

Vabariigi Valitsuse määruse „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

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

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

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

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

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

arvestades, siis algatab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks algatama Koeru valla ühendamise Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koeru valla ja Koigi vallaga.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Järva maakonnas, mille tulemusena moodustub seitsme Järva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Järva maakonna koosseisus. Järva maakonna valdade arv väheneb kuue omavalitsuse võrra. Kuna Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas⁵, siis realselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁶, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt ühe omavalitsuse võrra (Koeru valla ühendamise tõttu moodustuva Järva vallaga) 101-le, kokku 84 valda ja 17 linna⁷.

Ühinevad omavalitsused on⁸:

- 1) Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald (kokku pindala 958,9 km² ja rahvaarv 7114),
 - a. Albu vald (pindala 257,2 km² ja rahvaarv 1146),
 - b. Ambla vald (pindala 166,5 km² ja rahvaarv 1996),
 - c. Imavere vald (pindala 139,6km² ja rahvaarv 885),
 - d. Järva-Jaani vald (pindala 126,7 km² ja rahvaarv 1542),
 - e. Kareda vald (pindala 91,7 km² ja rahvaarv 599),
 - f. Koigi vald (pindala 204,5 km² ja rahvaarv 946).
- 2) Koeru vald (kokku pindala 236,8 km² ja rahvaarv 2111).

Eelnõuga moodustatakse Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla volikogude algatusel ning Vabariigi Valitsuse algatusel Koeru valla ühinemise teel Järva maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Järva vald (kogupindala 1222,9 km², rahvaarv 9225⁹).

⁴ Vt HRS § 1 lg 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁵ Vt Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“.

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

⁷ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

⁸ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

⁹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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

1.3. Märkused

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

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

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

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ kehtivat redaktsiooni, avaldamismärkega RT I, 29.08.2014, 16, Järva maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse seitsme Järva maakonna valla haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Järva maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 18¹⁰. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 22. detsembril 2016 asjaomaste

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017003>.

volikogu otsustega ning esitasid ühinemisdokumendid maavanemale 27.12.2016 ja 28.12.2017. Järva maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 29. ja 30. detsembril Rahandusministeeriumile.

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

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

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

Ühinemise peamine efekt on võimalik saavutada ühise haldusstruktuuri ülesehitamisega, ametnike spetsialiseerumisega, strateegilise juhtimistasandi loomisega ja sellest tulenevalt ametnikukesksete teenuste arendamisega. Vallas säilivad teeninduskeskused Albus, Järva-Jaanis, Imaveres, Koigis, Peetris. Moodustatakse teeninduskeskus Aravetel. Amblasse jääb teeninduspunkt.

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

Ühinemisleping avalikustati seaduses sätestatud korras. Omavalitsuste elanike arvamus selgitati välja perioodil 20.-21.11.2016 omavalitsuste küsitluspunktides samaaegselt. Küsitlus puudutas Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla, Koigi valla ja Koeru valla ühinemist. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

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

Allikas: Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemislepingu seletuskiri

Vabariigi Valitsus kinnitas valdade ühinemise 26. jaanuaril 2017 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“¹¹.

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017015>

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

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislinguga on kättesaadavad Järva Maavalitsuse kodulehelt:

1. Albu valla dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/833176>,
2. Ambla valla dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/833853>,
3. Imavere valla dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/832448>,
4. Järva-Jaani valla dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/831785>,
5. Kareda dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/832430>,
6. Koigi valla dokumendid <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/831792>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek

Järva-Jaani Vallavolikogu tegi 28.01.2016 otsusega nr 2 ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks ka Koeru vallale, millega Koeru Vallavolikogu 24.03.2016 otsusega nr 12 nõustus. Sellele järgnesid ühinemisläbirääkimised, mille Koeru Vallavolikogu otsustas 16.12.2016 otsusega nr 55 lõpetada. Eelnevalt oli ühiselt seaduses sätestatud korras avalikustatud ühinemisling ning selgitatud välja elanike arvamus.

Rakke vald tegi 29. detsembril 2016 (otsus nr 39) Koeru vallale ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks ühise omavalitsuse moodustamiseks. Koeru vald nõustus 5. jaanuaril 2017 (otsus nr 1). Kahe omavalitsuse ühinemisel moodustuks 1. jaanuari 2017 aasta rahvastikuregistri andmetel 3737 elanikuga omavalitsus.

HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed¹² maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Haldusreformi seadusega on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016-2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia haldusreformi seaduse sätete alusel ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on haldusreformi seaduse § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud¹³. See tähendab, et perioodil 2016-2017 peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võtma aluseks haldusreformi seaduse, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume ning nende mittetäitmisel arvestama, et Vabariigi Valitsus esitab ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks hiljemalt 15. veebruaril 2017.

¹² volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamise väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

¹³ Selles sättes on kirjas, et haldusreformi seadust kohaldatakse aastatel 2016–2018 haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel

Vabariigi Valitsus saab omavalitsuste sooviga ühineda arvestada Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses niivõrd, kui see arvestab Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 5 asjaolusid ja mõjusid.

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama EHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Seejärel Vabariigi Valitsus kinnitas volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega ühinemine kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetak 5000 elaniku kriteerium¹⁴.

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.¹⁵ Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Koeru valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 10. jaanuari 2017 koosolekul ja tegi Koeru valla kriteeriumi täitmiseks Vabariigi Valitsusele ettepaneku valla ühendamiseks Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga¹⁶.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon on näinud Koeru valla võimalike ühendamise alternatiividena:

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

Piirkondlik komisjon toetab Koeru valla ühendamist Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga ning Rakke valla ühendamist Väike-Maarja vallaga, sest antud ühinemissuunad võimaldavad kujundada kaks loogilist ja samaaegselt ka miinimumnõuet täitvat ühinemis- ja teeninduspiirkonda. Tartu Ülikooli RAKE uuring¹⁷ käsitleb loogilise teenuspiirkonnana ühelt poolt Aravete-Järva-Jaani-Koerut Järvamaal, mis kolmekesi

¹⁴ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016.a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kollegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

¹⁵ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

¹⁶ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

¹⁷ TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes.

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

suudavad koostöös tagada piirkondliku teenindusvõimekuse ja teiselt poolt arendada Väike-Maarjat piirkondliku teeninduskeskusena. Omavalitsuste ühinemisel tekib kaks ajaloolisele taustale tuginevat loogilist kohaliku omavalitsuse üksust (Väike-Maarja vald ja Järva vald), mille ülesehitus vastab elanike liikumissuundadele. Tänaused teenuspiirkonnad ja teenuste koostööpiirkonnad on valdavalt maakonnakesksed, nt õpilasrände suunad viitavad sellele, et Rakke vald on seotud Väike-Maarja valla teenusruumiga ja Koeru vald Järvamaa suunaga. Ka väljakujunenud ühistranspordikorraldus soosib Koeru valla ühinemist moodustuva Järva vallaga.

Koeru valla ühendamisel Rakke ja Väike-Maarjaga on võimalikuks efektiks paranenud haldussuutlikkus valla kui terviku osas, kuid sisemise loogika puudumise tõttu ei toimi Väike-Maarja Koeru piirkonna keskusena.

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

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni arvamusega. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

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

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

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest võtsid Albu Vallavolikogu, Ambla Vallavolikogu, Imavere Vallavolikogu, Järva-Jaani Vallavolikogu, Kareda Vallavolikogu ja Koigi Vallavolikogu 22. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla ühinemisel uus haldusüksus Järva vald ning kinnitasid ühinemislepingu.

Vabariigi Valitsuses kinnitati Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla algatatud ühinemine 26.01.2017 määrusega nr 18¹⁸ eesmärgiga moodustada Järva vald. Eelnõu § 5 järgi tunnistatakse nimetatud määrus kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on põhjendatud Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna Koeru vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017 valitsuse istungil ning otsustas 9. veebruari valitsuse

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

istungi protokollilise otsusega nr 12 punktiga 2.8 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmine Koeru valla ühendamiseks Järva-Jaani valla, Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Kareda valla ja Koigi vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse andmiseks.¹⁹

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

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

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

- selgitada välja elanike aramus (23.-24.04.2017)²⁰
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud aramus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²¹
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)²²
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)²³
- haldusüksuse nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult²⁴.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.²⁵

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

²⁰ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

²¹ HRS § 12 lg 2 p 2.

