

# Vabariigi Valitsuse määruse „Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda 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 „Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) koostamise eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisega kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omavalitsuste ühinemine, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Kiviõli linna ja Sonda valla osas), kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus<sup>1</sup> (Lüganuse valla osas).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vastanud rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatusel 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<sup>2,3</sup>.

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Lüganuse vald<sup>4</sup> ühinemist ühegi piirinaabriga ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 1. jaanuari 2017 seisuga rahvastikuregistri andmetel 2945 elanikku.

arvestades, algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi<sup>5</sup> ja kriteeriumi saavutamiseks 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.7 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Lüganuse valla ühendamiseks Kiviõli linna ja Sonda vallaga<sup>6</sup>, kellega Lüganuse vald pidas volikogude algatusel ühinemiseks ka sisulisi läbirääkimisi.

Valitsuse ettepaneku ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01518<sup>7</sup>. Lüganuse Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, volikogude algatusel ühinevad Kiviõli linn ja Sonda vald nõustusid Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, kuid tegid ettepaneku kinnitada uue valla nimeks Kiviõli vald<sup>8</sup>.

Eestis on praegu 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kolme Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Ida-Viru maakonna omavalitsuste arv väheneb kahe omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena<sup>9</sup> ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel<sup>10</sup>, jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Käesoleva muudatuse tulemusena väheneb omavalitsuste koguarv Eestis Lüganuse valla ühendamise tõttu ühe omavalitsuse võrra (Lüganuse valla ühendamise tõttu moodustuva Kiviõli vallaga). Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 88 omavalitsust, kokku 72 valda ja 16 linna<sup>11</sup>.

Ühinevad omavalitsused on<sup>12</sup>:

- 1) Kiviõli linn ja Sonda vald (pindala 159,8 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 6210),
  - a. Kiviõli linn (pindala 11,8 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 5347),
  - b. Sonda vald (pindala 148,1 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 863),
- 2) Lüganuse vald (pindala 439 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 2945).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFFOA?open>.

<sup>7</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155018>

<sup>8</sup> Lüganuse Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60445068>, Kiviõli Linnavolikogu ja Sonda Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60695526>

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

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

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

<sup>12</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

Eelnõuga **moodustatakse Kiviõli linna ja Sonda valla** volikogude algatusel ning Vabariigi Valitsuse algatusel **Lüganuse valla ühinemise teel uus haldusüksus nimega Lüganuse vald** (kogupindala 598,8 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 9155<sup>13</sup>).

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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

## 1.3. Märkused

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

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

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

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

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse Ida-Viru maakonna kolme omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Ida-Viru maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 25<sup>14</sup>. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

<sup>13</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

<sup>14</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017010>

## Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Kiviõli linn ja Sonda vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Volikogude algatusel ühinevad omavalitsused kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda Sonda vallavolikogu 14. detsembri 2016. a otsusega ja Kiviõli Linnavolikogu 21. detsembri 2016. a otsusega ning esitasid ühinemisdokumendid maavanemale 29. detsembril 2016. a. Ida-Viru maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 30. detsembril 2016. a Rahandusministeeriumile<sup>15</sup>. Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 26. jaanuaril 2017. a<sup>16</sup>.

Sonda valla ning Kiviõli linna ühinemise üldine eesmärk on ühinemislepingu kohaselt luua võimekas ja kvaliteetseid avalikke teenuseid pakkuv kohalik omavalitsus (edaspidi ka *KOV*). Ühinemise tulemusena soovitakse luua KOV, kus on hea ja turvaline elada ning mis on omavahel tihedalt seotud. Lepingu kohaselt on eesmärgiks avalike teenuste kvaliteetne osutamine. Tasakaalustatud arengu ja avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks säilitatakse ja arendatakse kohalikke teenuskeskuseid. Valla teenuskeskused jäävad toimima praegustes asukohtades (Kiviõli linn, Sonda alevik) vallale kuuluvates hoonetes, kus toimub elanike vastuvõtt ja teenindamine nii sotsiaal- kui ka majandusküsimuste osas.

Ühinemislepingus on detailselt kokku lepitud avalike teenuste osutamist ja arendamist puudutavates põhipunktides. Lepingus on täpsemalt kirjas hariduse ja noorsootöö; kultuuri, spordi ja vaba aja; sotsiaalteenuste- ja toetuste, tervishoiu; kommunaalmajanduse ja ühistranspordi; ettevõtluse; ning keskkonna ja maaelu arendamise põhimõtted.

Sonda valla ja Kiviõli linna ühinemisel tekkiv kohalik omavalitsusüksus on eelduslikult suuteline pakkuma kvaliteetseid avalikke teenuseid, samuti on ühinemise järgsel KOVil suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks. Samas peab tõdema, et piirkonna terviklikumaks arendamiseks on otstarbekas Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis ühendada moodustuva Kiviõli vallaga ka Lügänu vald, mis on sarnaselt Sonda vallale Kiviõli linna ja regiooni tugevalt seotud. Vastava kolme omavalitsuse ühinemisel moodustub üle 9000 elanikuga omavalitsus, tegu on territoriaalselt loogilise ning nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt seotud omavalitsusüksusega.

Kiviõli linn, Lügänu ja Sonda vald pidasid omavahel läbirääkimisi ühinemiseks. Kiviõli Linnavolikogu tegi 2015. aasta lõpus ettepaneku algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja ühinemisläbirääkimised Aseri Vallavolikogule, Lügänu Vallavolikogule ja Sonda Vallavolikogule (26. november 2015. a. otsus nr 100). Kõigi omavalitsuste volikogud võtsid ka vastava ettepaneku vastu. 9. mail 2016. a otsustas Aseri Vallavolikogu lõpetada läbirääkimised Lügänu valla, Kiviõli linna ja Sonda vallaga jätkates läbirääkimisi Lääne-Virumaa omavalitsuste Kunda linna ja Viru-Nigula vallaga, peale mida jätkas ühinemisläbirääkimisi kolm omavalitsust (Sonda vald ja Lügänu vald ning Kiviõli linn).

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

<sup>15</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56615568>

<sup>16</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017010>.

Sonda ja Lügänuſe valla ning Kiviõli linna ühinemisleping oli avalikul väljapanekul ajavahemikus 30. septembrist – 25. oktoobrini 2016. a. Lepinguga oli võimalik tutvuda omavalitsuste kodulehtedel, Lügänuſe ja Sonda vallavalitsuse hoones ning Kiviõli Linnavalitsuse hoones ning raamatukogudes.

Ajavahemikul 13–14. november 2016. a toimus vastavalt ettenähtud korrale kõigis kolmes omavalitsuses elanike arvamuse väljaselgitamine. Elanike arvamuse väljaselgitamise raames käis Kiviõli linnas, Lügänuſe vallas ja Sonda vallas küsitluspunktides kokku hääletamas 505 inimest, keskmiseks osalusprotsendiks kujunes 8,2%, kõrgeim oli osalus Lügänuſe vallas, kus arvamust käis avaldamas 12,7% hääleõiguslikest elanikest. Kiviõli linnas toetati ühinemist, kuid Lügänuſe vallas ja Sonda vallas oldi ühinemise vastu, seejuures Lügänuſe vallas oli vastu 82,8% osalenutest. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Kiviõli linn	4590	101	2,2	58	57,4	43	42,6
Lügänuſe vald	2609	331	12,7	57	17,2	274	82,8
Sonda vald	753	73	9,7	32	43,8	41	56,2

Allikas: Kiviõli linna, Lügänuſe valla ja Sonda valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Pärast elanike arvamuse väljaselgitamist otsustas Lügänuſe Vallavolikogu ühinemisläbirääkimised 24. novembri 2016. a otsusega nr 367 lõpetada. Seejärel viisid Sonda vald ning Kiviõli linn ühinemislepingusse ning lisadesse sisse vastavad täpsustused ning suunasid lepingu uuesti volikogudesse kinnitamisele.

Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise Vabariigi Valitsuse 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 25 „Kiviõli linna ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“<sup>17</sup>.

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad rahandusministeeriumi dokumendiregistrist:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56615568>.

### Vabariigi Valitsuse ettepanek

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. 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 kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsusele või omavalitsusele, kes

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017010>

ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium<sup>18</sup>.

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.<sup>19</sup> Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Lügänu valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seaduse 10. jaanuari 2017. a koosolekul ning tegi Lügänu valla osas kriteeriumi täitmiseks ettepaneku Vabariigi Valitsusele Lügänu valla ühendamiseks Kiviõli linna ja Sonda vallaga<sup>20</sup>.

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni arvamust ja otsustas 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.7 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise kriteeriumile mittevastava Lügänu valla ühendamiseks omaalgatuslikult ühinevate Kiviõli linna ja Sonda vallaga<sup>21</sup>. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide saavutamisele. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks. Vabariigi Valitsuse ettepaneku esitas Rahandusministeerium käesoleva eelnõuga omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruaril 2017. a.<sup>22</sup>

### Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse kolme omavalitsuse ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud omavalitsused küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõike 9 kohaselt ei pea küsitlust uuesti korraldama, kui kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisel on elanike arvamus välja selgitatud, kuid mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse või haldusüksuse piiride muutmise, mille tulemusena maavanemale ei esitata ETHS § 9 lõike 9 kohast taotlust, ning Vabariigi Valitsus on algatanud samade kohaliku omavalitsuse üksuste osas haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise.

<sup>18</sup> 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.“

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10\\_pohja-estii\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-estii_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf)

<sup>21</sup> Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a istungi protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

<sup>22</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155018>



Lüganuse Vallavolikogu ei nõustunud 27. aprilli 2017. a otsusega nr 395 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, tuues välja, et uue ühinenud Lüganuse valla käivitamine on võtnud aega ning uue organisatsiooni ülesehitamine võtab aega vähemalt kaks valimisperioodi. Lüganuse Vallavolikogu hinnangul ei ole selgeid tõendeid, et 5000 elanikuga omavalitsustes administratsiooni kompetentsus kasvab. Vallavolikogu hinnangul hõlmab valitsuse ettepanek ühendada erinevad piirkonnad – linn ja väga hajaasustatud vald. Lüganuse vald toob välja, et piirkonnas tehakse niigi koostööd läbi Kiviõli Regiooni Omavalitsuste Liidu, seega koostöö toimib ja selle parandamiseks pole ühendamist vaja.

Kiviõli Linnavolikogu nõustus 27. aprilli 2017. a otsusega nr 179 ja Sonda Vallavolikogu 8. mai 2017. a otsusega nr 27/1 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ning eelnõu seletuskirjas väljatoodud põhjendustega. Kahe omavalitsuse hinnangul on Kiviõli linn ning Sonda ja Lüganuse vald ühtne toimepiirkond, mille ühinemine üheks omavalitsusüksuseks on põhjendatud ning elanike reaalseid liikumissuundi arvestav. Külla aga töid omavalitsused välja, et ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga määrata uue haldusüksuse nimeks Lüganuse vald, kuna see on ajalooliselt eksitav ega vasta Kiviõli linna ja Sonda valla varasemalt kokkulepitud nimele. Selle asemel soovitakse ühiselt jätkata haldusreformi volikogude algatatud etapis kokkulepitud ning kohanime nõukogu poolt heakskiidetud ühinenud omavalitsuse nimega, milleks on Kiviõli vald.

Ida-Viru Maavalitsus edastas omavalitsuste arvamused 5. mai 2017. a kirjaga nr 12-1/17-442-1 ja 15. mai 2017. a kirjaga nr 12-1/2017/1570-1 Rahandusministeeriumile. Omavalitsuste otsused on kättesaadavad:

1) Lüganuse Vallavolikogu esitatud arvamus:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60445068>,

2) Kiviõli Linnavolikogu ja Sonda Vallavolikogude esitatud arvamused:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60695526>.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas omavalitsuste tagasisidet oma 19. mai 2017. a koosolekul<sup>23</sup> ja leidis, et Lüganuse valla mittenõustumise põhjused ei ole piisavad. Kiviõli linn on Lüganuse valla elanikele lähimaks keskuseks ja elanikud tarbivad seal teenuseid. Ühinemismenetlusega tuleks jätkata piirkonna võimekuse tõstmiseks. Ühinemispriirkonnas peeti läbirääkimisi ka volikogude algatatud etapis.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungil valitsuse istungi protokollilise otsusega nr 27<sup>24</sup> jätkata Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna Kiviõli linn ja Sonda vald nõustusid Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ning ettepanekuga mittenõustunud Lüganuse vald ei esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta. Vabariigi Valitsus otsustas määrata moodustuva omavalitsuse nimeks pika ajalooga kihelkonnanime põhjal Lüganuse vald<sup>25</sup>. Vabariigi Valitsus tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse

<sup>23</sup> Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni koosoleku protokoll:

[http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19\\_pohja-estti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19_pohja-estti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf).

<sup>24</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017\\_istungiprotokollnr-27\\_pkp10-2.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungiprotokollnr-27_pkp10-2.pdf)

<sup>25</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017\\_istungiprotokollnr-27\\_pkp10-2.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungiprotokollnr-27_pkp10-2.pdf).

[http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv\\_protokolliline\\_otsus\\_vv\\_uhendamised\\_kinnitamiseks\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf).

eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga<sup>26</sup>.

## **Eelnõu sisu**

**Eelnõu § 1 lõikega 1** muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Kiviõli linna, Lüganuse valla ja Sonda valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Lüganuse vald.

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

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest võtsid Sonda Vallavolikogu 14. detsembril 2016. a ja Kiviõli Linnavolikogu 21. detsembril 2016. a vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemisel uus haldusüksus Kiviõli vald.

Vabariigi Valitsuses kinnitati Kiviõli linna ja Sonda valla algatatud ühinemine 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 25<sup>27</sup> eesmärgiga moodustada Kiviõli 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 Lüganuse vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus 9. veebruaril 2017. a kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise (välja arvatud merelised saarvallad).

Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a istungil ning otsustas valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.7 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Lüganuse valla ühendamiseks Sonda valla ja Kiviõli linnaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse andmiseks.<sup>28</sup>

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3

<sup>26</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61136557>.

<sup>27</sup> Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 25 „Kiviõli linna ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

<sup>28</sup> Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“:  
<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>



lõike 1 ning § 7<sup>1</sup> lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus 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 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. Omavalitsustel tuli teha järgmised toimingud:

- 1) selgitada välja elanike arvamus hiljemalt (23. ja 24. aprill 2017)<sup>29,30</sup>
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017)<sup>31</sup>
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juuni 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)<sup>32</sup>
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017)<sup>33</sup>
- 5) haldusüksus nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult<sup>34</sup>.
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.<sup>35</sup>
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu panna avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.<sup>36</sup>

### Õiguslikud põhjendused

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat<sup>37</sup>. PS §-

<sup>29</sup> HRS § 12 lõige 2 punkt 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

<sup>30</sup> Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse kolme omavalitsuse ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõige 9.

<sup>31</sup> HRS § 12 lg 2 p 2.

<sup>32</sup> HRS § 12 lg 2 p 3.

<sup>33</sup> HRS § 12 lg 2 p 4

<sup>34</sup> HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

<sup>35</sup> HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

<sup>36</sup> HRS § 12 lõige 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.

