13. Osavalla- või linnaosakogul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või –valitsusele küsimuste aruteluks ja õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele kahe kuu jooksul algatuse esitamisest arvates (**lõige 9**). Osavalla- või linnaosakogu algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, mille allkirjastab osavalla- või linnaosakogu esimees. Kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga (**lõige 10**). Osavalla- või linnaosakogu esindajal on õigus osaleda algatuse arutusel volikogus või valitsuses (**lõige 11**). **Lõikes 12** sätestatakse, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusel moodustatud osavalda või linnaosa ei või likvideerida ega piirata osavalla- või linnaosakogu, osavalla või linnaosa vanema ega osavalla või linnaosa valitsuse volitusi enne ühinemislepingu sätestatud tähtaja möödumist või enne ühinemislepingu kehtivusaja lõppu, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu taotlusel. Vt ka eelnõu § 15 selgitusi.

Osavalla või linnaosa ülesannete muutmiseks nähakse ette erikord KOKS § 57 **lõikes 13**. Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatud osavalla või linnaosa õigused ja täidetavad ülesanded on kokku lepitud ühinemislepingus, siis tuleb nende muutmisel ühinemislepingu kehtivusaja jooksul lähtuda KOKS § 45 lõikes 6 sätestatud volikogu liikmete häälteenamusest.

**Paragrahvi 28 punktiga 23** muudetakse paragrahvi 57<sup>1</sup> lähtuvalt muudatusest, mille kohaselt linnaosa või osavalla moodustamisel linnaosa või osavalla vanema ametikoha ettenägemine on vabatahtlik ning selle otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, määrates osavalla- või linnaosa vanema nimetamise korra osavalla või linnaosa põhimääruses. Juhul kui osavalla või linnaosa moodustamisel nähakse ette osavalla või linnaosa vanema ametikoht ametnikuna, st mitte poliitilisi ülesandeid täitva isikuna, kohaldatakse talle KOKS §-s 57<sup>1</sup> sätestatud avaliku teenistuse seaduse kohaldumise ning ametist vabastamise osas (**eelnõu § 28 p 24**).

**Paragrahvi 28 punktiga 25** nähakse KOKS § 57<sup>1</sup> lõigetes 3-5 ette uudne regulatsioon, mis näeb ette poliitilisi ülesandeid täitva osavalla või linnaosa vanema ametist vabastamise koostöö mittelaabumise tõttu. Poliitilisel ametikohal töötavale isikule ei kohaldata ATSist tulenevaid nõudeid.

Vastava sõnastusettepaneku on esitanud Tallinna Linnakantselei.

Nimelt võib vald või linn nimetada osavalla või linnaosa vanema ka mitte tavapärasel moel ametnikuna asutuse juhiks, kes täidab administratiivseid ülesandeid, mis talle on volikogu volitanud täitmiseks, vaid poliitilisi ülesandeid täitvaks isikuks. Poliitiliste ülesannete sisu on kohaliku omavalitsuse üksuse määrata.

**Paragrahvi 28 punktiga 26** täiendatakse seadust §-ga 70<sup>3</sup>, mis tagab erisuse osavaldade ja linnaosade osas, mis on moodustatud KOKSi 8. peatüki alusel enne 2016. aasta 1. juulit, kellel on võimalik kohaldada edasi kuni 2016. aasta 1. juulini kehtinud regulatsiooni kuni 2017. aasta volikogu valimistulemuste väljakuulutamise ajani. Niisamuti võib lähtuda esinduskogu regulatsiooni osas nimetatud ajani senikehtinud regulatsioonist. Säte on vajalik, tagamaks piisava üleminekuaja KOVide osas, kes on moodustanud osavallad või linnaosad.

**Paragrahvi 29** järgi muudetakse KOVVS-i. Olulisemad muudatused on seotud valimisringkondade moodustamise, mandaatide jaotamise, valimistulemuste kindlakstegemisega mitme valimisringkonnaga omavalitsustes, samuti Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus teostatavate valimistoimingutega.

**Paragrahvi 29 punktiga 1 ja punktidega 5-7** asendatakse seaduses sõnad „ülevallaline või -linnaline nimekiri“ läbivalt sõnadega „ülelinnaline nimekiri“. Muudatus tuleneb eelnõu § 29 punktide 8-11 muudatustest, millega ühtlustatakse valimistulemuste kindlakstegemise kord ühe ja mitme valimisringkonnaga valdades ja linnades, välja arvatud Tallinnas. Vt eelnõu § 28 punkti 1 selgitust.

**Paragrahvi 29 punktiga 2** täpsustatakse volikogude vähimaid suuruseid tulenevalt valla- või linnaelanike arvust. See on vajalik olukorras, kus Vabariigi Valitsuse poolt haldusterritoriaalse korralduse algatamisel volikogud seaduses sätestatud küsimustes, sh uue volikogu koosseisus liikmete arvu kohta, omavahel kokkuleppele ei jõua ja jäetakse kohaliku omavalitsuse ühinemiseks vajalikud valimistoimingud sooritamata. Sellisel juhul rakendatakse seaduses antud sättes toodud volikogu liikmete arvu alampiire, s.t uue volikogu koosseisu liikmete arv tuleneb seaduses sätestatud minimaalsest liikmete arvust. Vt eelnõu § 29 punkti 13 selgitust.

**Paragrahvi 29 punktide 3 ja 4** eesmärgiks on lisada paindlikkust valimisringkondade moodustamisel omavalitsuste ühinemisel, eelkõige väikeste valdade ühinemistel kaasnevate hirmude maandamiseks seoses volikogus vähese esindatusega, kuna seeläbi võib oma piirkonna arengus kaasa rääkimise võimalused väheneda. Ringkondade moodustamine on praktikas teatud juhtumitel ühinemiste ettevalmistamisel ja läbiviimisel väga oluline küsimus. Kehtiva seaduse alusel on võimalik moodustada valla- või linnaüleseid valimisringkondi (KOVVS § 8 lg 1) või piirkondlikke valimisringkondi, mille piirid ühtivad KOV piiridega, kui tegemist on ühinevate või ühinenud KOVidega (KOVVS § 8 g 2 ja 2<sup>1</sup>) või KOV üksusega, milles on moodustatud osavallad või linnaosad (KOVVS § 8 lg 3). **Punktis 3** kavandatava muudatusega võimaldatakse moodustada valimisringkonnad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele lisaks ka mitme kohaliku omavalitsuse üksuse kaupa. See võimaldab paindlikumaid lahendusi omavalitsuse sisese piirkondliku esindatuse korraldamiseks.

**Punktiga 4** sätestatakse, et kehtiva KOVVS § 9 lõikes 2 sätestatud mandaatide jaotamise kord kehtib ainult Tallinna kohta, sisuliselt taastatakse 16. detsembrini 2008 kehtinud KOVVS regulatsioon<sup>56</sup>. Ülejäänud mitmeringkonnalistes valdades ja linnades jaotatakse kõik mandaadid proportsionaalselt ringkondade vahel vastavalt KOVVS § 9 lõikes 1 sätestatud korrale. Vt ka punkti § 29 punkti 1 selgitust.

**Paragrahvi 29 punktidega 8 ja 11** muudetakse valimistulemuste kindlakstegemist reguleerivaid paragrahve, kohaldades senist valimistulemuste kindlakstegemise korda ühe

<sup>56</sup> Vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12849727>.

valimisringkonnaga kohaliku omavalitsuse üksuses kõigis kohaliku omavalitsuse üksustes peale Tallinna sõltumata valimisringkondade arvust. Selline korraldus oli kasutusel ka 2009. aastani kehtinud KOVVS-i regulatsiooni kohaselt<sup>57</sup>. Kehtivas seaduses sätestatud mitme valimisringkonnaga kohaliku omavalitsuse üksuses valimistulemuste kindlakstegemise korda rakendatakse edaspidi ainult Tallinnas.

**Paragrahvi 29 punktiga 9** asendatakse sõna „valimisringkonnas“ väljendiga „valimisringkonna kohta“. Eelnõu § 29 punktide 9, 10 ja 13 muudatused on seotud sellega, et vallas või linnas, mille valimistulemused tehakse kindlaks KOVVS § 56 alusel, võib eelnõu järgi olla mitu valimisringkonda. Sama sõnastust kasutati KOVVS-is enne 2009. a valimisi, samuti on sõnastus selline kehtivas Riigikogu valimise seaduses (RKVS § 62 lg 1, lg 4).

**Paragrahvi 29 punktiga 10** tehakse täpsustus nimekirjamandaatide jaotamiseks asendades selles sõna „ringkonnanimikirjas“ mitmuses oleva sõnaga „ringkonnanimikirjades“.

**Paragrahvi 29 punktiga 12** asendatakse KOVVS § 70 lg-s 2 väljend „mitme valimisringkonnaga kohaliku omavalitsuse üksuses“ sõnaga „Tallinnas“.

**Paragrahvi 29 punktiga 13** täiendatakse seadust §-ga 70<sup>3</sup>, milles reguleeritakse Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus valimistoimingute teostamise erisused. **Lõige 1** täpsustab, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalikud valimistoimingud teostatakse käesolevas seaduses ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi.

**Lõige 2** sätestab, kelle poolt ja mis tähtjaks teostatakse seadusest tulenevad valimistoimingud Vabariigi Valitsuse algatatud kohalike omavalitsuste ühinemisel juhul kui kohaliku omavalitsuse üksused ei ole teostanud valimistoiminguid või võtnud vastu vastavaid otsuseid hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks. Käesoleva seaduse alusel peavad kohalikud omavalitsused teostama 2017. aasta 19. juuliks järgmised valimistoimingud:

- Volikogu liikmete arvu käsitlevad samased otsused (*volikogu*)
- Valimisringkondade moodustamine ja mandaatide jaotamine (*volikogu*) ja valimisjaoskondade (*valitsus*) moodustamine
- Valla ja linna valimiskomisjonide (*volikogu nimetab*) ja jaoskonnakomisjonide (*valla ja linna valimiskomisjon*) moodustamine

Kohaliku omavalitsuse üksused ei saa jätta valimistoiminguid tegemata. Nad võivad KOVVS-is sätestatud ignoreerides teha korrapärased valimistoimingud oma senise valla või linna territooriumil valimiste korraldamiseks. Teostatud valimistoimingute põhjal on maavanemale eelnõuga antud pädevus teha need toimingud, mis on vajalikud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Valitud lahendus on KOV autonoomia riive osas põhjendatum, et mitte liigselt sekkuda kohaliku omavalitsuse õigusesse oma organite kujundamisel. Lahendus lähtub põhimõttest, et linnad ja vallad, kes kokkuleppele ei jõua ühinemisel moodustatava omavalitsusüksuse valimistoimingute teostamises, teevad KOVVS-is sätestatud tavapärasel korras kohustuslikud otsused, seejärel antakse maavanema pädevusse

---

<sup>57</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/12849727>.

sekkuda ühinemisel moodustuva KOV üksuse eest valimistoimingute teostamisse seniste KOV üksuste valimistoiminguid käsitlevate otsuste põhjal.

Ühinemisel moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmete arv kinnitatakse maavanema poolt hiljemalt 19. juulil 2017 lähtudes KOVVS § 7 lõike 1 teisest lausest ja lõikes 2 ettenähtust ning ühinevate kohalike omavalitsuste volikogude poolt § 7 lõikes 3 määratud tähtjaks järgmise koosseisu liikmete arvust selliselt, et volikogu liikmete arvuks määratakse ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvule vastav KOVVS § 7 lõikes 2 sätestatud minimaalne volikogu liikmete arv. Volikogu liikmete arvuks määratakse minimaalsest lubatud volikogu liikmete arvust suurem arv, juhul kui üks ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudest on kinnitanud volikogu liikmete arvuks sellest suurema arvu (**lõike 2 punkt 1 ja lõige 3**).

Valimisringkondade moodustamise ülesanne antakse käesoleva seadusega asjaomasele maavanemale, kes moodustab ühinemisel moodustuva uue valla või linna territooriumil ühe valla- või linnaülese valimisringkonna, välja arvatud juhul kui Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise hõlmab kohaliku omavalitsuse üksusi, kes volikogude poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus on leppinud kokku mitme valimisringkonna moodustamises. Sellisel juhul moodustab maavanem senisest kokkuleppesest lähtuvalt asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste territooriumil eraldi valimisringkonnad KOVVS § 8 lg 2 p 2<sup>1</sup> ja § 8 lg 3<sup>1</sup> sätestatud arvestades (**lõike 2 punkt 2 ja lõige 4**). Muudatus annab loetletud valimistoimingute teostamise nimetatud tingimustel maavanema pädevusse lahendada.