²² HRS § 12 lg 2 p 3.

²³ HRS § 12 lg 2 p 4.

²⁴ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

²⁵ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.²⁶

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

Eelnõu §-ga 4 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Järva vallale ühinemistoetuse maksmist ning riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, kuna eelnõu käsitleb ühtaegu nii volikogude algatatud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi.

Arvestades, et Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrusega nr 18, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv 1. jaanuari 2017. a rahvastikuregistri andmete seisuga.²⁷

Riigieelarvest hüvitatakse omavalitsustele Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamise väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud ühinemise etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud etapis taotleda.

Eelnõu §-ga 5 kavandatakse tunnistada kehtetuks Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise tulemusena moodustuva Järva valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus²⁸. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamise Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Koeru vallaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3, mille järgi moodustatakse Koeru valla ühinemisel Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi vallaga Järva vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Järva Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

²⁷ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

²⁸ Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 18 „Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“.

4. Määruse mõjud

Eelnõu määrusena vastuvõtmine omab sotsiaalset mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas²⁹ lk 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Samuti ei korrata seletuskirjas üle Albu valla, Ambla valla, Imavere valla, Järva-Jaani valla, Kareda valla ja Koigi valla ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määruse nr 18 eelnõu seletuskirjas (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/jarva_sk.pdf).

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

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

HRS § 1 lõike 2 alusel on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi käigus haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

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

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuringu „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“³⁰ kohaselt moodustatakse uus vald erinevate II ja I astme keskuste põhisel. Ühtegi III astme keskust uues omavalitsuses ei ole, lähim IV astme keskus on Paide linn, III astme keskusena avaldab piirkonnale (eeskätt põhjaosale) mõju Tapa linn.

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

²⁹ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

³⁰ TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav: http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, Koeru ja Koigi valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes³¹.

1) Ajalooline põhjendus

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

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

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

2) Mõju elanike elutingimustele

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

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

Kuna moodustuv Järva vald on kavandatud võrgustikupõhisena (vt Järva valla ühinemislepingu³² preambul „*Ühise omavalitsuse loomise loogika on asumipõhine lähenemine, st. meil on asulad, millest igapäev on õigus jääda ellu ning sünergias arendada edasi maaelu. Ühinemise käigus ei lõhuta ühtegi hästi toimivat süsteemi ega teenust. Ühinenud omavalitsus on võrgustikupõhine omavalitsus, milles erinevad asulad toetavad üksteist.*“), siis oleks ka Koeru huvid ühe Järva valla olulise piirkondliku keskuse kaetud. Võrgustikupõhises vallas ei ole asulate omavaheline seotus ühistranspordiliinidega ilmtingimata vajalik, lähtuda tuleb erinevate teenuste arendamise vajadustest tulevikus. Kuna senistes vallakeskustes säilivad teeninduskeskused, siis võib tõdeda, et uue valla moodustamine ei nõua inimestelt tavapäraste liikumissuundade hülgamist ja seetõttu on mõju elanike elamistingimustele neutraalne. Samas ühendus maakonnakeskusega on hea.

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

³² <http://delta.andmevara.ee/jarva/dokument/833176>

3) Elanike ühtekuuluvustunne

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

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Vastavalt haldusreformi seaduse seletuskirjale ning haldusreformi kontseptsioonile³³ võimaldab vähemalt viie tuhande elanikuga vald kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisematel ametikohtadel spetsialiseerumiseks, mis tõstab teenuse osutamise kvaliteeti.

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuring³⁴ „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ lähtub teenuste (nii era kui avalikud, sh nii kohalikud kui riiklikud) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast toimepiirkondade määramisel. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalseid teenuspiirkonna suuruseid. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks, mis peaksid tagama: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused.

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

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

³³ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

³⁴ TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määramiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

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

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

Koeru vald on seni jäätmealast koostööd teinud üheskoos Järvamaa kohaliku omavalitsuse üksustega (MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus) ning samuti ühistranspordialast koostööd (Järvamaa Ühistranspordikeskus), seega toimib mitmete omavalitsuste vahel koostöö juba hetkel ning teenuseid osutatakse suuremas piirkonnas kui omavalitsus. Tänaõ õpilasarände suunad ja ühistranspordikorraldus soosivad Koeru ühinemist Järvamaa suunal.