<sup>37</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05 p 17

st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes meelevaldselt<sup>38</sup>. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid*).

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

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud<sup>39</sup>. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses<sup>40</sup> toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et<sup>41</sup> kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisõiguse<sup>42</sup>. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi

<sup>38</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 87

<sup>39</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

<sup>40</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

<sup>41</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

<sup>42</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p-d 121 ja 122.

Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis arvestades otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse.

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

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

Lüganuse Vallavolikogu 27. aprilli 2017. a otsusega nr 395 ei nõustunud Lüganuse Vallavolikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Kiviõli Linnavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga 27. aprilli 2017. a otsusega nr 179 ja Sonda Vallavolikogu 8. mai 2017. a otsusega nr 27/1.

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

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

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

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

Kohanimenõukogu soovitas moodustuva omavalitsuse nimeks Lüganuse valda kui ajaloolist kihelkonnanime. Lüganuse kihelkond hõlmab kõigi ühinejate territooriume. Kiviõli on

võrreldes Lügausega väga uus asulanimi ning saanud nimetuse aktsiaseltsi järgi ning nimi ei ole kunagi tähistanud laiemat piirkonda. Vabariigi Valitsus otsustas esitada ettepaneku Kiviõli linna, Lügause valla ja Sonda valla ühendamiseks määrates moodustatava omavalitsuse nimeks Lügause vald. Lügause valla nimi esitati ka asjakohases Vabariigi Valitsuse määruste eelnõus, mis esitati 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.<sup>43</sup>

Kuigi eelnõus pakuti omavalitsusele kohanimenõukogu soovitatud valla nime, siis oli 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 tuli eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust.

Kohanimenõukogu poole omavalitsused ei pöördunud, kuid Kiviõli linn ja Sonda vald tõid oma Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud arvamustes välja, et ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga määrata uue haldusüksuse nimeks Lügause vald, kuna see on ajalooliselt eksitav ega vasta Kiviõli linna ja Sonda valla poolt varasemalt kokkulepitud nimele<sup>44</sup>. Selle asemel soovitakse ühiselt jätkata haldusreformi volikogude algatatud etapis kokkulepitud ning kohanime nõukogu poolt kahe omavalitsuse ühinemisel heakskiidetud nimega, milleks on Kiviõli vald. Omavalitsused toovad välja, et ajalooliselt kuulus Sonda vald Viru-Nigula kihelkonda, Viru-Nigula kihelkonna idapiiril asus Kiviõli linn. Seega pole põhjendatud Sonda valla ja Kiviõli linna poolt 2016. aastal toimunud volikogude algatatud ühinemise raames kokkulepitud nime "Kiviõli vald" muutmine Lügause vallaks ainuüksi valitsuse algatusel Lügause valla ühendamise tõttu Kiviõli linna ja Sonda vallaga. Nime "Kiviõli vald" on Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemisel pidanud sobivaks nii Kiviõli Linnavolikogu, Sonda Vallavolikogu, kui ka kohanimenõukogu. Kohanimenõukogu poolt on eraldi välja toodud, et nimi on sobilik, kuna tegu on piirkonna suurima omavalitsuse ning keskuse nimega. Nime muutmine Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ühinemise raames pole seega Kiviõli Linnavolikogu ja Sonda Vallavolikogu hinnangul ei ajalooliselt põhjendatud ega ka varasemalt omavalitsuste vahel kokkulepitut arvestav.

Kohanimenõukogu arutas Kiviõli linna ja Sonda valla tagasisidet oma 29. mai 2017. a e-koosolekul, kuid jäi oma seisukoha juurde, määrata kolme omavalitsuse ühendamisel nimeks Lügause vald. Lügause on ajalooliselt põhjendatud nimi ja kihelkonnanimi ning suuremat maa-ala tähistanud vanem nimi. Kiviõli on võrreldes Lügausega väga uus asulanimi ning saanud nimetuse aktsiaseltsi järgi ning nimi ei ole kunagi tähistanud laiemat piirkonda. Kiviõli kui 20. sajandi nimi jääb linna nimena endiselt kasutusele. Kiviõli vald oli kohanimenõukogu hinnangul sobiv kui ühinesid kaks omavalitsust ehk Kiviõli linn ja Sonda vald, kuid Vabariigi Valitsuse algatatud ettepanekuga on täiendavalt hõlmatud ka Lügause vald.

Vabariigi Valitsus toetab moodustatava valla nimena Lügause valda kui ajaloolist kihelkonnanimi.

**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

<sup>43</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155018>

<sup>44</sup> VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155018>

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** reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Lüganuse 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 Kiviõli linn ja Sonda vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 25, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Kiviõli linna ning Sonda 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.<sup>45</sup>

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Lüganuse vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev tõendatud kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 “Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”<sup>46</sup>:

**Eelnõu §-ga 4** muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Ida-Viru maakonna linnade loetelust välja sõna „Kiviõli“ ja valdade loetelust välja sõna „Sonda“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb Ida-Viru maakonda kuuluva ühe linna ja kahe valla ühinemise tulemusena Ida-Viru maakonna koosseisu üks vald – Lüganuse vald.

**Eelnõu §-ga 5** kavandatakse tunnistada kehtetuks Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemise tulemusena moodustuva Kiviõli valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus<sup>47</sup>. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamise Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Lüganuse vallaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

**Eelnõu §-ga 6** sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus

<sup>45</sup> Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

<sup>46</sup> Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv\\_algatatud\\_uhinemiste\\_kulude\\_huivitamine\\_sk\\_27022017-1.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huivitamine_sk_27022017-1.pdf)

<sup>47</sup> Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 25 „Kiviõli linna ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4, mille järgi moodustatakse Lügänuuse valla ühinemisel Kiviõli linna ja Sonda vallaga Lügänuuse vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Lügänuuse 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 Lügänuuse valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamist. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Kiviõli linn, Lügänuuse vald ja Sonda vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Lügänuuse vald on seniste omavalitsuste õigusjärglane (vt ETHS § 9<sup>2</sup>).

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

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas<sup>48</sup> lehekülgedel 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud koosõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

Samuti ei korrata eelnõus Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määruse nr 25 eelnõu seletuskirjas ([http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kivioli\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kivioli_sk.pdf)).

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

### Mõju haldusreformi eesmärgi saavutamisele

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

---

<sup>48</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.



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

Vastavalt HRS seletuskirjale ning haldusreformi kontseptsioonile<sup>49</sup> võimaldab vähemalt viie tuhande elanikuga omavalitsus kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisematel ametikohtadel spetsialiseerumiseks.

Lüganuse valla, Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemisel tekkival omavalitsusel on suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks. Lüganuse vald on Kiviõli linna ja Sonda valla regiooniga tugevalt seotud, kolme omavalitsuse ühinemisel tekib loogiline ning nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt seotud omavalitsusüksus. Teised alternatiivid ehk Lüganuse valla ühendamine kas Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla ühinemisel moodustuva Toila vallaga või Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuva Alutaguse vallaga ei ole omavalitsusüksuste territoriaalse terviklikkuse põhimõtet ning haldusreformi eesmärke silmas pidades võrreldavad alternatiivid.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Kiviõli linna ning Lüganuse ja Sonda valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele järgmiste ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes (analüüsis käsitletakse ka alternatiivseid lahendusi puudutavat)<sup>50,51</sup>.

## 1) Ajalooline põhjendus

Ajalooliselt kuulusid nii Kiviõli linna kui ka Sonda valla territoorium (v.a kaks küla ja Sonda alevik) Lüganuse kihelkonna koosseisu. Lüganuse kihelkond hõlmas praeguse Kiviõli linna, Lüganuse ja Sonda valla ning osaliselt ka Aseri valla (kaks küla) ja Kohtla valla (üks küla) territooriumi.