Kui valla- või linnavalitsused ei ole 15. juuniks 2017 moodustanud valimisjaoskondi, moodustab olemasolevate valimisjaoskondade põhjal ühinemisel tekkiva uue valla või linna valimisjaoskonnad maavanem, lähtudes ühinevate valla- või linnavalitsuste kehtivatest määrustest valimisjaoskonna moodustamise kohta ning KOVVS §-s 10 ettenähtust (**lõike 2 punkt 3**).

Maavanem nimetab ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude moodustatud valimiskomisjonide põhjal ühinemisel moodustuva valla või linna valimiskomisjoni liikmed ja kuni kaks asendusliiget, arvestades KOVVS § 19 lõikes 1 sätestatud ning järgides § 23 lõikes 2 ettenähtut, ja määrab valimiskomisjoni asukoha. (**lõike 2 punkt 4**).

**Lõige 5** sätestab, et valla või linna valimiskomisjon nimetab jaoskonnakomisjoni liikmed ja asendusliikmed KOVVS §-s 21 ettenähtut järgides. Sel juhul teeb kavandatava KOVVS §-s 21 sätestatud volikogu otsused valla või linna valimiskomisjon ja valla- või linnasekretäri toimingud teeb valla või linna valimiskomisjoni esimees. Säte lähtub KOVVS § 23 lõikes 3 sätestatud üldisest ühinemisvalimistel jaoskonnakomisjonide moodustamise korrast.

Lõige 6 sätestab, et valla või linna valimiskomisjoni ning jaoskonnakomisjoni tehnilise teenindamise tagab maavalitsus.

Lõike 7 järgi kaetakse valla või linna valimiskomisjoni ning jaoskonnakomisjoni kulud, mis on seotud valimiste korraldamisega, riigieelarve seaduse § 58 lõike 3 alusel kehtestatud korras ehk valitsuse reservist. See tähendab, et kuigi korralistel volikogu valimistel peab KOV ise katma valimiskomisjonide ja jaoskonnakomisjonidega seotud kulud (see kehtib ka haldusreformipuhul omaalgatuslike ühinemiste kulude katmisel), siis Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamine kui erimenetlus tingib ka kulude katmise Vabariigi Valitsuse reservfondist.

**Paragrahv 30** käsitleb **punktis 1** KOFSi § 22 täiendamist lõikega 2<sup>1</sup>, mis on seotud KOKSis sätestatud osavalla või linnaosa regulatsiooniga. Kui vallas või linnas on moodustatud osavald või linnaosa, esitatakse nimetatud sätte kohaselt eelarve eelnõu koos seletuskirjaga arvamuse avaldamiseks osavalla- või linnaosakogule. Osavalla- või linnaosakogu arvamus lisatakse volikogule esitatavale eelarve eelnõu seletuskirjale.

Osavalla- või linnaosakogult, kes on osavalla või linnaosa esinduskogu, peab arvamust küsima enne eelarve volikogule esitamist. Osavalla- või linnaosakogu arvamus peab jõudma volikogu lauale. Arvamus ei ole volikogule siduv, kuid seda tuleb käsitleda ühe sisendina võimalikul eelarve eelnõu muutmisel.

**Paragrahvi 30 punktiga 2** tehakse muudatus KOFS § 59 lõikes 10, mille muutmise eesmärk on edasi lükata ühe aasta võrra KOVide eelarvete üle minemine tekkepõhisele arvestusprintsibile. Riigieelarve koostatakse esimest korda tekkepõhisena 2017. a. KOVide kohustuslik üleminek toimuks praeguse sõnastuse järgi 2018. a. algusest. Ühinemise aastal tuleb hakata koostama ühineva KOVi uue aasta eelarvet ning uue arvestusprintsibi rakendamine samal ajal võib muuta ühinemise järgse eelarve koostamise liiga keeruliseks. Ühinemise järgsel aastal ehk 2018, a on uutel finantsjuhtidel võimalik keskenduda tekkepõhise eelarve koostamisele ja üleminek teostada 2019. a. algusest.

**Paragrahv 31** käsitleb muudatuste tegemist KOÜSis. **Paragrahvi 31 punkti 1** järgi tunnistatakse alates 2018. aasta 1. jaanuarist kehtetuks KOÜS need sätted, mis reguleerivad riigieelarvest makstavat ühinemistoetust, kuna edaspidiselt, st pärast haldusreformi teostumist, riik kohalike omavalitsuste ühinemist rahaliselt enam ei kavanda toetada. Kehtetuks tunnistatakse KOÜS § 6 lg 1, mis reguleeris ühinemistoetuse maksmist ja selle suurust; lõige 2, mis reguleeris toetuse sihtotstarvet, lõige 4, mis sätestas ühinemistoetuse suuruse sõltuvuse elanike arvust ning lõige 5, mis reguleeris toetuse ülekandmist (**punkt 1**). Kuni 2018. aasta 1. jaanuarini võimaldatakse KOÜS § 6 lg 2 p 4 muudatusega katta ühinemistoetusest ka KOV töötajatele ja ametnikele makstavad hüvitised, mille maksmise alused ei tulene mõnest valdkonnaseadusest, nt hüvitis koondamise korral, tööturutoetused jne (**punkt 2**).

Kehtima jäävad KOÜS § 6 lõiked 3,6 ja 7. Lõikest 3 tulenevalt võetakse riigieelarvest või struktuurivahenditest investeringutoetuse andmisel kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist võimaluse korral arvesse ühe täiendava ja toetuse andmist eelistava asjaoluna, kui see ei lähe vastuollu meetme eesmärkidega. Lõike 6 alusel kompenseerib valitsus ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemise aastale järgneval aastal riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemise järgneval kaheksal aastal, kui see on väiksem, võrreldes toetuste summaga, mida oleksid ühinenud omavalitsusüksused saanud samadel tingimustel eraldiseisvatena. Lõige 7 reguleerib piirangu, mille kohaselt kulude vähenemist ei kompenseerita, kui see jääb alla 0,5% ühinemises osalenud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise aasta eelarvete tulude kogusummast (**punkt 4**).

**Paragrahvi 31 punktiga 3** tunnistatakse KOÜS § 6 lõike 5 teine lause, mis sätestab toetuse väljamaksmise korra kehtestamiseks volitusnormi andmise. Kuna KOÜS sätestab detailselt, kuidas toimub ühinemistoetuse väljamaksmine, siis tuleb § 6 lõike 5 volitusnorm kehtetuks tunnistada, mille alusel võib Vabariigi Valitsus vajaduse korral kehtestada tingimused ja korra ühinemistoetuse eraldamiseks ja ülekandmiseks, arvestades riigieelarve seaduse § 58 lõike 3 alusel kehtestatud korda.

**Paragrahvi 31 punktidega 4 ja 5** kavandatakse muuta KOÜS § 6 lõikeid 6 ja 7 ning täiendada sama paragrahvi lõigetega 8 ja 9. Muudatuse kohaselt tõstetakse ühinemise käigus moodustunud KOVi kindlust, et tema rahaline olukord ühinemise järgselt ei halvene. Kui ühinemist plaanivad kohaliku omavalitsuse üksused näevad, et ühinemise järgselt riigieelarvest antav toetus väheneb, demotiveerib see olulisel määral ühinemise läbiviimist. Lisaks on kompensatsiooni andmine teatud perioodil oluline, et uuel omavalitsusel oleks piisav ajavaru näiteks koolivõrgu korrastamiseks. Ühinemisest kui eraldiseisvast sündmusest tingitud toetuste vähenemise kompenseerimise kohustus kehtib kõikide toetusliikide suhtes, kaasa arvatud ühinemise järgsel aastal antavate uute toetuste suhtes. Tulenevalt riigieelarve seadusest peavad kõik kohalike omavalitsuste toetused olema teada riigi eelarvestrateegia ajaks ning jaotusvalemid riigieelarve vastuvõtmise ajaks. Seega ühinemise järgsel aastal võimalik toetusraha vähendamine mõjutab üheselt kohalike omavalitsuste ühinemisotsuseid. Kui ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemise aastale järgneval aastal riigieelarvest eraldatav toetus on väiksem, võrreldes toetuste summaga, mida oleksid ühinenud omavalitsusüksused saanud samadel tingimustel eraldiseisvatena, siis kompenseeritakse riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemine täies mahus. Kompensatsiooni suuruse välja arutamiseks tuleb teha kaks arvutust: toetuse suurus uuele ühinenud kohalikule omavalitsusele ja toetuse suurus iga ühinenud kohaliku omavalitsuse kohta eraldi, mis liidetakse kokku. Ühinemise aastale järgneval aastal ühekordselt arvatud kompensatsioon liidetakse toetuse summale ühinemise aastale järgneva kaheksa aasta jooksul. Järgnevatel aastatel ümberarvutusi ei tehta. Senini oli vastav kompensatsioonimehhanism nähtud ette neljaks aastaks (**lõige 6**). Kui riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemine on väiksem kui 0,5% ühinemises osalenud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise aasta eelarvete põhitegevuse tulude kogusummast, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad juhtumipõhised toetused, siis ei rakendata 8-aastast üleminekumehhanismi. Sätet ei kohaldata põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõikes 3 nimetatud haridustoetuse suhtes (**lõige 7**). Lõike 7 sõnastust on lähtuvalt riigieelarve seaduse sõnastusest kohendatud.

Ühinemisest tingitud toetuse vähenemise kompensatsiooni andmine lõpetatakse, kui kompenseerimise perioodil lõpetatakse riigieelarvest vastava toetuse andmine (**lõige 8**) ning kui ühinemisest tingitud toetuse vähenemise kompensatsiooni andmise perioodil mõnel aastal ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus ei täida toetuse saamise tingimusi ja toetust ei saa, siis sellel aastal lõikes 6 nimetatud kompensatsiooni ei maksta (**lõige 9**). Kui mõni toetuse liik kaotatakse riigieelarvest ära, ei oleks mõistlik toetuse vähenemise kompenseerimist jätkata, sest ühinenud kohalikud omavalitsused eraldiseisvatena ei oleks seda raha samuti saanud. Kui ühinenud kohalik omavalitsus paneb kompensatsiooni perioodil näiteks kooli kinni ja õpilasi enam ei ole, siis ei anta ka enam n-õ toetuse baasosa. Antavat kompensatsiooni ei saakski kuhugi kulutada, sest ei oleks õpetajaid, kellele nt palka maksta.

**Paragrahvis 32** nähakse ette riigieelarve seaduse muudatus. Riigieelarve seaduse § 48 lõike 3, § 50 lõigete 2 ja 3 ning §-d 51 ja 110 peaksid rakenduma 2017. a algusest. Tulenevalt haldusreformiga kavandatavast kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtete muutmisest, on otstarbekas tasandusfondi, toetusfondi ja riiklike ülesannete kulude hüvitise seadustes ja riigieelarves kajastamisega seonduvaid reegleid rakendada 2020. a algusest.

**Paragrahvis 33** nähakse ette muudatused ruumiandmete seaduses. **Paragrahv 33** on seotud eelnõu §-s 27 sätestatud ETHSi muudatustega asustusüksuste hierarhias ja täpsustab tänast praktikat asula nime kasutamisel ruumiandmete seaduses. Seni on kasutatud linnaosa ruumiandmete seaduse mõistes koha-aadressi osana, korrektne on kasutada aga

asustusüksuseid, so asulaid, mitte linnaosa või osavalda, mis on osa kohaliku omavalitsuse valitsemiskorraldusest, mitte aga asustussüsteemi osa. Erand tehakse juba täna moodustatud ja koha-aadressis kasutusel olevatele linnaosadele (mis on ainult Tallinna linnas ja Kohtla-Järve linnas).

**Paragrahvi 34** kohaselt analüüsib riigihalduse minister koostöös valdkonnaministeeriumidega haldusreformi rakendamiseks vajalikke muid kohaliku omavalitsuse korraldust ja ülesandeid reguleerivaid seadusi, selgitades välja seadustes sätestatud riigi täidetavad, kuid olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded, mille saaks reformi tulemusena moodustuvatele KOVidele täitmiseks üle anda. Analüüsi tulemusena töötatakse välja haldusreformiga seotud valdkonnaseaduste muutmise seadus, mis töötatakse välja 2016. aasta I poolaasta jooksul ja esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks pärast käesoleva seaduse jõustumist.