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

5) Mõju haldussuutlikkusele

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

Ühinemise ühte peamist positiivset mõju võib näha eeskätt haldussuutlikkuse kasvus, strateegilise juhtimistasandi moodustamises ning ametnike spetsialiseerumise lõpule viimises. Väljakutseks saab teeninduskeskuste tööle rakendamine.

Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades suurenevad omavalitsuste administratsiooni kompetentsid enam kui kaks korda võrrelduna väikesemate valdadega. Üle 5000 elanikuga KOVides on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale, samas kui väikesemates omavalitsustes enam kui 50% teenistujatest katavad 2-5 kompetentsivaldkonda³⁵. Valdade ühinemise tulemusel uues vallas ametnike kompetents kindlasti kasvab ja tekib võimalus tööalaseks spetsialiseerumiseks.

Kasvab võimekus osutada elanikele mitmekesiseid avalikke teenuseid, mille tulemusena uuel omavalitsusel on suurem haldussuutlikkus.

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

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Eeldada tuleb piirkonna elanike arvu stabiilset vähenemist lähiaastatel (ajalugu näitab piirkonna elanikkonna suurt vähenemist viimasel kahel kümnendil). Peaaegu kõikide omavalitsuste elanikkond väheneb ning seda eelkõige tänu negatiivsele rändesaldole.

³⁵ ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf

Analüüsid³⁶ näitavad, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning KOV üksused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

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

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

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Võimaliku ühinemise mõju ettevõtluskeskkonna arengule on pigem positiivne, Järva valla keskustes Arvatele-Järva-Jaanis ja Imaveres on arvestatavad ettevõtluspiirkonnad, mida on võimalik ühendvallas üheskoos arendada. Ühinevad vallad osalevad üleriiklikes ettevõtluse ja maale elama asumiseks suunatud toetusprogrammides. Ühinenud vallal tuleb uuesti läbi mõtestada ettevõtluse arendamise põhimõtted võrgustikupõhises vallas, et sihistada vahendid erinevate tootmispiirkondade toetamiseks.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

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

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

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

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

Järva vald on võrgustikupõhine KOV üksus, mille arendamisel on võimalik tagada kõigi piirkondlike keskuste tasakaalustatud areng. Tegemist on suhteliselt sarnaste omavalitsusüksustega nii ülesehituselt kui sisu poolest, mis ongi Järva valla ühinemise positiivseks küljeks. Luuakse üks tugev omavalitsus, ühise identiteediga, milles ükski piirkond ei ole domineeriv ega eelisarendatav. Igal pool peab elanikel olema hea elada ning läbi detsentraliseeritud omavalitsuse ongi seda võimalik pakkuda.

Ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks (finants-majanduslik juhtimine, planeerimine, kinnisvarahaldus jne), mis

³⁶ nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015

võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Ühinemise käigus on oluline kujundada uue valla territooriumil hästi toimiv teenuskeskuste võrgustik, mis tagaks elanikele õigustatud vajadustest lähtuva igapäevaste teenuste kvaliteetse osutamise ja kohaliku elu arendamise.

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

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“³⁷.

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

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

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

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

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust, See ning võimalus palgata seni puudu olnud spetsialiste, loob eeldused inimeste jaoks avalike teenuste kvaliteeti paranemiseks.

Juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal põhitegevuse kuludest kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu kasvamisel väheneb. Näiteks 1000 elanikuga omavalitsuses on tugiteenuste

³⁷ <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

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

töajõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise töajõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja investeringuteks.

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

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

Eelnõu ei oma olulist mõju keskkonnale, riigiasutuste korraldusele, riigi julgeolekule ega välissuhetele.

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 4).

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Albu vallas 1146 inimest, Ambla vallas 1996, Imavere vallas 885 inimest, Järva- Jaani vallas 1542 inimest, Kareda vallas 599 inimest, Koigi valas 946 inimest, kokku 7114 inimest. Järva valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks 1 800 000 eurot (300 000+ 300 000+ 300 000+ 300 000+ 300 000).

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

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

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

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

6. Määruse jõustumine

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

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, Koeru ja Koigi vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017³⁸. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

³⁸ HRS § 9 lg 2 ja 8.