Seega on kihelkondlik jaotus ja selle piirid otseselt seotud tänase ühtse regiooniga, kuhu kuuluvad Kiviõli linn ning Lüganuse, Sonda ja Aseri vald. Oluliseks Lüganuse kihelkonda ühendavaks sümboliks on ka täna Lüganuse kirik, mis on 13. sajandist.

Kiviõli linn tekkis seoses põlevkivi kaevandamise ja töötlemise tekkega 1920. aastatel. Tegu on seega suhteliselt noore linnaga. Samas on viimase 60-70 aasta jooksul tekkinud küllaltki ühtne piirkond (nn Kiviõli regioon), mis koosneb omavahel tugevalt seotud Kiviõli linnast, Lüganuse ja Sonda vallast ning Aseri vallast, kellest viimane on otsustanud haldusreformi käigus volikogude algatatusel ühineda Lääne-Virumaa suunas (sh muutub Aseri valla maakondlik kuuluvus<sup>52</sup>).

<sup>49</sup> [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218\\_Haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf).

<sup>50</sup> Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

<sup>51</sup> Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemise mõju on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määruse nr 25 eelnõu seletuskirjas [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kivioli\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kivioli_sk.pdf).

<sup>52</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017007>.

## 2) Mõju elanike elutingimustele

2013. aastal ühinesid Lüganuse vald, Maidla vald ja Püssi linn, mille tulemusena moodustus Lüganuse vald. Vald kuulub koos Aseri ja Sonda valla ning Kiviõli linnaga ühte toimepiirkonda. Lüganuse valla keskuse Lüganuse aleviku ja Kiviõli linna (enam kui 5000 elanikku) vahemaa on vähem kui 5 km, sama kaugel on Kiviõli linnast ka valla suurim asula, u 1000 elanikuga Püssi linn. Ka endise Maidla valla suuremad asulad Maidla küla ja Savala küla vahemaad Kiviõli linnaga vaid 4-6 km kaugusele.

Ühistranspordiga jõuab Lüganuse alevikust Kiviõli linna 3–10 minutiga, päevas on ühendusi enam kui 30. Nii on Lüganuse valla elanikud harjunud käima Kiviõlis tööl, erinevaid avalikke teenuseid tarbimas (gümnaasium, huvikool, tervisekeskus) kui ka nt kauplustes.

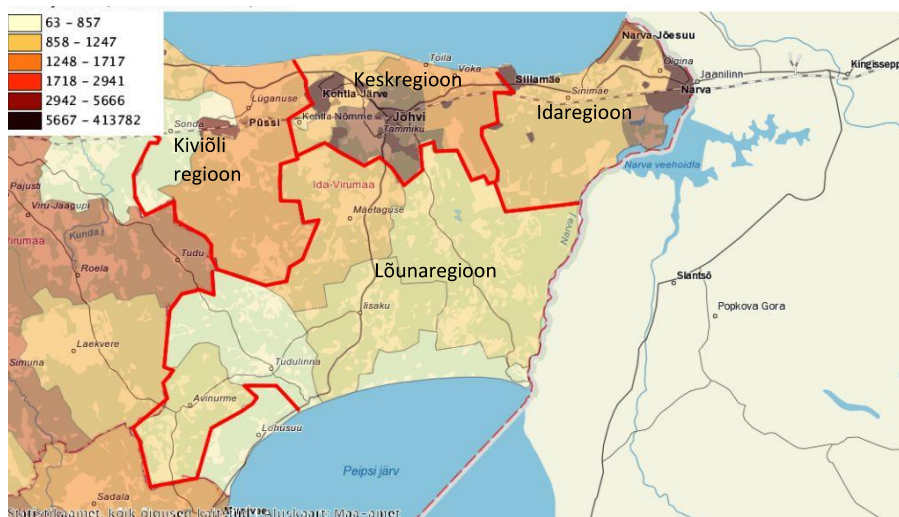
Eelnevast tulenevalt Lüganuse valla ühendamisel Kiviõli linna ja Sonda vallaga piirkonna elanike senised elutingimused oluliselt ei muutu, seda eeldusel, et kohapealsed avalikud teenused (nt koolid, lasteaed, rahvamaja) jäävad toimima praegustes asukohtades. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Küll aga võiks ühinemise tulemusena veelgi enam suurendada piirkonnasisene koostöö, mis võimaldab hõlpsamalt arendada välja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste võrgu.

Lüganuse valla ühendamisel teistes suundades tekiks asustumusmuster, mis on ebaloogilisem ning mille mõju elanike elutingimustele pole üheselt prognoositav.

Nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt võib Ida-Viru maakonna teatud koostöötasandite ja teenuste osutamisel omakorda jagada neljaks: (1) Kiviõli regioon (maakonna läänepoolsed omavalitsused Aseri, Lüganuse ja Sonda vallad ning Kiviõli linn), (2) keskregioon (Jõhvi, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Toila ja Mäetaguse vallad ning Kohtla-Järve linn), (3) idaregioon (Vaivara vald ning Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe linnad) ja (4) lõunaregioon (Alajõe, Avinurme, Iisaku, Lohusuu, Tudulinna vallad). Neljast jaotust on kasutatud Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu tasandil, viimasel ajal ka näiteks sotsiaalteenuste planeerimisel<sup>53</sup> (joonis 1).

---

<sup>53</sup> <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>



Joonis 1. Ida-Virumaa allregioonid (kogurahvastik). Allikas: sotsiaalteenuste arendamine maakonnas, <http://ivek.ee/static/analüüs-ida-viru-08.03.pdf>

Ühinemise tulemusena kasvab piirkonnasisene koostöö ning väheneb konkurents, mis võimaldab hõlpsamalt arendada välja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste võrgu.

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

### 3) Elanike ühtekuuluvustunne

Vabariigi Valitsuse ettepanekuga seotud piirkonna KOVIDel (sh Lügänuſe vald) on tihe koostöökogemus juba 1990. aastatest. Igapäevast koostööd on tehtud Kiviõli regiooni omavalitsuste liidu raames, ühiselt on ellu viidud mitmeid investeringuprojekte (nt tänavavalgustuse rajamine) ja nn tegevusprojekte (nt töötute ümberõpe). Funktsionaalselt on piirkond omavahel seotud, nii on kujunenud ka piirkonna elanikel ühine igapäevane tegutsemisruum.

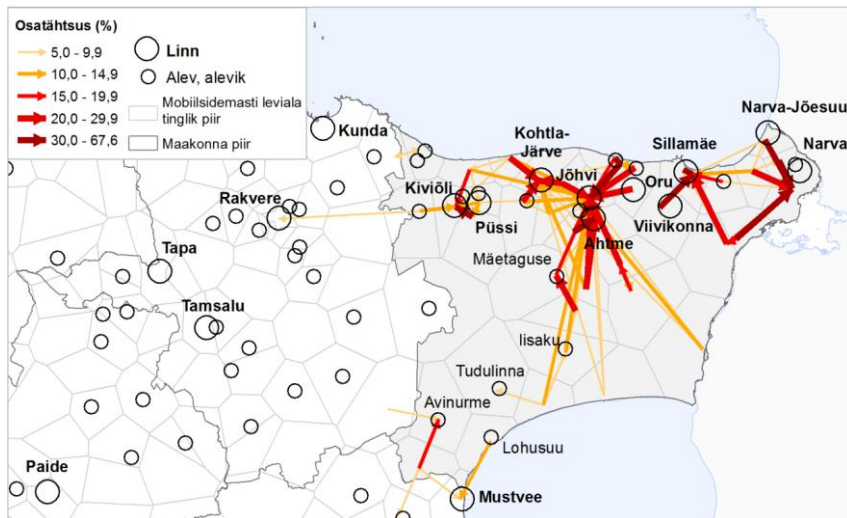
Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel peab siiski arvestama, et suur osa Lügänuſe valla elanikest, kes osales Sonda valla, Kiviõli linna ja Lügänuſe valla ühinemiseks elanike arvamuse väljaselgitamisel 2016. aasta novembris, ei toetanud valla ühinemist Kiviõli linna ja Sonda vallaga. Selle üheks põhjuseks on mh ka värske kogemus Lügänuſe, Maidla ja Püſsi valla ühinemisest, mis tõi kaasa poliitilised vaidlused ning ebastabiilsuse valitsemises. Seega tuleb uue omavalitsuse moodustamisel 2017. a sügisel võtma eesmärgiks õppida läbiviidud ühinemise kogemusest.