Järgnevalt on kirjeldatud haldusreformi kontseptsioonis VVTP-st tulenevalt kirjeldatud suunad, millest haldusreformi valdkonnaseaduste muudatuse seaduse koostamisel lähtutakse. VVTP-s on valitud suund KOV ülesannete suurendamisele nii omavalitsuslike kui riiklike ülesannete lisamise teel ning seatud sihiks maavalitsuste omavalitsuslike ülesannete üleandmine omavalitsustele või nende ühisasutustele. Olulisemad võimalikud muudatused KOV ülesannetes on piirkondliku arengu ning ettevõtluskeskkonna arendamise ülesande andmine KOV koostööorganitele ning piirkondliku ühistranspordi korraldamise üleandmine maavalitsustelt Maanteeameti regionaalsetele üksustele või KOV koostööorganitele, mille üleandmine reguleeritakse haldusreformi seadusega seotud valdkonnaseaduste muutmise seaduses.

Maakonna või piirkonna arengu kavandamise üleandmise eesmärk on KOVi rolli ja koostöö suurendamine piirkondliku arengu edendamisel. Maakonna või piirkonna<sup>58</sup> arengu kavandamine seisneb maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskavade koostamises, mille eest täna vastutab maavanem, kaasates KOVid, maakondliku arenduskeskuse (edaspidi MAK) ning teised asjassepuutuvad osapooled<sup>59</sup>. Võimalik üleantav maakonna või piirkonna arengu kavandamine ei hõlma ruumilist planeerimist ja maakonnaplaneeringu kehtestamist, mis on riikliku olemusega ülesanne, kuna selle eesmärgiks on riigi ja kohalike huvide tasakaalustamine<sup>60</sup>. Maakonna või piirkonna arengukava koostamine ja kinnitamine antakse maavalitsustelt üle maakondlikele omavalitsusliitudele. Samuti analüüsitakse võimalusi ja esitatakse ettepanekud, kuidas arengukavad siduda riigi strateegiliste dokumentide süsteemi (nt täpsustatakse ministeeriumitega kooskõlastamine vastavates vastutusvaldkondades, et

---

<sup>58</sup> Piirkond on õigusaktides täpsemalt sisustamata, kuid haldusreformi kontekstis on piirkond mitut (tervik)maakonda hõlmav piirkond. Regionaalarengu strateegias käsitletakse piirkonda nii kohaliku kui regionaalse ulatusega funktsionaalse või sarnasuslikul alusel piiritletud territooriumina. Haldusreformi kontekstis ühtib piirkonna mõiste pigem regionaalarengu strateegias kasutatud arenguregiooni mõistega, s.t et piirkond on mitut tervikmaakonda hõlmav piirkond. „Arendusregion on suurem piirkond, mis hõlmab mitut tervikmaakonda, mis sarnanevad geograafiliste, majandustegevuste ajaloolise spetsialiseerumise ja peamiste arenguvajaduste iseärasuste poolest. Arendusregionil ei ole halduskorralduslikku riikliku kohahaldusüksuse funktsiooni“. Allikas: Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. Kättesaadav: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)

<sup>59</sup> Metoodiline juhend maakonna arengukava uuendamiseks ja Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskava koostamise ettevalmistamiseks. Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/struktuuriotused/mk\\_arengukava\\_juhend\\_vars\\_kendatud.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/struktuuriotused/mk_arengukava_juhend_vars_kendatud.pdf)

<sup>60</sup> „Maavanema (maavalitsuse) funktsioonide kaardistus õigusaktide alusel.“ siseministeeriumi töödokument.

tagada riigi ja KOV huvide tasakaalustatus maakonna arengukavades ning<sup>61</sup> riigi strateegiliste dokumentide menetlemisel lisatakse põhimõtte arvestada maakondlikes arengukavades kavandatud suundadega). Maakonna või piirkonna arengukava sisu ning menetlemise ja kinnitamise kord reguleeritakse KOKSis, mis võimaldab/ kohustab KOVidel ühiselt arengukava kinnitada vastutava ministri kehtestatud korras<sup>62</sup>.

Ettevõtluskeskkonna arendamise rolli suurendamiseks sätestatakse KOVidele KOKSis ülesandena kohustus tegeleda piirkonna KOVide koostöös ettevõtluskeskkonna arendamisega ning võimalus delegerida see täitmiseks selleks loodud struktuuridele – MAKidele<sup>63</sup>. KOVide rolli suurendamiseks MAK tegevuse suunamisel ettevõtluskeskkonna arendamisel on üheks võimaluseks ühtlustada MAKide juhtimisstruktuurid, et tagada MAK juhtimise sidusus KOVidega (läbi MAK nõukogu, OVLi või muu ühisasutuse), reorganiseerides need MAKid, mis on maavalitsuste poolt asutatud riigipoolse esindaja väljaarvamise ja andes need üle OVL haldamisele, et MAK tegevusele tuleks KOVide ühistellimus läbi nende esindusorgani (OVLi)<sup>64</sup>. Võimalusel toetatakse arenduskeskuste, inkubaatorite ja ettevõtlusalade ühtseks süsteemiks integreerimist.

KOVide ettevõtlusalasteks ülesanneteks, mis antakse täitmiseks koostöös läbi ühisasutuse (sh OVL, MAKid, turismi piirkondlikud keskused) saavad olla näiteks järgmised ettevõtluse ja turismi arendamise meetmed: ettevõtluskeskkonna arengu koordineerimine ja strateegiline juhtimine (andmete kogumine ja analüüs; arendusdokumentide koostamine ja menetlemine); ettevõtjate omavahelise koostöö korraldamine (ümarlaud, seminarid jne); üldhariduskoolides ettevõtlusõppe, ettevõtlikuse ja karjäärinõustamise korraldamine; kohaliku ettevõtluskeskkonna tutvustamine ja turustamine; koostöö riigiga kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavuse parandamine ja aktiivsete tööturumeetmete rakendamisel; ettevõtlust toetavate planeeringute algatamine<sup>65</sup>; ettevõtlust toetava infrastruktuuri rajamine koostöös KOV üksustega; stardiabi ja teiste ettevõtlustoetuste pakkumine koostöös KOV üksustega; inkubatsiooniteenuse osutamine; investorteenindus, andmekogu pidamine; omavalitsusametnikele ja alustavatele või tegutsevatele ettevõtjatele koolituste ja nõustamise korraldamine; paindlike töövormide rakendamisele kaasa aitamine, töö- ja pereelu toetavate avalike teenuste osutamine jms.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Maakonna või piirkonna arengukava seos riigi strateegiliste dokumentide ja riigieelarvega reguleeritakse riigieelarve seaduse ja VV 13.12.2005 määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ muudatusega. Arengukava ei käsitleta täitevvõimu tegevusena, seega ei saa kohaldada analoogiat riigi strateegiliste arengudokumentide menetlemise korraga, kuid määruses ja riigieelarve seaduses reguleeritakse, kuidas keskvalitsuse strateegiate koostamisel tuleb arvestada maakonna arengukavadega (nt riigieelarve seaduse § 19 strateegiliste arengudokumentide loetellu lisatakse „maakonna arengukava“ ja rahandusministri määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ § 2 lõikesse 1 lisatakse, et riigieelarvestrateegia koostamisel võetakse lisaks juba sätestatule arvesse ka maakonna arengukavad).

<sup>62</sup> Arengukava sisu ja menetlemise korra täpsustamine ministri määrusega võimaldab lisaks maakonna arengukava korrale reguleerida ka näiteks linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegiaid, piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskava vms dokumendid, mida on vaja regionaalarengu suunamiseks piirkondades kehtestada.

<sup>63</sup> Ülesande üleandmisel võib põhjendatud juhul kaaluda la üleandmist uuele loodavale koostööorganile, kuid iga sellise koostööorgani loomine peab olema põhjendatud ning olema kooskõlas üldise eesmärgiga, milleks on asutuste koguarvu vähendamine.

<sup>64</sup> Tegemist iseseisvate SAdega, KOVe kohustada nende reorganiseerimiseks otseselt ei saa

<sup>65</sup> hõlmab eelkõige detailplaneeringuid (KOVid teevad koos ettevalmistusi ettevõtlusala arendamiseks).

<sup>66</sup> Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“



Piirkondliku ühistranspordi korraldus antakse üle Maanteeameti regionaalsetele üksustele või alternatiivina piirkonna KOVidele ühiselt korraldamiseks läbi ühistranspordikeskuste, s.t maavalitsuste roll ühistranspordi korraldamisel asendub Maanteeameti regionaalse üksuse või KOV koostööorgani (s.o ühistranspordikeskuse) rolliga. Juhul kui piirkonna KOVid ühiselt seda otsustavad, on võimalik jätkata piirkondliku ühistranspordi korraldamist läbi juba moodustatud maakondlike või piirkondlike KOV ühisasutustena toimivate ühistranspordikeskuste. Selle lahenduse kohaselt võib jääda kehtima nõ segasüsteem ning maakondades, kus KOVid ei ole seni ühistranspordikeskust moodustanud, võtab Maanteeamet analoogselt esimese stsenaariumiga vastutuse ühistranspordi korraldamises. Riik tagab Maanteeameti kaudu liinide jätkumise endises mahus ning koostöö piirkonna omavalitsustega liinivõrgu kujundamisel. Seniste omavalitsuste piire ületavate maakonnaliinide toetused säilivad ka juhul, kui nad muutuvad ühinenud omavalitsuste sisesteks liinideks.

Täiendavalt analüüsitakse KOVidele keskvalitsuse poolt täidetavate riiklike ülesannete üleandmist ning vastavate ülesannete rahastamise korralduse muutmist. KOVide rolli suurendamiseks ühiskonnaelu korraldamisel on võimalik näiteks sotsiaalvaldkonnas riigilt osade teenuste ja toetuste (riiklik matusetootus, riiklik lapsehoiu teenus, puudega inimeste perioodilised toetused, riiklik sünnitoetus) korraldamise ning rahastamise üleandmine KOVidele või transpordi valdkonnas avalikult kasutatavate teede jaotuse ümbervaatamine ning kohalike teede inventeerimise tulemustest sellest tulenev kohalike teede hoiu finantseerimise põhimõtete ja mahu muutmine teede seisundinõuetele vastavuse tagamiseks.

Valdkonnaseaduste muutmise seaduses sisalduksid kõigi haldusreformi elluviimiseks ning haldusreformi järgse KOV korralduse muutmise jaoks vajalikud eriseaduste muudatused. Haldusreformi valdkonnaseaduste muudatuste seadus sisaldab eelkõige järgmiste eriseaduste mahukamaid muudatusi, kuid mitte ainult:

- 1) ühisasutuse regulatsioon (KOKS);
- 2) ülesannete üleandmist (ettevõtlus, ühistransport, maakonna arengukava) (KOKS, ÜTS vajadusel teised eriseadused);
- 3) maakondlik OVL reorganiseerimine (KOLS);
- 4) osavaldade ja linnaosade regulatsioonide muutmine (KOKS);
- 5) rahastamiskorralduse muudatused (KOFIS, RES, KoMS).
- 6) MV järelevalve (VVS, SHS, HaS, PGS jt eriseadused);
- 7) muud ilmnunud õiguslike probleemid seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, mis tuleb enne ühinemiste jõustumist lahendada (nt ühinevate KOVide SA-d jms, ametnike üleminekuga seonduvad regulatsioonid ATSiS jms)

Järgnevalt on loetletud seadused, Vabariigi Valitsuse määrused ja ministri määrused, mida haldusreformi valdkonnaseaduste muudatustega muudetakse, tuues olulisemate juures lühidalt välja ka nende sisu. Käesolev loetelu ei ole ammendav ning lisanduda võib eelkõige õigusakte, mille muutmine on vajalik tagamaks nii sisulist kui terminoloogilist kooskõla kavandatavate muudatustega, mitte ei kavandata olulisi sisulisi muudatusi.

### **Seadused:**

- 1) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – *olulisemateks kavandatavateks muudatusteks on ühisasutuse regulatsioon, ülesannete üleandmine maavalitsuselt*

- kohalike omavalitsuste liitudele (ettevõtlus, ühistransport, maakonna arengukava) ning osavaldade ja linnaosade regulatsioonide muutmise.*
- 2) *Avaliku teenistuse seadus – seniste rakenduslike probleemide lahendamine seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, mis tuleb enne ühinemiste jõustumist lahendada.*
  - 3) *Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus - maakondliku kohalike omavalitsuste liidu reorganiseerimisega seonduvad muudatused.*
  - 4) *Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus - rahastamiskorralduse muudatused.*
  - 5) *Riigieelarve seadus - rahastamiskorralduse muudatused ning maakonna arengukava puudutavad regulatsioonid.*
  - 6) *Kohalike maksude seadus - rahastamiskorralduse muudatused kohalike maksude rakendamise võimaluste osas.*
  - 7) *Maksukorralduse seadus - rahastamiskorralduse muudatused.*
  - 8) *Maamaksuseadus - rahastamiskorralduse muudatused KOV õiguste ja vabaduste suurendamisel maamaksu rakendamisel, lisaks terminoloogilised muudatused (nt § 11-s maksusoodustused kasutusel mõiste vallasisene linn).*
  - 9) *Ühistranspordiseadus - ühistranspordi ülesande üleandmine maavalitsuselt ühistranspordikeskustele. Maakonnaliinist omavalitsusliiniks muutunud ühistranspordiliini riikliku toetamise pikendamine.*
  - 10) *Vabariigi Valitsuse seadus - muudatused maavalitsuste poolt teostatavas järelevalves.*
  - 11) *Sotsiaalhoolekande seadus - muudatused maavalitsuste poolt teostatavas sotsiaalvaldkonna järelevalves.*
  - 12) *Eesti Vabariigi haridusseadus - muudatused maavalitsuste poolt teostatavas hariduse valdkonna järelevalves.*
  - 13) *Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus - muudatused maavalitsuste poolt teostatavas hariduse valdkonna järelevalves.*
  - 14) *Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus – muudatus üldplaneeringute ülevaatamise kohustuse tähtajas ja korras*
  - 15) *Perekonnaseisutoimingute seadus – muudatused võivad tuleneda seoses maavalitsuse ülesannetega surmade ja sündide registreerimisel (valla- ja linnavalitsused registreerivad sünde ja surmi üksnes juhul, kui nende haldamisel oleval territooriumil ei asu maavalitsust. Valdkonna eest vastutav minister võib anda valla- või linnavalitsusele mõjuval põhjusel õiguse teha käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud toiminguid.*
  - 16) *Ravimiseadus – muudatused haruapteekide võrgu kujundamise piirangute osas, mis on seotud linna või tuumlinna elanike arvuga.*
  - 17) *Muudatused seadustes, kus on kasutusel asustusüksuse liigina vallasisene linn, mis muutub eelnõuga kavandatavate ETHS § 6 muudatuste tulemusena tuumlinnaks.*
  - 18) *Riikliku statistika kogumise seadus – vajadusel reguleeritakse korda, kuidas haldusreformi järgselt kohalike omavalitsuste statistika kogumisel saaks lisaks EHAKi klassifikaatoritele võtta ka muid aluseid piirkondliku statistika tootmiseks.*

## **Vabariigi Valitsuse määrused:**

- 19) Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord - *elanike arvamuse selgitamise korra uuendamine.*
- 20) Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja *kasutamise tingimused ja kord - rahastamiskorralduse muudatused.*
- 21) Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna *arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate* palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele – *vajadusel muudatused koolieelsete lasteasutuste toetuse arvutuses.*
- 22) Lisaks Vabariigi Valitsuse määrused, milles reguleeritakse erinevate maakonnakeskuste linnade muinsuskaitsealaks olemist, kus on viited konkreetsetele linnavalitsustele.
- 23) Muudatused määrustes, kus on kasutusel asustusüksuse liigina vallasisene linn, mis muutub eelnõuga kavandatavate ETHS § 6 muudatuste tulemusena tuumlinnaks.

### **Ministri määrused:**

- 24) Toetuse andmise tingimused meetmes „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“ – *võimalikud täpsustused linnapiirkondade terminites toodud loeteludest konkreetsetest omavalitsustest.*
- 25) Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringute toetuse andmise tingimused ja kord - *võimalikud täpsustused terminites toodud viidetest konkreetsetest omavalitsustest.*
- 26) Toetuse andmise tingimused meetmes „Ida-Virumaa linnapiirkondade jätkusuutlik areng“ - *võimalikud täpsustused terminites toodud viidetest konkreetsetest omavalitsustest.*
- 27) LEADERi kohaliku arengu strateegia ettevalmistamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord - *võimalikud täpsustused LEADER meetme tegevusgruppide moodustamises*
- 28) Kohaliku tegevusgrupi toetus ja LEADER-projektitoetus - *võimalikud täpsustused LEADER meetme tegevusgruppide moodustamises*
- 29) Kalanduspiirkonna kohaliku arengu strateegia rakendamine - *Kalanduspiirkondade loetelus nimetatud konkreetsete omavalitsused. Kuigi määruses on toodud, et muudatused ei mõjuta piirkonna suurust, siis reformi korral võib piirkondade uuesti kehtestamine vajalik olla.*
- 30) Põhikoolivõrgu korrastamine perioodil 2014–2020 - *võimalikud muudatused seoses piiranguga, et iga kohaliku omavalitsuse üksus võib igas voorus esitada ühe ettepaneku ühe põhikooli ühe õppehoone ehitamiseks ja sisustamiseks.*
- 31) Lisaks on erinevad eeskirjad nt maastikukaitseala kaitse-eeskirjad, riigile kuuluvate koolide põhimäärused jms, kus on viited konkreetsetele omavalitsustele, mis peale haldusterritoriaalse korralduse muutumist vajavad muutmist.
- 32) Muudatused määrustes, kus on kasutusel asustusüksuse liigina vallasisene linn, mis muutub eelnõuga kavandatavate ETHS § 6 muudatuste tulemusena tuumlinnaks.

Haldusreformiga seotud valdkonnaseaduste muutmise seadus koos kõigi kaasnevate valdkondlike seaduste muudatusettepanekutega esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks pärast käesoleva seaduse jõustumist ja on kavandatud jõustuma 2018. aasta 1. jaanuaril.

**Paragrahv 35** sisaldab eelnõu seadusena jõustumise sätteid. Eelnõu jõustub seadusena 01.07.2016, välja arvatud eelnõu § 27 punkt 2, mis jõustub 2017. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeva (ETHS § 6 asustussüsteemiga seonduva muudatused) ja § 31 punkt 1, mis jõustub 2018. aasta 1. jaanuaril (KOÜS ühinemistoetuse sätete kehtetuks tunnistamine). Seaduse üldine jõustumine on plaanitud selliselt, et see saaks vastu võetud hiljemalt juunis 2016 ja jõustuks hiljemalt 1. juuliks 2016. Kui eelnõu jõutakse Riigikogus vastu võtta varem, on võimalik seaduse jõustumise aega ka ettepoole tuua. Eelnõus esitatud seaduse jõustumise aeg on hiliseim võimalik aeg, et KOVidel jääks piisavalt aega ühinemisläbirääkimisteks selliselt, et KOV omaalgatuslike ühinemiste puhul saaks KOVid taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks esitada maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuariks.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga võetakse kasutusele termin „mereline saarvald“, mis erineb mõnevõrra püriasustusega väikesaarte seaduse § 2 punkti 1 sõnastusest, kuna hõlmab sisuliselt suursaarena ka Muhu valda, mis ei ole käsitletav püriasustusega väikesaarena, millega kehtiv seadus saarvalla mõiste seob.

Samuti võetakse eelnõus uudsena kasutusele sõnad osavalla- ja linnaosakogu (vt eelnõu § 15 ja § 28 punktides 8,10 ja 14-26 kavandatavaid KOKS muudatusi).

Eelnõu § 27 punktiga 2 ETHSi asustusüksuste liikide osas kavandatavate muudatustega võetakse kasutusele termin „tuumlinn“, mis hõlmab nii seniseid vallasiseid linnu (asustusüksused, mis tekkisid valla ja linna ühinemisel senise linna territooriumil) kui ka linnasiseseid linnu (kui valla või linna ühinemisel tekib linn, siis senise linna territooriumil moodustub asustusüksusena tuumlinn). Tuumlinna kasutuselevõtmise vajadus tuleneb eelnõu §-st 14, mis võimaldab erandlikuna haldusreformi puhul säilitada valla ja linna ühinemisel haldusüksuse liigina linna. Linna kui haldusüksuse sisse jäävale linnale asustusüksuse liigina oleks termin linnasisene linn väga kohmakas, seetõttu on kohanimeekspertid teinud ettepaneku edaspidi kasutada vaid tuumlinna terminit, mis katab nii valla- kui linnasisese linna.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul puudub otsene seos Euroopa Liidu õigusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse ja haldusterritoriaalse korralduse küsimused on liikmesriigi pädevuses.

#### **6. Seaduse mõjud**

Seadus omab positiivseid mõjusid kõigis HÕNTE § 46 lõike 1 punktides 1–5 nimetatud mõjuvaldkonnas ehk eelnõul on positiivne sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule.

Järgnevalt on mõjude hindamisel lähtutud võimalustest ja ohtudest, mida reformi esimese etapi, mis käesoleva seaduse alusel ellu viiakse – haldusterritoriaalse korralduse reformi -

läbiviimine võimaldab, kuid mille väljendumine sõltub konkreetsetest kohapealsetest otsustest ja millele lisandub tegelikkuses siinesitatust lahutamatu mõju reformi teisest etapist, mille käigus muudetakse KOV ülesannete ja rahastamise ning maavalitsuste ülesannete täitmise korraldust.

6.1. Sotsiaalsed mõjud, sealhulgas demograafiline mõju (mõju tervisele ja tervishoiule, mõju kodanikuühiskonna arengule ning mõju rahvastikule, sh sündimus-suremus, ränne ja rahvusvähemused)

Mõju tööhõivele, töösuhte olemusele ja sisule ning töötingimustele

Eelnõu ei mõjuta tööhõivet laiemalt, ent mõjutab ühinevates omavalitsustes tööl olevate ametnike (ja teenistujate) töökohtasid, mis võivad reformi järgselt muutuda ning mille arv tõenäoliselt väheneb. Varasemate ühinemiste kogemuse põhjal võib välja tuua, et eelkõige muutub ühinemise järgselt ametikohtade spetsialiseeritus ja struktuur ning ühinemiste tagajärjel võib töötajate arv väheneda järk-järgult omavalitsuse tööjaotuse ümberkujundamisel ühinemisele järgnevatel aastatel. Ühinemise hetkel mõjutab ametikoha kaotus eelkõige neid omavalitsusjuhte (vallavanemad, linnapead, vallasekretärid), kes ei osutu uus KOVis samas ametis jätkavaks, teiste teenistujate jätkamine sõltub eelkõige uue ühinenud omavalitsuse volikogu ja valitsuse otsustest omavalitsuse struktuuri ja korralduse osas.

2014. aastal oli Eestis kokku 3269 omavalitsusametnikku ja 2521 töölepingulist töötajat ning kahaneva elanikkonnaga väikeste omavalitsuste ülalpidamine muutub kohalikele maksumaksjatele järjest kallimaks. Ühest küljest tingib seda palgatõus, sisseostetavate teenuste maksumus jms, teisest küljest rahvaarvu vähenemine. Tähele tuleb panna, et vähest kvalifitseeritud tööjõudu jagades loovad väikesed omavalitsused olukorra, kus valitseb korraga nii tööpuudus kui ka tööjõupuudus<sup>67</sup>, mida haldusreformi läbiviimine leevendab dubleerivate spetsialistide vähendamise arvelt ning ametnike spetsialiseerumisel mitmekesisema töö ja konkurentsivõimelisema palga tagamise läbi.

Suuremad KOVid pakuvad ka ameti- ja hallatavate asutuste poolt uusi atraktiivsemaid töökohti piirkondades, kus seni kõrge kvalifikatsiooniga ja tööalast väljakutset otsivatele inimestele sarnast võimalust ei olnud. See võib mõnel juhul olla argumendiks näiteks piirkonnast lahkunud noorte kõrgharitud inimeste tagasipöördumiseks.