Alternatiivsete variantidega ehk Ida-Virumaa keskregiooni ega ka lõunaregiooniga Lügänuſe valla elanikel selget ühisosa ei ole.

2013. a koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuring“<sup>54</sup> näitab, et suurim maakonna sisene liikuvus Lügänuſe ja Sonda vallast on Kiviõli linna ja Kohtla-Järve linna suunaline

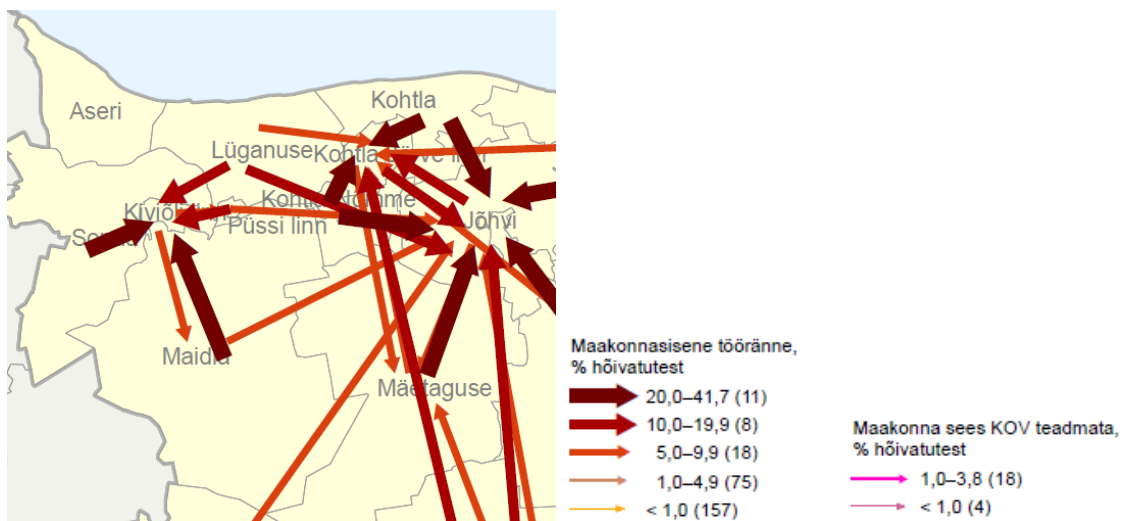
<sup>54</sup> Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, leitav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelrände%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelrände%20kordusuuring_3.pdf)

vastavalt keskuse lähedusele (joonis 2), seejuures kõrgeim on liikuvus Kiviõli linna suunas Püssi linnast, mis asub Kiviõli linnast 5 km kaugusel.



Joonis 2. Elukohta ja tööaja ankurpunkti vahel liikujate osatähtsus piirkonna elukohtade arvust Ida-Viru maakonnaga seotud liikumistes tööperioodil. Allikas: „Regionaalse pendelrände kordusuuring“ 2013. a.

2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmetel<sup>55</sup> oli maakonna sisene liikuvus Lüganuse ja Sonda vallast kõrgeim Kiviõli linna ja Jõhvi valla suunas, enim siiski Kiviõli linna suunaline (joonis 3) ning seda eriti Maidla vallast (praegusest Lüganuse vallast<sup>56</sup>).



Joonis 3. Maakonnasisene tööränne 2011.a „Rahva- ja eluruumide loenduse andmetel“

#### 4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Lüganuse vallas tegutseb kolm haridusasutust (kaks kooli, üks lasteaed), kolm kultuuri-rahvamaja, kolm päevakeskust, kolm noortekeskust-noortemaja ja üks raamatukogu, millel on kolm haruraamatukogu. Perearst tegutseb Püssi linnas, samas tarbitakse ka Kiviõli tervisekeskuse teenuseid. Avalike teenuste osutamist on seni korraldatud kolmest 2013. aastal ühinenud KOVist ning vastavatest keskustest (Lüganuse, Püssi, Maidla).

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

<sup>56</sup> 2013. aastal ühinesid Lüganuse vald, Maidla vald ja Püssi linn, mille tulemusena moodustus Lüganuse vald.

Enam kui 5000 elanikuga Kiviõli linnas kui piirkondlikus keskuses, mis on Lüganuse peamiste asulate vahetus läheduses, on ka praegu mitmed laiemat piirkonda teenindavad asutused ja kõik peamised avalikud teenused kättesaadavad. Linnas on lasteaed, vene põhikool, gümnaasium, huvikool, tervisekeskus (üldarstiabi, eriarstiabi, hooldekodu), päevakeskus, noortekeskus, raamatukogu, rahvamaja jms. Ühinemise tulemusena on võimalik vastavaid teenuseid ühtselt ning süsteemselt arendada, pidades silmas laiema piirkonna huvisid.

Lüganuse valla ühendamisel Kiviõliga luuakse eeldused teenuste ühtsemaks arendamiseks piirkonnas, mis strateegilises vaates ning pikemas perspektiivis on positiivne. Avalike teenuste ühtne arendamine tähendab tõenäoliselt ka ebapopulaarseid otsuseid, kuna nt koolivõrk piirkonnas ei ole jätkusuutlik. Samas on vastavaid otsuseid vaja teha ka ilma ühinemiseta.

Peamiste omavalitsuse poolt pakutavate avalike teenuste tarbimise osas Lüganuse vallal Ida-Virumaa lõunaregiooniga mingit sidet ei ole, ka keskregiooniga on see vähene.

## 5) Mõju haldussuutlikkusele

Haldusreformi eesmärk on moodustada keskmiselt märgatavalt võimekamad omavalitsused, mis suudavad praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ja tasakaalustada Eesti regionaalset arengut. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks sätestati HRSis omavalitsusüksuse elanike miinimumkriteerium – omavalitsusüksuses peab valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena elama vähemalt 5000 elanikku<sup>57</sup>. 5000 elanikuga omavalitsusi saab pidada piisavalt võimekaks, et nad saaksid iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid.

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

---

<sup>57</sup> HRS § 3

Tabel 2. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

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

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

Haldussuutlikkuse hindamisel tuleks hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäevateenused. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentsuste profiil kui väikestes valdades<sup>58</sup>. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumine (üle 5000 elanikuga KOVdes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele pädevusvaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 pädevusvaldkonda. Tabelist 3 avaldub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiema hulga pädevusvaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikult arendada ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Seega kolme omavalitsuse ühinemisel suureneb selgelt võimekus värvata spetsialiseerunud ametnikke.

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

		KOV täidetavate pädevusvaldkondade arv									
		6-10		11-15		16-20		21-25		26-32	
		Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%	Valdade arv	%
Elanike arv	Kuni 2000	9	31,0%	14	48,3%	5	17,2%	1	3,4%	0	0,0%
	2000-5000	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%	2	12,5%	0	0,0%
	Üle 5000	0	0%	0	0,0%	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%
kokku		10		21		12		5		1	

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

Ühinenud uue omavalitsuse eelarve maht ulatuks ca 10 miljoni euron, vallas oleks ka arvestatav vaba netovõlakoormus. Seega on eeldused haldussuutlikkuse tõstmiseks Lüganuse valla ühendamisel Kiviõli linna ja Sonda vallaga kindlasti olemas.