Mõju sotsiaalhoolekandele

Sotsiaalvaldkonna suurimate väljakutsetega ei ole praeguste omavalitsuste tingimustes universaalpädevustega tihti enam võimalik kvaliteetselt hakkama saada. Väikeste omavalitsuste võimekus varakult ning kliendi vajadustest lähtuvalt reageerida sotsiaalvaldkonna väljakutsetele on paratamatult väiksem kui suurtel omavalitsustel. Ennekõike selle tõttu, et spetsiifiliste vajadustega sihtrühmad on väga väikesed ning nende sihtrühmadega tegelemise võimekuse väljaarendamine ei ole jõukohane ega otstarbekas. Suuremate omavalitsuste laiem ametnike profiil võimaldab spetsialiseeruda ning sihistada tegevusi eri tüüpi sihtrühmadele.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf)

<sup>68</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool; lk 17. Kättesaadav: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

Omavalitsuste eelarvest rahastatavate sotsiaaltoetuste ja teenuste struktuur ja maht varieerub väga oluliselt. Suurema eelarvega ja suurema teenuse tarbijaskonnaga omavalitsuses on võimalik ühtlustada piirkonna toetuste ja teenuste profiili: ühelt poolt selleks, et tagada piirkonnas sarnane sotsiaalpoliitiline keskkond, ning teiselt selleks, et parimate kogemuste kaudu kasutada sotsiaalmeetmeteks planeeritud vahendeid maksimaalselt efektiivselt ja sihistatuna abivajajatele.<sup>69</sup> Teine hulk probleeme haakub sotsiaalteenustega, mis olemuselt ületavad ühe omavalitsuse mastaabi (tulenevalt väikesest kasutajate hulgast või integreeritud tegevustest). Väikeste omavalitsuste puhul on selgelt killustunud nii ressurss kui tegevused, mida on ühinenud omavalitsuses ühtse koordineerimisega võimalik muuta.<sup>70</sup>

Erineva suurusega ühinenud ja mitte ühinenud kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetuste ülevaatest ilmneb, et erinevate toetusmeetmete varieeruvus (sh rahaline maht, kvalifitseerumine) omavalitsuste lõikes on üsna suur. Koostöös ühiste praktikate väljatöötamine võib olla raskendatud, kuid perspektiivis vajalik. Ühinemise puhul on võimalik tagada piirkonna elanikele sotsiaalne kaitse ühtsematel alustel. Eriti oluline on see spetsiifilisematele sihtrühmadele suunatud toetusmehhanismidega (nt invatransport, inva- ja rehabilitatsioonivahendite soetamine jms) seonduva puhul, kus koostöö ja ühine tegutsemine (nt vajalike vahendite hankimine) võib anda olulise efektiivsuse tõusu nii kvaliteedi kui ka ressursside osas. Seda eriti vähese nõudlusega, kuid väga innovaatiliste toetuste laiendamisel omavalitsustes (nt rehabilitatsioonitoetus vanglast vabanenud isikutele). Seega võiks mitmetahuliste toetusmehhanismide kättesaadavuse osas ühinemise teel moodustunud suuremates omavalitsustes toimuda nende ühtlustamine ja parem sihistamine abivajajatele piirkonnas, kuna võimaldab efektiivsemalt tsentraliseerimisega tagada teenuse strateegilist juhtimist, tagades samal ajal kodaniku jaoks teenuse parema korralduse.<sup>71</sup>

Sotsiaalse kaitse kulude osakaal on püsinud nii ühinenud kui ühinemata valdade puhul samas suurusjärgus. Ühinenud valdade suutlikkus panustada sotsiaalse kaitse kuludesse on märkimisväärselt kasvanud, kuigi valdkonna kulude osakaal kogukuludest on püsinud madalamal tasemel kui ühinemata valdades<sup>72</sup>. Lisaks sellele, et ühinemata valdade sotsiaalse kaitse kulud on kogu perioodi jooksul olnud kõrgemad, on vahe märkimisväärselt suurenenud. Ekspertide hinnangul on suuremates valdades sotsiaalse kaitse kulud inimese kohta võrreldes väikevaldadega väiksemad, kuna väikevaldades on väiksemas määras strateegilist lähenemist, innovaatilisi lahendusi ning vaba ressurss kulutatakse oma elanikele otsetoetuste maksmiseks, selle asemel, et kavandada struktureid investeeringuid sotsiaalprobleemide lahendamisse. Sotsiaalkaitse (ja ka laiemalt sotsiaalvaldkonna) kulude otstarbekam kasutamine võimaldab panustada enam ressursse teistesse valdkondadesse.<sup>73</sup>

Haldusreformi käigus tekkinud omavalitsuste volikogude otsuste tegemine muutub mastaabi ja võimekuse kasvu tõttu senisest märksa strateegilisemaks, üksikutele kitsasküsimustele keskendumise asemel arutletakse varasemast suuremas arengupoliitika plaanis. Omavalitsuste võimekuse kasv aitab seejuures neid piirkondi, kuhu sotsiaalsed probleemid on rohkem kuhjunud, et luua senisest ühtlasemaid võimalusi paremateks elutingimusteks

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 17. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

<sup>71</sup> Ibid, lk 18–19.

<sup>72</sup> Ibid, tabelid 6 ja 7, lk 19–20.

<sup>73</sup> Ibid, lk 20.

puudustkannatavatele ja erivajadustega ühiskonnaliikmetele, kellel võimalused võrreldes ülejäänutega on väiksemad.<sup>74</sup>

### Mõju kodanikuühiskonna arengule

Võimuorganite kaugenemine ja ääremaastumine on üks keskseid hirne ühinemiste kavandamisel. Samas on ääremaalised vallad ääremaad juba enne ühinemist ning seda tendentsi on võimalik vaid pidurdada. Ühinemise tagajärjel toimuva ääremaastumise osas on elanikud seniste uuringute põhjal siiski pigem positiivsed – alla poole vastanutest leiab, et ääremaastumine toimub kindlasti.<sup>75</sup>

Võimude kaugenemist vallavalitsuse ruumilises mõttes aitab teiste kaasamisvormide kõrval leevendada osavaldade ja linnaosade moodustamise võimalus, mida käesolevas seaduses (§-s 25) täiendavalt reguleeritakse, nähes selgelt ühe osavalla või linnaosa moodustamise eesmärgina elanike kaasamise otsustetegemisse piirkondlike ja kogukondlike eripärade ning avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks. KOV sisese detsentraliseerimise tagamiseks nähakse seaduses ette kohustus, et linnaosal või osavallal on moodustatud linnaosa- või osavallakogu ning selle funktsionaalsus toetub liitumisjärgsel perioodil ühinemislepingus kokkulepitule. Lisaks nähakse osavallakogule roll arengukava ja eelarvestrateegia koostamises, õigusaktide algatamise õigus jms meetmed, mis aitavad panustada tsentraliseerumise pidurdumisse, volikogud saavad põhimääruses neile ka täiendavaid ülesandeid anda. Osavallal ja linnaosal nähakse võrreldes tänasega just kohaliku osalusdemokraatia ja elanike kaasamise aspektist väärtust siis, kui omavalitsused osavaldade ja linnaosade moodustamisel neile ka väärilisi õigusi delegeerivad. Selleks on käesoleva seaduse ettevalmistamisel peetud efektiivsemaks lähenemist seaduses kohustavate sätete asemel (mis võiks hoopis vähendada osavaldade moodustamise motivatsiooni) pigem võimaluste loomist ning soovituslike juhendite koostamist. Oluline roll on ka ühinemiskonsultantidel, kes nõustavad 2016 ja 2017. aasta jooksul ühinevaid KOVe, juhendavad ühinemisprotsesse ning annavad soovitusi ja aitavad sobivaid lahendusi kujundada uute moodustuvate KOVide sisemise detsentraliseerimise tagamiseks, mis aitaks kaasa kodanikuühiskonna parimal viisil kohalikku valitsemisesse kaasamise.

Senised analüüsid näitavad, et ühinemise tulemusena moodustuvast suures omavalitsuses koos võimaliku võimude kaugenemise ja ääremaastumisega aktiveeruvad külad ja kasvab kogukondade ühtsustunne. Ühinemiste tulemusena suureneb kodanike teadlikkus kodanikuaktiivsusest ja –organiseerumisest ja selle tähtsusest, hoogustub külaliikumine ja suureneb kodanikeühenduste poolt täidetavate ülesannete olulisus. Samuti mõjutavad organiseeritud kodanikud edukamalt omavalitsuste poliitikat, mitte üksnes üksikute probleemide lahendamist. Küsitluse tulemused kinnitavad, et vastajate hinnangul kogukondade ühtsustunne on pärast omavalitsuste ühinemist suurenenud.<sup>76</sup> Organiseerunud ja

---

<sup>74</sup> Noorkõiv, R (2013). KOV reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf) . Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K.L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R (2015) „Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel“

<sup>75</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 29. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

<sup>76</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 29. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

valitud liidritega külad on valdade liitumisel tugevamad ning suudavad külaelanike huve paremini esindada, see on aktuaalne eelkõige just valdade ühinemise üleminekuperioodil.<sup>77</sup>

Ühinenud omavalitsustes kasvab konkurents volikogu kohtadele ja elanikel tekivad suuremad valikuvõimalused, milliseid kandidaate ja nimekirju toetada. See omakorda laiendab kohalikku demokraatiat ja võimalusi eri arvamuste tasakaalustamiseks. Selge muutus on ühendvaldade poliitilise pluralismi kasv. See tähendab, et kui väikevaldades domineeri sageli väga tugevalt üks valimisnimekiri, mis sai valimistel üle poole mandaatidest, siis ühinenud valdades sai valimiste võitja *ca* ühe kolmandiku häältest, s.t et ühinenud valdades moodustatakse koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik.<sup>78</sup>

### Mõju haridusele

Ühinenud valdades moodustavad hariduskulud väiksema osa eelarvest kui enne ühinemisi. Pärast 2005. aasta ühinemisi vähenesid uuritud valdades kulutuste osakaal haridusele (2004–2007) valdade eelarves *ca* 10%, kusjuures suurte keskustega valdades olid need pärast ühinemisi *ca* 30% eelarve kogukuludest. Valdav osa „rõngasvaldade“ õpilasi õpib keskuslinnas – Türi vallas õppis vallas vaid iga neljas seal elav laps, Suure-Jaanis ja Saarde vallas iga kolmas seal elav laps. Väikevaldades kulutati ühe õpilase kohta 2–3 korda rohkem eelarveraha kui suurtes valdades, seejuures tingisid seda nii õpetajate suurem palgakulu kui suuremad majandamiskulud. Seega saab väikevaldades haridusteenuse edasist osutamist vajalikul tasemel tagada vaid teiste valdkondade arvel.<sup>79</sup>

Väikevaldadel on äärmiselt keeruline tagada kvaliteetne, tööturu vajadustele vastav haridus ning tuginõustamise ja huvihariduse vajalik tase. Väikestes koolides ei ole koolipsühholoogi ametikohta ning neile poleks ka rakendust ega vajadust täiskohaga ametikoha põhiselt, sellise spetsialisti rakendamine oleks reaalne ühinenud omavalitsuse kõigis koolides, kui sedagi - täiskoormusega tagamiseks oleks otstarbekas korraldada tugispetsialisti nt viies põhikoolis korraga (igas koolis 0,2 koormusega).<sup>80</sup>

Kokkuvõtteks – väikevallad suudavad tagada kvaliteetse hariduse jätkusuutliku finantseerimise vaid piirkondliku hariduse korralduse ja finantseerimise abil. Need probleemid on omased väikevaldade koolidele, seda probleemi aitab lahendada ühinemiste teel saavutatav mastaabiefekt.<sup>81</sup>

### Mõju rahvastikule, sh sündimus-suremus, ränne ja rahvusvähemused

---

<sup>77</sup> Külaliikumine Kodukant. Projekt „Eesti külad 2013. Katusorganisatsioonid valdades – potentsiaali loomine elanike huvi kaitseks“. Kättesaadav aadressil <http://www.kodukant.ee/files/0502bff9ac505fd9aa94d2546972aabe.pdf>

<sup>78</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 30. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>81</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 15–17. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).



Rahvastikuarengu trendide erinevused ilmnevad kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks baasstsenaariumi kohaselt väheneb elanike arv aastani 2020 kõige kiiremini ääremaastunud omavalitsusüksustes, seda ligi kaks korda kiiremini kui ääremaastumisriskiga kohalikes omavalitsustes. Selles omavalitsustüübis väheneb baasstsenaariumi korral rahvastikus nii tööealiste, laste kui eakate arv. Tavapärased rahvastikuprotsessid suurendavad omavalitsusüksuste erinevusi rahvastiku paiknemises ja soolises-vanuselises koosseisus. Elanike arvu vähenemisel ning elanike vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele.<sup>82</sup>

Ühinemise tulemusena tekkivates suuremates omavalitsustes rahvastiku sooline ja vanuseline koosseis tasakaalustub, tasandades eriti ekstreemseid olukordi, kus näiteks muidu on rahvastikust oluline osa vanemaalised, mistõttu sõltub omavalitsuse tulubaas valdavalt riiklikest toetustest.

Samas ei saa tõenäoliselt üksi ei peatada ega pöörata ümber pikaajaseid rahvastiku vähenemise tendentse enamikes maapiirkondades. Küll aga võib haldusreform mõnevõrra neid tendentse vähendada.

Positiivne mõju kaasneb naaberomavalitsuste vaheliste arvelduste ära kadumise ning konkurentsi registreeritud elanike (loe maksuraha) kadumise arvelt ning elanikud saavad elukoha registreerida tegeliku elukoha järgi, mitte avalike hüvede saamise kasu-kahju printsiibist lähtuvalt. Kuna omavalitsuste elanike arv ja pindala oluliselt suureneb, siis kirjeldatud konkurents elanike osas kindlasti väheneb ja aitab kaasa teenuste osutamise standardite ühtlustumisele nendes.<sup>83</sup>

Kokkuvõttes on mõju ulatus sotsiaalvaldkonnas oluline, sest muudatused omavalitsuskorralduses omavad mõju mitmele alavaldkonnale. Samuti on mõju avaldumise sagedus tõenäoline ning ka üheks reformi eesmärgiks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on madal, pigem on tegemist üleminekuperioodil esinevate võimalike probleemidega, kus tuleb erinevaid kordi ja praktikaid ühtlustada.

## 6.2. Majanduslik mõju (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele ning mõju infoühiskonna arengule)

### Mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele

Kriteeriumidele vastava suurusega ja suuremates omavalitsustes on tänasest keskmisest märkimisväärselt suurem võimekus võtta tööle kogenud spetsialiste ning anda neile piisavalt väljakutsuvat ning spetsialiseerumisvõimalustega tööd, tõhustades seeläbi osaliselt ka tagasirändepoliitikat (kui kuni 2000 elanikuga KOVides on kümnest KOV põhivaldkonna ametnikust 2-3 põhikohaga tööl, siis alates 5000 elanikuga suurusgruppi kuuluvates omavalitsustes juba enamuses). Võib eeldada, et reformi tulemusena kasvab omavalitsuste võimekus võrgustikupõhiseks tööks, olla teatud arengutes eestvedaja ja innustaja, millel on oluline tähtsus kohaliku elukeskkonna kujundamisele.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

### Mõju infoühiskonnale

Kui enamuse omavalitsuste suurus on 5000 elaniku ja üle selle, kasvab tõenäosus, et KOVi palgal on IT funktsiooniga inimene. Sellest suurusel alates hakkab tekkima tunnetus IT juhtimise vajaduse järele. Juhul kui omavalitsuses on täiskoormusega IT valdkonna eest vastutav spetsialist, paraneb KOVi võime riigi toel rajatava IT tugikeskuse teenuste tellimiseks, kasvab KOVi võimekus teenuseid ja teadmisi vastu võtta ning vajadus ja võimekus professionaalsete teenuste tellimise järele.<sup>85</sup> Seega haldusreformiga paralleelselt toimuvad ümberkorraldused KOV IT-juhtimises mõlemad mõjutavad infoühiskonna arengud sümbioosis positiivselt ning reformiga suureneb terviklik ja koosvõimeline infohaldus, mille osaks on asjaajamise muutmine paberivabaks. Tarbija jaoks toob see kaasa vähekoormavad, mugavad ja üha enam koosloomes sündinud teenused, tõenäolisemalt tähendab see ka suuremat (kulu)efektiivsust.<sup>86</sup>

### Mõju põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengule

Reformi mõju põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengule on kaudne, vähene ja ebaoluline. Võib prognoosida, et omavalitsuste suurenedes ning keskusasulatega ühinemisel vähenevad omavalitsustes primaarsektori esindatuse vahed. Samuti võib prognoosida, et reformi tulemusena kasvab omavalitsuste juhtimisvõimekus, mis toob kaasa kohaturunduse tõhusama korralduse, mis läbi saab enam kasutada ära kohapõhiseid eeldusi piirkondade arenguks, sh primaarsektori arenguks. Toidutootmise sektorit reform otseselt ei puuduta enam kui teiste valdkondade ettevõtjaid. Tahte ja finantsvahendite olemasolul saab tugevam omavalitsus maaettevõtlust paremini toetada, sh käivitada kampaaniaid ja stiimuleid inimeste tagasimeelitamiseks maapiirkondadesse, näiteks laiendada kampaaniat „Noored maale“. Selle tulemuse üks osa, mida taotletakse, on tagada rohkem tööjõuresurssi sinna, kus sellest puudust tuntakse.<sup>87</sup>

Kokkuvõttes on majanduslik mõju pigem kaudne ning oleneb konkreetse omavalitsuse edasistest tegevustest ning haldusreformi valdkonnaseaduste muudatustest.

### 6.3. Mõju regionaalarengule

Kavandatavad muudatused aitavad kaasa killustatuse ja omavalitsuste vahelise konkurentsi vähendamisele, tänu nii erineva arendusvõimekuse, kui erineva suurusega KOVide erihuvide ühtlustumisele, mis on osaliselt olnud seni takistuseks edukal ja sünergiat tagava kohaliku ja regionaalse arengu suunamisel ja põhjus regionaalsete toetusrahade killustatud jaotamiseks. Omavalitsuste ühinemine suudab kohalike infrastruktuuriinvesteeringute tegemisel nõ suure pildi vaatamist ning loob palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks *joined-up government* põhimõttel.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> PricewaterhouseCooper (2015) Kohalike omavalitsuste IT-juhtimise analüüs ja ettepanekud. Tellija: Rahandusministeerium

<sup>86</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>87</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>88</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 14. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

Haldusreformi tulemusena kasvavad kohaliku tasandi roll ja võimekus, seetõttu võib loota integreeritud mitmetasandilise valitsemise suunas liikumise kiirenemist ning reformi rakendamisel on võimalik suurendada keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste partnerlust. Kuna omavalitsuste võimekus protsesse mõjutada kasvab, siis on omavalitsustel pärast reformi tõenäoliselt suuremad võimalused olla keskvalitsuse poliitika tasakaalustajaks.<sup>89</sup> Omavalitsuste suurenemine puudutab nii planeeringute koostamist kui arengu kavandamist laiemalt, suureneb nende strateegilisus ja luuakse paremad võimalused teadmistepõhiseks poliitikakujundamiseks omavalitsustes. Piirkondlik areng on **seda tugevam, mida rohkem ta** toetub elujõulistele ja sidusatele kogukondadele.<sup>90</sup>

Mõju ulatus regionaalvaldkonnas on oluline, sest suuremal territooriumil ja paremate spetsialistide kaasamine annavad omavalitsustele paremad hoovad piirkonna arengut mõjutada.

#### 6.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele (mõju töökorraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele)

Omavalitsusüksuste ühinemise tulemusena suurenevad uute omavalitsuste elanike arv ja pindala ning need võivad mõjutada oluliselt omavalitsuste toimimist, sh võimekust saavutada mastaabisäästu.<sup>91</sup> Analüüsidele ja eksperthinnangutele tuginedes on 5000 ja enama elanikuga omavalitsuses ametnikel võimalused spetsialiseerumiseks ühele valdkonnale, mis võimaldab kasutada inimressurssi optimaalsemalt, palgata põhikohaga ametnikke, maksta neile konkurentsivõimelist palka ning olla atraktiivne töödaja oma eriala ettevalmistusega spetsialistidele<sup>92</sup>

Kõige olulisem ja vahetum nihe ühinemiste puhul on ametnikkonna profiili kardinaalne muutumine. Kui keskmiselt on kohalikus omavalitsuse 1 000 elaniku kohta 3,9 teenistujat, siis alla 2 000 elanikuga omavalitsustes on vastav näitaja ligi 2 korda kõrgem – 7,7<sup>93</sup>. Seega on kohalike omavalitsuste teenistujate arendamise kontekstis olukord, kus kõige väiksemate elanike arvudega omavalitsustes peab üks teenistuja suutma katta väga erinevaid valdkondi, mis nõuavad samas ka erinevaid kompetentse.<sup>94</sup> Kui alla 1000 elanikuga KOVis tegeleb üks täiskohaga töötaja sotsiaalvaldkonna viie erineva ülesandega, siis 5000–10 000 elanikuga KOVis on nt sotsiaalvaldkonna ühe täiskohaga töötaja kohta keskmiselt kaks tööülesannet<sup>95</sup>.

Väikevaldades on lisaks vallavanemale, raamatupidajale ja vallasekretärile üldjuhul selge profiiliga vaid sotsiaaltöötaja, harva veel mõni põhikohaga ametnik (maakorraldus), tihti on ka vallasekretäril lisakohustusi (registripidaja, suhtekorraldus). Suurtes omavalitsustes suureneb nende ametnike arv, kes on keskendunud ühele kindlale ülesandele, nii muutuvad ametnikud professionaalsemaks. 2008. aasta uuringu järgi suurenes uuritud ühinemiseelsetes

<sup>89</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs, ATAK ja Geomedia, 2015. Kättesaadav aadressil: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen\\_materjalid/KOV\\_kompetentsi\\_loppanaluuus.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf).

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> KOV tugevdamise programmi analüüs. Kaardistati 5 erineva sotsvaldkonna tööülesande ajakulu töötajabeliga.

valdades (sh ka suuremates keskustes) monofunktsionaalsete ametnike arv kaheksalt (sh vallavanem, valla sekretär, raamatupidaja) 26-ni neljas ühinenud vallas. Ametnikkonna professionaalse taseme saavutamine väikevallas pole realistlik, professionaalsuse suurendamine ja väiksemate sihtrühmadega tegelemine koostöö eri vormide kaudu on võimalik, kuid kätkeb liiga palju riske ja suuri tehingukulusid ning on organisatsiooniliselt väikevalla jaoks äärmiselt keeruline ja kohmakas, mistõttu professionaalsuse puudumine on väikeste valdade jaoks suur probleem, ehkki seda ei taheta tunnistada.<sup>96</sup>

Kui enne ühinemist on ametniku töö killustatud erinevate tööülesannete tõttu, siis pärast ühinemist tõuseb märgatavalt nende ametnike hulk, kes saavad keskenduda ühele valdkonnale. Ametnikkond omandab selgemad bürokraatia piirjooned nii positiivses (neutraalsus, professionaalsus, formaalsus omavahelistes suhetes) kui negatiivses (keskendumine formaalsele küljele, inimestega suhtlemise sageduse vähenemine) mõttes. Elanikud suhtuvad sellesse vähemalt esialgu negatiivselt. Kuid see on märk, et valla institutsionaalsed rollid muutuvad oluliselt n-ö tänapäevase avaliku halduse suunas. Samuti muutub töökeskkond, see võimaldab tööd paremini planeerida ja ülesandeid tõhusamalt täita.<sup>97</sup>

Analüüsid näitavad, et kohaliku omavalitsuse peamise organi volikogu töös tõuseb oluliselt volinike ja volikogu töö professionaalsus, volinike roll muutub institutsionaliseeritumaks ning volikogu poliitiline professionaalsus kasvab. Kui enne ühinemisi tegeles volikogu tihti väga detailsete küsimuste lahendamisega (nt sotsiaaltoetuste määramine), siis ühinemiste järel kasvas märgatavalt nende roll valla poliitika kujundamises ja strateegilises juhtimises (sotsiaaltoetuste korra täiustamine, samas kui toetusi määravad linna- või vallavalitsused). Samal ajal leiavad volinikud, et nende kokkupuuted kodanikega ei ole väga palju vähenenud. Seega väide, et vahetud kokkupuuted võimuesindajate ja kodanike vahel vähenevad, mida peetakse omavalitsuse suuruse kasvuga kaasnevaks, ei ole Eestis toimunud vabatahtlike ühinemiste puhul tugevat kinnitust leidnud.<sup>98</sup>

Volikogude töös saab välja tuua järgmised muudatused. (1) Aktiivsete volinike osakaal ja nende töö maht suureneb, kuid volinikud hakkavad rohkem spetsialiseeruma, keskenduma küsimustele, kus nende professionaalsus / kogemuste profiil võimaldab paremat eneseteostust. (2) Volikogude päevakord muutub, välja jäävad üksiküsimused ja keskendutakse strateegilistele küsimustele, suureneb komisjonide töö. (3) Volikogus suurenevad mõõdukalt poliitilised vasturääkivused ja fraktsioonid eristuvad selgemalt, toimub institutsionaliseerumine. (4) Mõõdukalt väheneb vahetute kontaktide osakaal elanikega, st voliniku kui häirekella roll väheneb ja voliniku-valitseja roll suureneb. See tähendab teadusuuringutes kinnitust leidnud volikogu tüübi muutumist, aktiivne, kuid ebaefektiivne rahvakogu mudel muutub palju tõhusamaks ja strateegilisemaks valitsejatekogu mudeliks. (5) Volikogude ja valitsuse suhetes suureneb tasakaal, vastastikune professionaalne kontroll ja koostöö.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013) Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 25–26. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>97</sup> Ibid, lk 27.