<sup>58</sup> Sama kinnitab ka ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen\\_materjalid/KOV\\_kompetentsi\\_loppanaluuus.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf).



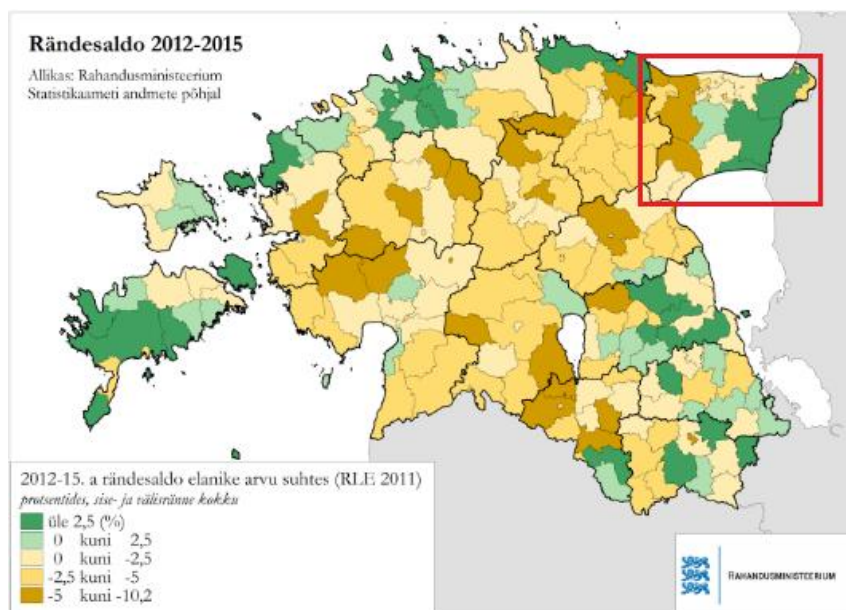
Haldussuutlikkus võiks tõusta ka Lügänuſe valla ühendamiſel Ida-Virumaa keskregiooni omavalitsuſtega. Seejuures peab aga arveſtama, et tegu poleks funktsionaalselt ühtſelt toimiva omavalitsuſega. Ida-Virumaa lõunaregiooniga on Lügänuſe vallal aga liiga vähe ühiſt, miſtõttu võimalikku tekkivat suuremat haldussuutlikkuſt oleks praktikas keeruline realiseerida.

#### 6) Mõju demograafilisele ſituatsioonile

Ida-Viru maakond on kahaneva rahvaarvuga, erandiks pole ka ühendatav piirkond. Kiviõli linnas on elanike arvu kahanemine olnud kiire, 10 aastaga ehk perioodil 2007-2017 on elanike arv vähenenud enam kui 20% ehk ligi 1400 elaniku võrra (ca 6700 elanikult veidi enam kui 5300 elanikuni). Ka Lügänuſe vallas ja Sonda vallas on elanike arv ſamal perioodil vähenenud ligi 20%. Tulevikus võib eeldada elanike arvu jätkuvat vähenemist, mille tulemuſena langeb elanike koguarv kolmes KOVis lähiaajal alla 9000. Prognooside kohaselt langeb elanike arv ka edaspidi, Kiviõli linna elanike arv perioodil 2015-2030 üle 20%, Lügänuſe ja Sonda vallas ligi 20%.

Kolme valla elanike jaotus vanuſegrupiti on ſarnane, alla 65 aastaste elanike osakaal on 74-78%<sup>59,60</sup>.

On ſelge, et demograafiliste protſeſside ſuunamine on riikliku taſandi küſimus ning omavalitsuſüksused neid protſeſsi oluliselt mõjutada ei ſuuda.



Joonis 4. Rändesaldo 2012-2015

#### 7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Lügänuſe valla peamiste asulate (sh Lügänuſe aleviku, Püſsi linna) ja Kiviõli linna vahemaa on vähem kui 5 km ning seega on ühinenud valla erinevad asulad väga hästi ühendatud.

<sup>59</sup> Statistikaameti [andmebaas](#) 1.jaanuari 2017. a andmetel

<sup>60</sup> [http://www.fin.ee/public/UUED\\_Pildid/Pressiteated/Piirkondliku\\_potentsiaali\\_indeks\\_xls](http://www.fin.ee/public/UUED_Pildid/Pressiteated/Piirkondliku_potentsiaali_indeks_xls)

Varja-Kiviõli maanteed pidi on keskused vaid mõne minutilise autosõidu kaugusel üksteisest. Peamised asulad on ühendatud ka väga tiheda ühistranspordiga ([www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)).

Lüganuse vallal ja Ida-Virumaa lõunaregioonil praktiliselt ühistranspordi ühendus puudub, Jõhviga kui keskregiooni keskusega on see arvestataval tasemel olemas, samas võtab bussisõit Lüganuselt Jõhvi 35-40 minutit (ligi 30 km).

#### 8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Kogu piirkonna jaoks on oluliseks ettevõtteks OÜ Kiviõli Keemiatööstus, mis annab tööd ligi 600 inimesele. Regioonis on ühiselt arendatud turismi, koostööd tehakse Leader-tegevusgrupi Virumaa Koostöökogu raames (Kiviõli linn sinna küll ei kuulu). Ühinemine loob eeldused laiemaks koostööks ning ühisteks arendustegevusteks suuremas piirkonnas, ettevõtluse seisukohast on oluliseks võimaluseks unikaalse piirkondliku turismikoostöö arendamine, mis baseerub põlevkivi kaevandamise ja töötlemise pärandil (Kiviõli seiklusturismikeskus, Lüganuse vallas asuv Aidu veesporti- ja vabaajakeskus).

Kiviõli linna ettevõtluse arenguid mõjutab arvestataval määral kahe ettevõtlusprojekti tulevik – Kiviõli ettevõtlusalala arendamine (taristu rajamise taotlus sai positiivse otsuse 2016. a, arendajaks on SA Ida-Viru Tööstusalade Arendus) ning Kiviõli seiklusturismikeskuse arendamine (II etapp sai samuti positiivse rahastusotsuse 2016. a, arendajaks SA Kiviõli Seiklusturismikeskus). Lisaks on kriitilise tähtsusega OÜ Kiviõli Keemiatööstuse tulevik, mis annab tööd ligi 600 inimesele. Sonda vald kavandab samuti mahukat turismiprojekti esitamist EASi. Ühinemine loob aga eeldused laiemaks koostööks ning ühisteks arendustegevusteks suuremas piirkonnas.

Samas peab tõdema, et ettevõtluse arendamine eeldab kindlasti veelgi laiema piirkonna koostööd, mistõttu on ka ühinemise järgselt Kiviõli vallal vajalik süsteemne koostegevus vähemalt naaberomavalitsustega.

#### 9) Mõju hariduslikule olukorrale

Lüganuse vallas tegutseb kolm haridusasutust - Marjakese lasteaed Püssi linnas (asustusüksusena), Lüganuse Keskkool Lüganuse alevikus ning Maidla Kool, mille koosseisus on ka lasteaiarühmad. Lüganuse Keskkooli gümnaasiumiosa on otsustatud sulgeda ja alates õppeaastast 2018/19 on tegu põhikooliga. Kui alushariduse võrk on optimaalne, siis koolivõrgu jätkusuutlikkus on küsitav – Lüganusel on põhikooli osas ca 70 õpilast, Maidlas aga vaid veidi enam kui 40. Haridusasutuste ümberkorraldused tuleb teha ka ilma ühinemiseta, seega on ühinemisel strateegilises vaates pigem positiivne mõju, kuna see võimaldab haridusvõrku kavandada terviklikumalt.

Kiviõli linnas pakutakse nii alusharidust, üldharidust (sh gümnaasiumi) kui ka huviharidust. Lüganuse valla elanike jaoks on Kiviõli linn selge tõmbekeskus eelkõige gümnaasiumihariduse ja huvihariduse osas, mistõttu omavalitsuste ühendamise oleks loogiline samm. Samas on ka Kiviõli linna koolivõrk loodud oluliselt suuremale õpilaste arvule, mistõttu ümberkorraldused on perspektiivis vajalikud.

Kahe omavalitsuse haridusvõrk on juba hetkel põimunud, Lüganuse vallast käib Kiviõli linna kooli 83 õpilast ehk u kolmandik Lüganuse valla õpilaste koguarvust. Sonda vallast aga ligi

2/3 valla õpilastest. Vähemal määral on ka ränne Kiviõli linnast Lüganuse valla kooli ning Jõhvi valla ja Kohtla-Järve linna koolidesse.

#### 10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühes toimepiirkonnas asuvate omavalitsuste ühinemine loob eeldused, et ühinemisest tulenevat kõrgemat finants- ja haldussuutlikkust saab rakendada piirkonna ühtlaseks arendamiseks. Halduskorralduse muutumine aitab kaasa ühinenud omavalitsuse tasakaalustatud ja terviklikule arengule ning tagab ühtse juhtimise, mis on eelduseks kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikule tegevusele ning majandusliku potentsiaali kasvule, sealhulgas võimekusele osaleda pikaajalises planeerimises ja ühisprojektides. Ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist.

Kiviõli linn on ka senini olnud Lüganuse valla elanike jaoks selgeks tõmbekeskuseks, mistõttu Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel oleks tegu loogilise lahendusega. Kuna Lüganuse valla peamised asulad on keskuse lähedal, on ka organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonna loomine sellevõrra lihtsam – eeldused teenuste efektiivsemaks korraldamiseks on vaieldamatult olemas.

Teised lahendused (Lüganuse valla ühendamine keskregiooni või lõunaregiooni suunas) ühtse teenuspiirkonna loomist ei toeta, tegu oleks pigem killustatud lahendusega, kus vald jääks mitme tõmbekeskuse sfääri.

#### 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“<sup>61</sup>.

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

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

Alla 1000 elanikuga omavalitsuses täidab nt majanduse valdkonna töötaja 5–6 erinevat ülesannet (mõnel juhul rohkemgi). Üle 5000 elanikuga omavalitsuses on eespool nimetatud

<sup>61</sup> <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>.

valdkonnas töötaja kohta ülesannete ring vähenenud 2–3-le. Spetsialiseerumine loob eeldused suurema kompetentsuse tekkimiseks.

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

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

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

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

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

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

## **5. Määruse rakendamise 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 (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

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

Arvestades Kiviõli linna ja Sonda valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 25 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist<sup>63</sup> arvestatakse Kiviõli linna ja Sonda valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elas 1. jaanuari 2017. a seisuga Kiviõli linnas 5347 inimest ja Sonda vallas 863 inimest, kokku 6210 inimest. Omavalitsuste algatatud ühinemise tulemusena moodustatavale vallale on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks 834 700 eurot (534 700+ 300 000).

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

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

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

## **6. Määruse jõustumine**

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

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

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

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadetud 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 saadeti arvamuse avaldamiseks Kiviõli Linnavolikogule ning Lüganuse ja Sonda vallavolikogudele.

---

<sup>63</sup> Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 25 „Kiviõli linna ja Sonda valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017010>

Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäev oli 15. mai 2017. a<sup>64</sup>. Lüganuse Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, volikogude algatusel ühinevad Kiviõli linn ja Sonda vald nõustusid Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ning eelnõu seletuskirjas väljatoodud põhjendustega. Kahe omavalitsuse hinnangul on Kiviõli linn, Sonda ja Lüganuse vald ühtne toimepiirkond, mille ühinemine üheks omavalitsusüksuseks on põhjendatud ning elanike reaalseid liikumissuundi arvestav. Küll aga tõid omavalitsused välja, et ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga määrata uue haldusüksuse nimeks Lüganuse vald, kuna see on ajalooliselt eksitav ega vasta omavalitsuste poolt varasemalt kokkulepitud nimele. Selle asemel soovitakse ühiselt jätkata haldusreformi volikogude algatatud etapis kokkulepitud ning kahe omavalitsuse ühinemisel kohanime nõukogu poolt heakskiidetud nimega, milleks on Kiviõli vald.

Kohanimenõukogu jäi oma seisukoha juurde määrata moodustuva omavalitsuse nimeks Lüganuse vald. Lüganuse on ajalooliselt põhjendatud nimi ja kihelkonnanimi ning suuremat maa-ala tähistanud vanem nimi. Kiviõli on võrreldes Lüganusega väga uus asulanimi ning saanud nimetuse aktsiaseltsi järgi ja nimi ei ole kunagi tähistanud laiemat piirkonda. Kiviõli kui 20. sajandi nimi jääb linna nimena endiselt kasutusele. Vabariigi Valitsus toetas kohanimenõukogu seisukohta ja otsustas määrata moodustuva omavalitsuse nimeks Lüganuse vald.

Lüganuse Vallavolikogu tõi oma 27. aprilli 2017. a otsuses nr 395 välja, et ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, sest 2013. a ühinenud Lüganuse valla käivitamine on võtnud aega ning uue organisatsiooni ülesehitamine võtab aega kaks valimisperioodi. Lüganuse Vallavolikogu hinnangul ei ole selgeid tõendeid, et 5000 elanikuga omavalitsustes administratsiooni kompetentsus kasvab ning valitsuse ettepanek on ühendada väga erinevad piirkonnad – linn ja väga hajaasustatud vald. Lüganuse vald toob samuti välja, et piirkonnas tehakse niigi koostööd läbi Kiviõli Regiooni Omavalitsuste Liidu, seega koostöö toimib ja selle parandamiseks pole ühendamist vaja.

### **Kokkuvõte Lüganuse Vallavolikogu vastuvädetest**

Lüganuse Vallavolikogu on Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitanud järgmised vastuväited, millele on lisatud Vabariigi Valitsuse kommentaarid.

- 1) Lüganuse Vallavolikogu toob oma seisukohas välja, et tänase haldusreformi läbiviimisel ei saa sundühendamise menetluse lõpuleviimine olla kinni ainukeses kriteeriumis, 5000 elaniku olemasolul KOV üksuses, millele viitab ka Riigikohtu 2016. aasta 20. detsembri otsuse nr 3-4-1-3-16 punktides 100 ja 105. Ei saa nõustuda põhimõttega, et üksnes elanike miinimumarvu kriteerium tagab uue valla võimekuse ja haldussuutlikkuse tõusu. Arvesse tuleb võtta mitmeid teisi olulisi kriteeriume – elanike rahulolu, aga ka suutlikkust pakkuda ja tagada võimalikult kvaliteetseid avalikke teenuseid, investeeringuid jms.

Vabariigi Valitsus esitatud seisukohaga ei nõustu. Riigikohus ei lükanud antud kohtulahendis ümber kriteeriumi paikapidavust, mis nõude täitmine on HRS § 9 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses lisaks ETHS § 7 lõike 5 positiivsete mõjude väljatoomisele asjakohane ka ühinemismenetluses lõplike otsuste kaalumisel vastavalt HRS § 9 lõikele 9 (vt ka eelnõu § 1 lõike 1 selgitust käesolevas seletuskirjas).

---

<sup>64</sup> HRS § 9 lõiked 2 ja 8.



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

- 2) Lüganuse Vallavolikogu väidab, et Lüganuse valla läbirääkimistel Kiviõli linna ja Sonda vallaga jäädí mitmetes sisukohtades ühinemislepingu põhimõtetes erinevaks, milles konsensust saavutada ei õnnestunud.

Vabariigi Valitsus selgitab, et omavaheline kokkuleppimine oli omavalitsuste poolne võimalus sujuvamaks ühinemise läbiviimiseks, kuid kokkuleppe puudumine ei takista Vabariigi Valitsust menetlusega jätkamisel. Kuigi läbirääkimiste käigus ei jõutud kõiges kokkuleppe ja konsensuseni, oli omavalitsuste vahel läbirääkimiste käigus olemas ka suur ühisosa ning suudeti näha võimalusi ühendvalla moodustamiseks, uute struktuuride väljatöötamiseks ja edasiseks toimimiseks.

- 3) Lüganuse Vallavolikogu toob oma seisukohas välja, et uue Lüganuse valla käivitamine, meeskonna loomine ning kogukondade liitmine on võtnud kaua aega. Taani kogemus läbiviidud reformi puhul näitab selgelt (vesteldes Taani omavalitsuse juhtidega Taanis), et uue organisatsiooni ülesehitamine võtab vähemalt kaks valimisperioodi ehk kaheksa aastat. Veel täna, kümme aastat hiljem, otsitakse Taanis lahendusi mitmetele küsimustele eri valdkondades, suletud on palju kohaliku tasandi hallatavaid asutusi, võim on rahvast kaugenenuð ning vaidlused regionaalse tasandi üle kestavad siiani. Samuti ei ole mastaabi efekt andnud soovitatavat tulemust.

Vabariigi Valitsus selgitab, et tegemist ei ole argumenteeritud negatiivse mõju põhjendusega, mille alusel kaaluda ühinemismenetluse lõpetamist. Ühendomavalitsuse toimima saamisel on tõesti vähemalt ühe valimisperioodi pikkune üleminekupeeriood, mille jooksul korrastatakse uued struktuurid ja kujuneb välja uus omavalitsus. Kohaliku tasandi hallatavate asutuste võimalik sulgemine on eelkõige seotud elanike arvu vähenemisest tuleneva teenuste tarbimise vähenemisega ning ümberkorraldused oleksid vajalikud ka ilma ühinemiseta.

- 4) Lüganuse Vallavolikogu toob oma seisukohas välja, et nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt on siiski Kiviõli linn ja Lüganuse vald väga erinevad. Kiviõli linn on selgelt enamuses venekeelsest elanikkonnast koosnev kompaktné üksus (11,7 km<sup>2</sup>) ning Lüganuse vald peamiselt hajaasustatud 439 ruutkilomeetritil paiknev, 39 metsakülást, ühest väiksest valdavas enamuses eestikeelse elanikkonnaga linnast ja ühest alevist koosnev täiesti teisti, kuid edukalt toimiv omavalitsusüksus.

Vabariigi Valitsuse hinnangul, ja seda on ka seletuskirjas kirjeldatud, on ühinemisel moodustuv üksus territoriaalselt loogiline ning nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt seotud omavalitsusüksus. Antud juhul ei ühine Lüganuse vald vaid Kiviõli linnaga, vaid ka Sonda vallaga. Seega muutub kogu uue omavalitsuse asustusstruktuur. On mõistetav, et uus omavalitsus peab leidma lahendused, kuidas tagada teenused nii linnalises kui ka hajaasustatud omavalitsuses.

- 5) Lüganuse Vallavolikogu hinnangul on täna avalike teenuste osutamise kvaliteet hea ning valitsuse algatatud ühendamise puhul teenuste kvaliteedi paranemist ette näha ei ole. Lüganuse vallal on peale 2013. aasta ühinemist loodud jätkusuutlik struktuur, ametnike spetsialiseerumine on piisav Lüganuse valla mastaabis kvaliteetse teenuse

osutamiseks ning struktuur on ka pidevas arengus. Toimuvad iga-aastased arenguveestlused ning selle põhjal ka koolitused ning kõik vajalikud ametnikud on struktuuri koosseisus olemas.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ühinemise vajadus on põhjendatud haldusreformi eesmärgiks oleva omavalitsuse võimekuse kasvuga kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Ühinemine annab võimaluse kasvatada omavalitsuse kompetentsust ja võimalusi kindlustamaks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, suurendada omavalitsuste suutlikkust täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevdada kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Samuti on ühendamise ettepaneku vajadus põhjendatud piirkondade arengueelduste ära kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise aspektist. Ühendamise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste haldamisel ning suurendada omavalitsuse rolli ühiskonna- ja avaliku elu korraldamisel ning valmidust koosöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi.

Erinevate ekspertide hinnangul on 5000 elanikku minimaalne elanike arv<sup>65</sup>, mille juures (arvestades ka rahvastiku prognoosi ja elanike arvu vähenemist) on võimalik omavalitsustel praeguste seadustega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja pikaajase stabiilse kvaliteediga täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega. Spetsialiseerumine ja piisava kompetentsuse saavutamine on võimalik alates 5000 elanikuga omavalitsustes. Kaasaegne ühiskond nõuab omavalitsuste ametnikelt/töötajatelt individuaalsemat lähenemist, mis tähendab komplekssemat teenust. See eeldab kvalifitseeritumaid ja kompetentsemaid omavalitsuse töötajaid/ametnikke. Tööülesannete liigne killustatus ja paljusus ei võimalda neis kõigis kompetentne olla. Tuginedes senistele uuringutele<sup>66</sup> ja ekspertarvamustele on vähemalt ühele iga tuumkompetentsi ja põhiteenuste korraldamise ametnikule tagatud mõistlik töökoormus minimaalselt ja keskmistatuna umbes 5000 elanikuga piirkonnas.

- 6) Lüganuse Vallavolikogu ei näe seost haldussuutlikkuse ja fiskaalpoliitika vahel. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel tuleks võrrelda erinevate omavalitsusüksuste finantsnäitajaid olenemata haldussuutlikkusest, mida mõõdetakse hoopis teiste mõõdikute abil.

Vabariigi Valitsus selgitab, et haldusreformi eesmärk on tõsta omavalitsuste investeerimissuutlikkust. Elukeskkonna arendamiseks piisav investeerimisvõimekus ilmneb alates 5000 elaniku olemasolust. 5000 elanikuga omavalitsuste põhitegevuse tulude suurus on ca 5 mln eurot, mis suudab tagada piisava investeerimisvõimekuse.

Vabariigi Valitsus leidab, et Lüganuse Vallavolikogu ei esitanud oma seisukohtades ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes Lüganuse valla, Kiviõli linna ja Sonda valla ühendamise kaasnega negatiivse mõju kirjeldust, mida saaks pidada argumenteerituks ja piisavalt kaalukaks, et selle alusel ühinemise menetlus lõpetada. Tulenevalt sellest ning Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekust<sup>67</sup> otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a istungi

<sup>65</sup> V. Sepa, G. Sootla, R. Noorkõivu ja S. Liiviku ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused

<sup>66</sup> Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs, ATAK ja Geomedia, 2015. a

<sup>67</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19\\_pohja-estegi\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19_pohja-estegi_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf).

protokolli nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.2 jätkata Lüganuse valla, Kiviõli linna ja Sonda valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust<sup>68</sup>.

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

---

<sup>68</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017\\_istungi-protokollnr-27\\_pkp10-2.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf) .