<sup>98</sup> Ibid, lk 26–27.

<sup>99</sup> Ibid, lk 26.

Suuremates valdades on selgelt parem ja eristunud strateegilise kompetentsi tase, samas on selline kompetentsi alge olemas ka väikevaldades, see võimaldab riskideta kasutada detsentraliseeritud omavalitsuse mudelit nii kompetentsi kui kriitilise tagasiside valmiduse tõttu.<sup>100</sup>

### Mõju kohalike avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile sihtrühmade jaoks

Omavalitsuste ühinemise tulemusena ühtlustuvad omavalitsustel esseeisvad väljakutsed ja võimalused viia ellu kohaliku omavalitsuse ülesandeid. Kuna ühinemised mõjutavad enamusi tänastest omavalitsustest – 80% tänastest omavalitsustest on alla 5000 elanikuga ja peavad seetõttu ühinema - aitab see kaasa üldise juhtimisvõimekuse kasvule riigis, eriti osas, mis puudutab heaolu ümberjagamist kohalike omavalitsuste vahel.

Ühinemiste peamine efekt ei seisne täiesti uute või senisest kvaliteetsemate avalike teenuste loomises, vaid taseme ühtlustumises, s.t paljude väikeste omavalitsuste elanikud, kes täna teatud teenuseid oma koduvallas ei saanud tarbida, saavad sellise võimaluse. See ei tähenda et füüsiliselt luuakse teenuse tarbimise kohti juurde (kohati võib ka seda tähendada), vaid et elanikel tekib õigus ja võimalus senisest enamaid teenuseid kasutada ning ühinenud omavalitsuses tagatakse teenustele ka parem juurdepääs.<sup>101</sup>

Senistele uuringutele tuginedes ollakse ühinenud valdades võrreldes ühinemata valdadega sagedamini märkimisväärselt enam rahul veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenusega, aga ka kultuuriürituste, sporditegevuse ja huviharidusega. Sellest võib järeldada, et ühinenud vallad on saanud enam vahendeid panustada ressursimahukatesse vee- ja kanalisatsioonitrasside renoveerimisse, samuti on suuremates (ühinenud) valdades võimalik luua mitmekesisemaid vaba aja veetmise võimalusi.<sup>102</sup>

Eesti ühinemiste analüüsid on samuti näidanud, et ühinemise järel muutuvad endiste väikevaldade elanikele kättesaadavamaks paljud teenused, mille osutamiseks varem suutlikkust ei olnud või see oli ebapiisav. Koguvalimi osas oli kõigest 13,2% kodanikest ja ametnikest ning 7,7% volikogu liikmetest kindlasti nõus väitega, et teenuste kättesaadavus on halvenenud ning 86,1% vastajatest leidis, et omavalitsus pakub enam teenuseid. Seega võib küsitluse tulemustele tuginedes öelda, et ühinenud omavalitsuses võib teenuste kättesaadavus halveneda (ilmselt ennekõike nende ruumilise kaugenemise tõttu), kuid samal ajal tõuseb märkimisväärselt teenuste maht (rohkem erinevaid teenuseid) ja kvaliteet.<sup>103</sup>

KOVide arvu vähenemine haldusreformi rakendamise tulemusena muudab ka jõudude tasakaalu Vabariigi Presidendi valimistel moodustatavas valimiskogus (PS § 79 lg 5).

### Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele

---

<sup>100</sup> 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](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>101</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>102</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 22. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>103</sup> Ibid, lk 24–25.

Valla väiksuse ja valitsemiskulude eskaleerumise vahel on selge seos ning ühinemisega kaasneb valitsemiskulude kokkuhoid. Ühinenud valdades ei ole reeglina seatud eesmärgiks valitsemiskulude otsene kokkuhoid, vaid pigem asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu suurenesid kõikides valdades kulutused valitsemisele, kuid vähenes valitsemiskulude osakaal eelarves, st 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%). Sellele vaatamata ei ole ekspertide hinnangul valitsemiskulude vähenemine reformi oluline eesmärk, kuna valitsemise teiste komponentide muutused (strateegilise ja professionaalse komponendi rolli suurenemine) on palju olulisemad.<sup>104</sup>

Suuremates ja kiirema regionaalse arenguga piirkondades asuvates omavalitsusüksustes on elaniku kohta kasutada enam-vähem samas mahus finantsvahendeid kui väiksemates ja aeglasema kasvuga piirkondades paiknevates üksustes. Veelgi enam — nagu näitab detailsem erineva suuruse ja tulubaasiga omavalitsusüksuste ühinemisskenaariumide analüüs, võib kohaliku omavalitsuse finantseerimissüsteemi iseloomu tõttu olla ühinemise tulemuseks avalike ülesannete täitmiseks elaniku kohta kasutatavate finantsvahendite vähenemine.<sup>105</sup>

Praeguses olukorras, kus väikesed omavalitsused ei suuda iseseisvalt katta arenguvajadusi ega tagada suuremate objektide finantseeringut või esitada selleks tagatise, jäävad objektid kas ehitamata või ollakse tihtipeale sunnitud võtma laenu kallimatel rahastamistingimustel. Reformiga kaasneb omavalitsuste eelarvete suurenemine ning samal ajal võimaldab mastaabiefekt tugitegevuste peale vähem kulutada ja ressursi rohkem arendustegevustesse suunata. Suurem eelarve tähendab väiksemat tõenäosust sattuda finantsraskustesse, mis tähendab omakorda soodsamaid laenuitingimusi. Nimetatud asjaolud kokku annavad täiendava võimekuse realiseerida elukeskkonna arendamise projekte suuremas mahus ja lühema ajaperioodi jooksul. Peamiselt investeringuteks kulutatav ühinemistoetus annab täiendava võimenduse investeringute tegemiseks. Suurematel omavalitsustel on võimalik planeerida eelarvet pikema aja peale ette ja näidata elanikele enam tulevikuperspektiivi elukeskkonna muutmiseks.<sup>106</sup>

Ühinenud valdade investeerimisvõimekus on kordades kasvanud, samas kui laenukoormus on jäänud samaks. Näiteks investeringud Raplamaa ühinenud valdades on perioodil 2003–2011 olnud inimese kohta 2–3 korda suuremad kui ühinemata valdades. Sarnased tendentsid, kuid väiksema varieeruvusega, ilmnevad ka kõigi investeringute analüüsimisel (st siis, kui arvestatud on ka sihtotstarbelisi investeringutoetusi). Samuti on ühinenud valdade investeringud igal aastal olnud püsivalt kõrgemad (v.a majanduskriisi ajal). Üks aspekt, mille arvelt ühinenud vallad saavutavad suurema investeerimissuutlikkuse, on mastaabi kasv ning sellest tulenev suurem eelarvelise investeerimise võimekus. Teine oluline muutuja on laenuvõime suurenemine ning võimekus kasutada seda omavalitsuse investeringute tegemiseks ja omavalitsuse arendamiseks. Ühinenud valdadel on perioodil 2004–2011 olnud

---

<sup>104</sup> 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](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>105</sup> Sepp, V. (2007). Keila linna haldusintegratsiooni vajaduse ja võimalike tulemuste hindamine. Tartu: Geomeedia. Kättesaadav aadressil: <https://www.keila.ee/documents/179240/407043/Asap+hindamine.pdf/aed94a4b-2705-480c-bb3a-5a3fc93924ca>.

<sup>106</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [Kättesaadav aadressil: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

püsivalt *ca* kaks korda kõrgem laenukoormus. See seletab ka suhteliselt kõrgemat investeringute määra. Kvalitatiivanalüüs kinnitas väikevaldade hoiakut, et omavalitsuse võlakoormus on nende jaoks pigem negatiivse tähendusega ning sellest tasub hoiduda. Selle üks põhjus võrreldes suurte omavalitsustega on väikeste valdade väike laenuteenindamisvõimekus. Võrreldes ühinemiselset ja ühinemisejärgset perioodi kasvas ka 2005. aasta ühinemistel omavalitsuste investeringute maht 2–4 korda, seejuures jäi toetuste ja laenude maht samale tasemele. Seega ilmnes selge efekt investeerimissuutlikkuse kasvus. Üle 5000 elanikuga kohalikel omavalitsustel on suurem võimekus omavahenditest materiaalse põhivara asendusinvesteeringuid teostada. Selliste omavalitsuste põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara kulumisse on keskmiselt 1,1. Alla 5000 elanikuga KOVidel on sama näitaja keskmiselt 0,8<sup>107</sup>. Kokkuvõtvalt võib öelda, et ühinenud vallad suudavad eelarvelisi ressursse paremini genereerida ja kasutada, see võimaldab ka paremini omavalitsust strateegiliselt arendada.<sup>108</sup>

Keeruline on täpselt prognoosida, kui palju võimaldab ühinemine hoida kokku teenuste sisendtasandi kulutusi. Ressursside koondumise tõttu suureneb võimekus realiseerida mahukamaid investeerimisprojekte, koondades ressursse ja andes nendeks tagatise. Kohalike omavalitsuste suurendamine võib mastaabiefekti kaudu soodustada omavalitsuste haldussuutlikkust (kompetentsi kasv, paremate spetsialiste kaasamine). Reformiga kaasnev suurem mastaap aitab kindlasti vältida senist praktikat, kus nn omavalitsuste võidurelvastumine tõi kaasa investeeringute dubleerimise.<sup>109</sup>

Kokkuvõttes, kuna eelnõu on otseselt suunatud kohaliku omavalitsuse asutuste ümberkorraldusele, siis on mõju ulatus oluline ja mõju avaldumise sagedus tõenäoline.

## 6.5. Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele

### Mõju rahvusvahelistele suhetele

Omavalitsuste suuruse ja võimekuse kasv annab neile võimaluse laiendada partnerlust rahvusvahelistes omavalitsuste koostöövõrgustikes. Kuna Eesti omavalitsustel on palju sõprussidemeid Põhjamaade omavalitsustega, muutuks Eesti halduskorraldus reformi tulemusel nende riikide halduskorraldusega sarnasemaks.<sup>110</sup>

Reformi teostamisega täidab Eesti Euroopa Liidu Nõukogu 2014. aasta riigipõhist viiendat soovitus, millega juhiti tähelepanu vajadusele muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteetne pakkumine.

Mõju rahvusvahelistele suhetele ei saa lugeda suureks ega oluliseks, küll aga positiivseks.

---

<sup>107</sup> Rahandusministeeriumi analüüs. Statistiliselt tõestatud oluline erinevus kahe grupi vahel 5% olulisusnivool.

<sup>108</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 30–33. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>109</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>110</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

## 6.6. Mõju elu- ja looduskeskkonnale

### Elukeskkond

Haldusreformi elluviimine avaldab elukeskkonna positiivset mõju.

Reformi mõju turvalisusele avaldub kaudselt eri piirkondade haldusvõimekuse suurenemise kaudu. Kohalike kogukondade aktiveerimine ja nende osaluse tugevnemine kohalikus arendustegevuses aitavad kujundada kokkuvõttes turvalisemaid paikkondi.<sup>111</sup>

2012. aastal läbiviidud uuringu<sup>112</sup> kohaselt oli viimase 12 kuu jooksul kohalikku vallamaja või linnavalitsust külastanud 43% leibkondade esindajatest, 2014. aastal läbi viidud jätkuuringu<sup>113</sup> andmetel on see osakaal vähenenud 32%-le. Seega kartused, et ametnikud kaugenevad elanikest, pole olulisel määral põhjendatud. Tähtis pole mitte niivõrd ametnikuga kokkusaamine ise, kui võrd kokkusaamise kvaliteet, kas kodanik saab oma probleemile või ettepanekule lahenduse. Viimane sõltub ametniku asjatundlikkusest, mida suuremas omavalitsuses saab kindlasti enam tagada kui väikeses omavalitsuses, pakkudes ametnikule väljakutseid pakkuvat tööd ja suuremat palka.<sup>114</sup>

Piiride avardamine suurendab vallajuhtide tegevuse strateegilisust ning paneb neile suurema vastutuse kujundada kohalikku elu varasemast suuremas pildis ja mitmekülgssäästu taotledes.<sup>115</sup>

## 6.7. Mõjude hinnangu kokkuvõte

Kohalike omavalitsuste ühinemised on keerukad protsessid, mille puhul ei ole alati võimalik eristada toimunud arengute ning ühinemise põhjuslikke seoseid, kuna oluliselt määravad on kokkulangevus muude sotsiaalmajanduslike protsesside ning taustateguritega (eelkõige majanduskasv vs majanduslangus), samuti võivad mõjud erineda piirkonniti ning omavalitsuse tüübiti (keskused vs ääremaaline).

Haldusreformi tegelikku lõplikku mõju hinnatakse alles pärast reformi rakendumist. Kuna reform rakendub mitmeetapilisena – esmalt nii KOVi omaalgatuslike ühinemiste kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste käigus toimuva haldusterritoriaalse korralduse reformina, mis jõustub 2017. aasta oktoobris valimistulemuste väljakuulutamisel ja seejärel kohaliku omavalitsuse korralduse ja täidetavate ülesannete muudatustena, mis jõustuvad alates 2018. aasta 1. jaanuarist, mil ühinenud omavalitsustes alustavad tööd uued ametiasutused, siis on võimalik seaduse järelhindamise käigus analüüsida täpsemalt, millised mõjud ja millise intensiivsusega mõjud praktikas ilmnesid.

---

<sup>111</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>112</sup> Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega, Saar Poll, 2012. Kättesaadav aadressil: [http://www.saarpoll.ee/UserFiles/File/Rahulolu\\_kohalike\\_avalike\\_teenustega\\_ARUANNE\\_SaarPoll.pdf](http://www.saarpoll.ee/UserFiles/File/Rahulolu_kohalike_avalike_teenustega_ARUANNE_SaarPoll.pdf).

<sup>113</sup> Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega, Saar Poll, 2014. Kättesaadav aadressil: [http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/ARUANNE\\_2014\\_Elanike\\_rahulolu\\_kohalike\\_avalike\\_teenustega.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/ARUANNE_2014_Elanike_rahulolu_kohalike_avalike_teenustega.pdf).

<sup>114</sup> Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_rivo-noorkoiv\\_reformi-mojud.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf).

<sup>115</sup> Ibid.



Järelhindamise läbiviimiseks on plaanis tänase KOV võimekuse hindamise meetodika<sup>116</sup> ning KOV tõmbekeskuslik- ja piirkondliku potentsiaali meetodika<sup>117</sup> alusel välja töötada KOVide võimekuse hindamise meetodika. Esmane hindamine on kavandatud viia läbi enne 2017. aasta sügist, et hinnata kohalike omavalitsusi reformi eelselt. Järgnev hindamine on plaanis viia läbi 2018. aasta sügisel. Eesmärk on, et antud meetodika võimaldaks hinnata omavalitsuste võimekuse muutust reformi järgselt ning ka edaspidi.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Ühinemistoetus on vajalik reformi edukaks läbiviimiseks, motiveerimaks KOVe vabatahtlikult ühinema. Ühinemistoetuse ühekordse raha toel läbi viidud haldusreformi tulemusena muutuvad KOVid oluliselt võimekamaks. Mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Selle tulemusena väheneb juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal põhitegevuse kuludest. Mastaabiefekt võimaldab töötajatele optimaalsemat töökoormust, mille tulemusena saab töötajaid otstarbekamalt rakendada. Lisaks on võimalik suuremas omavalitsuses töötajatele maksta konkurentsivõimelisemat palka. Töötajate spetsialiseerumine ja parem palk loovad eeldused kompetentsi tõusuks, mis omakorda võimaldab teha targemaid otsuseid ja osutada kvaliteetsemaid teenuseid. Uuringud näitavad, et pärast ühinemist tekkis võimekus tööle võtta spetsialiste, keda väikevaldades ei olnud. Samuti ühtlustuvad ühinemise tulemusel ära ühinenud omavalitsuste elanike jaoks teenustasemed ja toetuste määrad kõige kõrgema tasemega omavalitsuse suunas. Pärast ühinemist suurema elanike arvuga kohalike omavalitsuste investeerimissuutlikkus paraneb ning tekib võimekus põhitegevuse tulemi arvelt teostada asendusinvesteeringuid (katta põhivara amortisatsiooni) Haldusreformiga kaasnevate positiivsete tegurite koosmõjus luuakse eeldused elanikele paremate teenuste osutamiseks.

Seaduse rakendamisel viivad kohalikud omavalitsused läbi toimingud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vastavalt seaduses sätestatud ajakavale ning tingimustele, sh esitavad vajadusel ettepanekud teisele omavalitsusüksusele ühinemisläbirääkimistega alustamiseks, koostavad koostöös ühinemislepingud, lepivad kokku seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja teiste varaliste kohustuste ja õigustega seotud küsimustes, selgitavad välja elanike arvamuse, kinnitavad moodustatava omavalitsuse nime ja sümbolika, reorganiseerivad ametiasutused, ajakohastavad ja korrastavad õigusaktid jmt. Kõigi nende tegevustega kaasnevad kulud, mis kaetakse eelnõu §-de 20 ja 21 alusel eraldatavast ühinemistoetusest. Suurem osa ühinemistoetusest läheb investeeringu kulude katteks.

Eeldusel, et kõik KOVid peale suuremate omavalitsuste ühinevad omaalgatuslikult, kaasneks sellega riigieelarve kulud suurusjärgus 74-75 miljonit eurot. Üle 11 000 elanikuga või maakonnasuuruseks ühinevatele moodustatavatele omavalitsustele täiendava toetuse maksmiseks summas 500 000 eurot kasvavad riigieelarve kulud täiendavalt hinnanguliselt 10 miljoni euro võrra. Seega maksimaalne prognoositav kogukulu riigieelarvele on ca 85 miljonit eurot. Tõenäoliselt kõik potentsiaalsed ühinejad tegelikkuses ühinemises ei osale ning ühinemistoetuse kulu saab olema eeldatavasti ca 65 miljonit eurot. Kulu jaguneb aastate vahel

<sup>116</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks, kättesaadav:

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analysid/2014\\_kov\\_voimekuse\\_indeks\\_loppversioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analysid/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversioon.pdf)

<sup>117</sup> Ülevaade leitav Rahandusministeeriumi kodulehel: <http://www.fin.ee/finantsulevaated>.

järgmiselt: 2017. a 14 miljonit, 2018. a 28 miljonit, 2019. a 23 miljonit. Hetkel on riigi eelarvestrateegias aastateks 2017-2018 ühinemistoetusena planeeritud vahendid kokku 29 mln. Maakonnasuuruste KOVide täiendavate strateegiliste investeeringute kulu ei ole võimalik prognoosida, sest need võimalused vaadatakse üle eraldiseisvalt iga juhtumi kaupa. Täiendavate vahendite vajadus kuni ca 36 mln ulatuses võetakse arutlusele Vabariigi Valitsuses riigi eelarvestrateegia protsessis.

Ühinemiste toetamiseks rahastatakse 2016. aasta algusest Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest keskseid ühinemist nõustavaid eksperte, kelle abi on kohalikel omavalitsustel võimalik kasutada ühinemiste ettevalmistamisel (ühinemisläbirääkimiste läbiviimisel, vajadusel täiendavate analüüside koostamisel, ühinemislepingu ja muu ühinemisdokumentatsiooni koostamisel ning uue KOV organisatsiooniga seotud juriidiliste toimingute kavandamisel, ühinenud KOVide juhtimis- ja teenuseosutamise struktuuride ühildamisel, õigusaktide ühildamisel, elanike arvamuse väljaselgitamise läbiviimisel jm ühinemise ettevalmistamisega seonduvas). Täiendavalt on enam kui 11 000 elanikuga või maakonnasuuruste ühinemise puhul võimalik maavalitsusel, omavalitsusliidul, maakondlikul arenduskeskusel või ühinevatel omavalitsustel koos taotleda vahendeid ühinemise koordinaatori palkamiseks, kes koordineerib ja juhib ühinemiste protsesse igapäevaselt, valmistab ette materjalid, korraldab koosolekud jmt.

Juhul kui kohalikud omavalitsused ei algata haldusterritoriaalse korralduse muudatusi ise, algatab muudatused Vabariigi Valitsus ning sellisel juhul kaetakse vaid ühinemisega seotud otsesed kulud. Piirkondlike komisjonide teenindamise ülesanne määratakse täpsustavalt maavalitsustele valdkonna eest vastutava ministri käskkirjas.

Seoses asustus- ja haldusjaotuse muudatustega võib muutuda Eesti asustus ja haldusjaotuse klassifikaator, mis toob kaasa vajaduse arendada sellest lähtuvaid andmekogusid nagu aadressiandmete süsteem, rahvastikuregister jne. Hinnanguliselt kaasneb uue asustusüksuse liigina tuumlinna kasutuselevõtmisega ja asumite määramise võimalusega nii haldusüksuse linn sees kui asustusüksuse linn sees üle 100 riikliku registri ja andmekogu muudatuste kulu, mis on esialgsel hinnangul ca 1,4 mln eurot. Täpseid kuluartikleid ja nende võimalikke katteallikaid täpsustab Rahandusministeerium nn projektijuhi rollis koostöös valdkonnaministeeriumidega ning koostab arenduste teekaardi. Seejärel, kui arendusvajadused on Rahandusministeeriumil kaardistatud, saab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kaaluda arenduskulude katmise võimalusi struktuurivahenditest.

Maa-ametil kulub vastavateks IT arendusteks esialgsete prognooside kohaselt ca 700 000 eurot.

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määrusi, mille rakendusaktid on seletuskirjale lisatud (lisa 1):

- 1) Vabariigi Valitsuse 11.05.2006 määrus nr 108 „Vabariigi Valitsuse poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“;
- 2) Vabariigi Valitsuse 25.11.2004 määrus nr 335 „Asustusüksuse liigi, nime ja lahkmejoonte määramise alused ja kord“;
- 3) Vabariigi Valitsuse 24.09.1996 määrus nr 233 „Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse rakendamine“.

Seoses KOÜS § 6 lõikest 5 volitusnormi väljajätmisega (vt eelnõu § 31 p 3), millega Vabariigi Valitsusele on antud volitus vajadusel ühinemistoetuse väljamaksmise korra kehtestamiseks, muutub seaduse jõustumisel kehtetuks Vabariigi Valitsuse 13.12.2004 määrus nr 351 „Kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetuse eraldamise ning ülekandmise tingimused ja kord“.

Lisaks nähakse eelnõu § 24 lõikega 2 ette valdkonna eest vastutavale ministriile volitusnorm kehtestada vajadusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis kaetavate ühinemise kulude hüvitamise täpsem kord.

Seoses eelnõu § 27 punktiga 2 kavandatava asustus- ja haldusjaotuse muudatustega muutub ka Eesti asustus ja haldusjaotuse klassifikaator, mis toob kaasa vajaduse arendada sellest lähtuvaid andmekogusid nagu aadressiandmete süsteem, rahvastikuregister jne. Muudatuste ulatus on täpsustamisel.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 01.07.2016, välja arvatud eelnõu § 27 punkt 2 (ETHS § 6 muudatused, millega nähakse ette muudatused asustussüsteemis), mis jõustub 2017. aasta KOV volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval ja § 31 punkt 1 (KOÜS ühinemistoetuse sätete kehtetuks tunnistamine), mis jõustub 01.01.2018.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [15-1824/01](#) ning üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele. Eelnõu esitati arvamuse andmiseks maakondlikele omavalitsusliitudele, Õiguskantsleri Kantseleile ja Riigikontrollile.

Eesti Linnade Liit kooskõlastas eelnõu märkustega, Eesti Maaomavalitsuste Liit jättis eelnõu kooskõlastamata.

Eelnõule esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamine on kantud eelnõu seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelisse (lisa 2).

Eelnõuga kavandatavaid muudatusi on tutvustatud kohalike omavalitsuste ja omavalitsusliitude esindajatele 2015. aasta septembris ja oktoobris toimunud maakondlikel haldusreformi seminaridel ja paljudel teistel kohtumistel.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik