

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

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) koostamise eesmärk 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, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald moodustamaks Alutaguse valda<sup>1</sup>), kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt kriteeriumile vastav (ehk vähemalt 5000 elanikuga<sup>2</sup>) omavalitsus (Illuka valla osas). Ka volikogude algatatud ühinemisel ei täida ühinemiskiirkond vaatamata ühinemisele HRS § 3 sätestatud elanike arvust lähtuvalt kriteeriumi).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. a 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vastanud 2017. a 1. jaanuari seisuga rahvastikuregistri andmete kohaselt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatusel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohaldanud 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>3,4</sup>.

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

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

<sup>2</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>3</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>4</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.

arvestades, pidi Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi<sup>5</sup> saavutamiseks ja kriteeriumi täitmiseks algatama Illuka valla ühendamise Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga, kes vastab küll HRS § 9 lõike 3 punktis 1 sätestatud suure territooriumiga omavalitsuse moodustamise erandile, kuid kellele erandit ei kohaldata, kuna moodustuva vallaga (ühinevad Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald (Alutaguse valla moodustamine<sup>6</sup>)) on vaja ühendada Illuka vald.

Eestis on praegu 15 maakonda ja 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub viie Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Ida-Viru maakonna koosseisus. Ida-Viru maakonna omavalitsuste arv väheneb nelja omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena<sup>7</sup> ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel<sup>8</sup> jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 99 omavalitsust, kokku 82 valda ja 17 linna<sup>9</sup>.

Ühinevad omavalitsused on<sup>10</sup>:

- 1) Volikogude algatusel moodustuv Alutaguse vald (kokku pindala 922 km<sup>2</sup>, rahvaarv 3968),
  - a) Alajõe vald (pindala 110 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 582),
  - b) Iisaku vald (pindala 258 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1203),
  - c) Mäetaguse vald (pindala 285 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1746),
  - d) Tudulinna vald (pindala 269 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 437).
- 2) Illuka vald (pindala 544 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1072).

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühendamise teel Ida-Viru maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Alutaguse vald (kogupindala 1465 km<sup>2</sup>, rahvaarv 5040<sup>11</sup>).

<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 korrastamisest, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

<sup>6</sup> Alutaguse valla moodustamine on otsustatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 34 „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“, vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

<sup>7</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>8</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>9</sup> Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraldise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus toimuvate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

<sup>10</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud 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 ja seletuskirja koostamises osales ka Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Küngas (e-post [kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee](mailto:kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee); tel 611 3080).

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. august 2014, 16, Ida-Viru maakonda käsitlevas osas.

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse viie Ida-Viru maakonda kuuluva valla haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Ida-Viru maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 34<sup>12</sup>. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

---

<sup>11</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

<sup>12</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

## Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

### I Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemine

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

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

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

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

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

2016. a sügisel valminud ühinemislepingu tööversioon hõlmas viit valda (Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna), kus elas seisuga 1. jaanuari 2016. a seisuga enam kui 5000 elanikku ning mille territoorium oli 1465 km<sup>2</sup>.

Läbirääkimiste lõppfaasis otsustas Illuka Vallavolikogu ühinemisläbirääkimised lõpetada (21. detsembri 2016 a. vallavolikogu otsus nr 54 “Ühinemislepingu kinnitamata jätmise, haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetamine ja erandi taotlemine Vabariigi Valitsuselt”). Sellest tulenevalt moodustavad Alutaguse valla neli osapoolt: Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald.

Volikogude algatusel ühinemist taotlenud vallad märgivad, et nad soovivad taotleda ühinemisel HRS § 9 lõike 3 punktis 1 sätestatud erandit. HRSi § 9 lõige 3 punkti 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse puhul kohaldada erandit, kui kohaliku omavalitsuse üksuse erandiks jäämisega ei kaasne negatiivset mõju ning ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja milles elab 2017. a 1. jaanuari seisuga rahvastikuregistri andmete kohaselt kokku vähemalt 3500 elanikku. Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valdade ühinemisel moodustuv Alutaguse vald on loogiline tervik, mille pindala on suurem kui 900 km<sup>2</sup> ning kus elab ca 4000 elanikku. Nelja omavalitsuse ühinemisega ei kaasne negatiivset mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. Seetõttu soovisid ühinevad omavalitsused taotleda Vabariigi Valitsuselt HRSi § 9 lõige 3 punktis 1 sätestatud alustel erandit.

Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemise üldine eesmärk on olemasolevate omavalitsuste juhtimisvõimekuse, tegevuse sihistatuse ja jätkusuutlikkuse oluline tugevdamine, milleks koondatakse ühte piirkondlikku punkti praegu hajutatud strateegilised

funktsioonid, võimekus ja ressursid. Avalikud teenused, mida osutavad omavalitsused ja nende hallatavad asutused jäävad kodanikele kättesaadavaks.

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

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

- 1) Alutaguse valla näol on tegu võimeka omavalitsusega, mille põhitegevuse tulud olid 2015. a kokku ligi 8 miljonit eurot ning mille põhitegevuse tulu elaniku kohta ületas samal aastal Eesti keskmist ligi 2 korda (1943 eurot vs 1116 eurot), seejuures on kolmel ühineval omavalitsusel olnud tulud elaniku kohta Eesti keskmisest kõrgemad;
- 2) neljast ühinevast omavalitsusest elanike arvult kõige suurem Mäetaguse vald on olnud Eestis finantsvõimekuselt läbi aastate kõige edukam (vt ka kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi analüüs<sup>13</sup>);
- 3) moodustuv omavalitsus on ühtne ja loogiline tervik, mida seob koostöö, ühised huvid ja eesmärgid ning mille pindala (922 km<sup>2</sup>) ja elanike arv (3968) võimaldasid omavalitsustel volikogude algatatud ühinemisel taotleda HRSist lähtuvalt erandit.

Perspektiivis näevad kõik ühinevad omavalitsused, et **Illuka vald võiks lisanduda Alutaguse valla koosseisu**. Sellisel juhul tekiks 1465 km<sup>2</sup> suurune u 5000 elanikuga vald, mis kataks kogu Ida-Viru maakonna lõunaosa. Selleks **tuleb Vabariigi Valitsusel Illuka vald ühendada Alutaguse vallaga**.

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

Ühinemisleping ja selle lisad olid ühinevates omavalitsustes avalikul väljapanekul ajavahemikul 25. oktoobrist kuni 15. novembrini 2016 valdade veebilehtedel ja vallamajas. Ühinemislepingule esitatud märkustega arvestamise õiend on lisatud ühinemislepingule.

Omavalitsuste elanike arvamus selgitati Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna vallas välja ajavahemikul 24.-28. november 2016, Alajõe vallas 4-5. detsember 2016 omavalitsuste küsitluspunktides. **Küsitlus puudutas Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna valdade ühinemist**. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

---

<sup>13</sup> Geomedia „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks“ (2013)  
[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/2014\\_kov\\_voimekuse\\_indeks\\_loppversioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversioon.pdf)

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alajõe vald	560	63	11,3	32	50,8	30	47,6
Iisaku vald	1037	70	6,8	57	81,4	13	18,6
Illuka vald	926	157	17	7	4,5	150	95,5
Mäetaguse vald	1401	265	18,9	70	26	195	74
Tudulinna vald	380	50	13	44	88	6	12

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

Alajõe valla volikogu kinnitas ühinemislepingu ja otsustas taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist 27. detsembril 2016, Iisaku ja Tudulinna volikogud 28. detsembril ning Mäetaguse valla volikogu 29. detsembril 2016 asjaomaste volikogu otsustega. Ühinevad vallad esitasid ühinemisdokumendid Ida-Viru maavanemale 29. detsembril 2016<sup>14</sup>. Ida-Viru maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 30. detsembril 2016 Rahandusministeeriumile<sup>15</sup>.

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi ning esitas need Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 10. jaanuari 2017. a koosolekul. Piirkondlik komisjon toetas volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib HRS kriteeriume, eesmärgi ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide saavutamisele, kuid tegi samas Vabariigi Valitsusele ettepaneku Illuka valla ühendamiseks Mäetaguse, Iisaku, Alajõe ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuva vallaga kriteeriumi täitmiseks.<sup>16</sup>

Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 26. jaanuaril 2017 määrusega nr 34 „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“<sup>17</sup>. Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemise menetlus, asjaolud ja mõjud on kirjeldatud määruse eelnõu seletuskirjas ([http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/alutaguse\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/alutaguse_sk.pdf)), mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

## II Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemine

Toila vald, Kohtla vald ja Kohtla-Nõmme vald algatasid kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisprotsessi ning pidasid ühinemisläbirääkimisi ühinemislepingu sõlmimiseks vastavalt Toila Vallavolikogu 27. jaanuari 2016. a otsusele nr 67, Kohtla Vallavolikogu 04. veebruari 2016. a otsusele nr 79 ja Kohtla-Nõmme Vallavolikogu 25. veebruari 2016. a otsusele nr 1.

<sup>14</sup> Dokumendid on esitatud arvestades haldusreformi seaduse § 7 lõikes 4 maavanemale ühinemisdokumentatsiooni esitamise tähtpäeva (taotlus tuli esitada hiljemalt 1. jaanuariks 2017. a) ja haldusmenetluse seaduse § 33 lõiget 3 (säte näeb ette, et kui menetlustähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval). Kuna 1. jaanuar 2017. a oli pühapäev, siis esitati dokumendid maavanemale õigeks tähtajaks.

<sup>15</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56613449>

<sup>16</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10\\_pohja-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf).

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

Toila vallavolikogu tegi 27. jaanuaril 2016. a volikogu otsusega nr 67 Kohtla Vallavolikogule ja Kohtla-Nõmme vallavolikogule ettepaneku algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja ühinemisläbirääkimised eesmärgiga moodustada ühinemise kaudu uus kohaliku omavalitsuse üksus. Kohtla vallavolikogu otsustas 4. veebruaril 2016. a (otsus nr 79) ja Kohtla-Nõmme vallavolikogu 25. veebruaril 2016. a (otsus nr 1) ühinemisläbirääkimistega nõustuda.

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

Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valdade volikogud kinnitasid ühinemislepingu 30. novembril 2016. a ning esitasid seejärel ka taotluse Ida-Viru maavanemale haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja nimetatud valdade ühinemise tulemusena uue kohaliku omavalitsuse üksuse Põhjaranniku valla moodustamiseks.

Ida-Viru maavanem edastas nimetatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise otsused koos ETHS § 9 lõikes 9 nimetatud dokumentidega 19. detsembri 2016. a kirjaga nr 12-1/2016/5083-1 Rahandusministeeriumile<sup>18</sup>.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 19. detsembri 2016. a koosolekul ja toetas Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemist, kuna kavandatav ühinemine aitab kaasa ning on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide saavutamisele. Samas ei täideta ühinemisega kriteeriumi ning pigem on see ühinemine haldusreformi ühinemise esimene samm (järgneb Vabariigi Valitsuse algatatud etapis ettepaneku tegemine). Jõhvi valla loobumisega on tekkinud ilma keskuseta vald, koos Jõhvi vallaga moodustaksid ühinevad omavalitsused tervikliku omavalitsuse.<sup>19</sup>

Piirkondlik komisjon arutas omavalitsuse ühendamiseks Vabariigi Valitsuse algatusel valitsusele ettepaneku tegemist uuesti 10. jaanuari 2017. a koosolekul. Komisjon tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühendamiseks Jõhvi vallaga, märkides, et territoriaalse terviklikkuse seisukohast on otstarbekas, et kolmel omavalitsusel tekiks üks loogiline keskus Jõhvi valla ning valla sisese Jõhvi linna näol. Ühinemine ilma Jõhvi vallata toob kaasa olukorra, kus nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt moodustub ebamõistlik ilma keskuseta omavalitsus. Moodustuva valla suurema osa elanike jaoks on tõmbekeskuseks Jõhvi.<sup>20</sup>

Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 31. jaanuaril 2017 määrusega nr 42 „Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“<sup>21</sup>, kinnitades omavalitsuse nimena Toila vald.

<sup>18</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56283337>

<sup>19</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2016-12-19\\_pohja-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_8.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2016-12-19_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_8.pdf).

<sup>20</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10\\_pohja-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf).

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

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

### Vabariigi Valitsuse ettepanek

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama EHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed maavanemale hiljemalt 2017. a 1. jaanuaril. Seejärel Vabariigi Valitsus kinnitas volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega, ka juhul, kui omavalitsused taotlesid ühinemist alla kriteeriumi vastava omavalitsuse moodustamiseks.

Alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamine on kinnitatud Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemisel<sup>22</sup> ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemisel<sup>23</sup>. Illuka vald ei ole omaalgatuslikult taotlenud ühegi omavalitsusega ühinemist, kuigi valla elanike arv on 1072 ehk jääb alla kriteeriumi.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes on ühinemas alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt pidi valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium<sup>24</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>25</sup>. Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas kõigi nimetatud valdade haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 10. jaanuari 2017. a koosolekul ja tegi ettepaneku Illuka valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila ühendamiseks Jõhvi vallaga<sup>26</sup>.

**Illuka valla ja volikogude algatatud ühinemisel Alutaguse valla moodustavate valdade (Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vald) ühendamisel oleks tegemist toimiva kooslusega, kus on koostatud ka ühine ühinemisleping, mis jäi kinnitamata vaid Illuka valla viimase hetke soovi tõttu taotleda erandit, milleks neil polnud seaduslikku alust. Illuka vald**

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

<sup>23</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017017>.

<sup>24</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: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

<sup>25</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamise 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>26</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10\\_pohja-eeesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf)



pole ise soovinud pidada ühinemisläbirääkimisi nt Jõhvi vallaga (vastav suund on Jõhvi Vallavolikogu poolt üheselt välistatud).

Piirkondlik komisjon leidis, et **Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallad** on otstarbekas ühendada Jõhvi vallaga, et kolmel omavalitsusel tekiks üks loogiline keskus Jõhvi valla ning valla sisese Jõhvi linna näol. Toila valla, Kohtla valla ja Kohtla-Nõmme valla ühinemine ilma Jõhvi vallata võib tuua kaasa olukorra, kus nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt moodustub ebamõistlik ilma keskuseta omavalitsus, mis killustab veelgi Ida-Virumaa nn keskregiooni niigi fragmenteeritud omavalitsusmaastikku.

Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 2017. aasta 9. veebruari valitsuse istungil ning otsustas 9. veebruari valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.5 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Illuka ning Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse andmiseks.<sup>27</sup>

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

#### Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla ühendamise kohta asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017<sup>28</sup>. Illuka vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Volikogude algatusel ühinevad Toila vald, Kohtla vald ja Kohtla-Nõmme vald ning Mäetaguse vald, Iisaku vald, Alajõe vald ja Tudulinna vald samuti ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

Tabel 2. Elanike küsitluse tulemused Vabariigi Valitsuse algatatud ühendmaise etapis:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alajõe vald	533	153	28,5	4	2,6	148	97,4
Iisaku vald	1031	502	48,7	11	2,2	489	97,4
Illuka vald	923	500	54,2	19	3,8	479	96,2
Kohtla vald	1271	352	27,7	10	2,8	342	97,2
Kohtla-Nõmme vald	849	155	18,3	16	10,5	137	89,5

<sup>27</sup> Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

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

<sup>28</sup> VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58174338>

Mäetaguse vald	1364	443	32,5	11	2,2	432	97,5
Toila vald	1923	389	20,2	10	2,6	379	97,4
Tudulinna vald	366	171	46,7	3	1,8	167	98,2

Allikas: Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla elanike küsitluse tulemuste kinnitamise otsuste põhjal.

Alajõe, Iisaku ja Tudulinna vallavolikogud tõid oma seisukohtades välja, et Vabariigi Valitsuse ettepanek ei vasta haldusreformi eesmärkidele, ühendamisel ei teki asustussüsteemi loogilisi seoseid arvestavat ühtset omavalitsusüksust, lahendus ei ole funktsionaalselt ega majanduslikult sidus ning uuel omavalitsusel puudub keskus. Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuv Alutaguse vald on piisavalt haldussuutlik, kuid kaheksa omavalitsuse ühendamisel ei ole tagatud positiivne mõju kõigi ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude kaupa. Ühendatava valla territoorium on väga suur (enam kui 1700 km<sup>2</sup>) ning ühendatavad piirkonnad (linnaäärne põhjaosa ning maaline lõunaosa) on oma olemuselt ja arendusprioriteetidelt väga erinevad, mistõttu on äärmiselt keeruline leida ühisosa suurvalla arengu kavandamisel ja kavandatavate tegevuste elluviimisel. Mäetaguse vald lisas, et pooldab vabatahtliku läbirääkimiste käigus nelja valla poolt moodustatud Alutaguse valla ühendamist Illuka vallaga<sup>29</sup>.

Illuka Vallavolikogu tõi oma seisukohas välja, et vald on iseseisvalt jätkates haldussuutlik, võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas haldusreformi eesmärgiga, ilma selgituste või konkreetsete meetmete kirjelduseta, kuidas suudetakse haldusreformi eesmärgi täitmist tagada. Ühendamisel kaasnevat negatiivset mõju ETHS § 7 lõike 5 asjaolude kaupa põhjendati eelkõige kohaliku võimu kaugenemisena elanikest, avalike teenuste taseme ning finantsvõimekuse mitteparanemisega ning muutuste tõttu elanike lahkumisega piirkonnast, kuritegevuse kasvuga ning piirkonna kiire ääremaastumisega.

Toila vald, Kohtla-Nõmme vald ja Kohtla vald rõhutasid, et ühendamisel on negatiivne mõju, sest puudub keskus ja piirkondade arenguperspektiivid on erinevad.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta 19. mail 2017<sup>30</sup>. Piirkondlik komisjon leidis, et omavalitsuste välja toodud argumendid on põhjendatud ning välja on toodud piisavalt põhjendusi, selgitusi. Ühtekuuluvus ühendatavate omavalitsuste vahel on nõrk. Illuka vald küll ei nõustunud ühendamise, kuid alternatiivsetest valikutest pooldas pigem ühendamist moodustuva Alutaguse vallaga<sup>31</sup>, sest moodustuva Alutaguse vallaga on enam tagatud positiivsed mõjud ETHSi asjaolude kaupa. Komisjoni hinnangul oleks Illuka valla ja moodustuva Alutaguse valla ühendamisel tegemist toimiva kooslusega, omavalitsusi seob juba pikka aega tihe koostöö, tegemist on läbivalt maalise ja hõredalt

<sup>29</sup> Alajõe Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu ja Kohtla-Nõmme Vallavolikogu esitatud arvamused:

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

Iisaku Vallavolikogu ja Tudulinna Vallavolikogu esitatud arvamused:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60790249>.

Kohtla Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu ja Toila Vallavolikogu esitatud arvamused:

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

<sup>30</sup> [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>31</sup> Volikogude algatatud Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemine.

asustatud Ida-Virumaa lõunaosas paikneva piirkonnaga, mida iseloomustavad põline elanikkond, Peipsi järve lähedus ja suured sood.

Sellest tulenevalt esitas piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla, Mäetaguse valla, Toila valla ja Tudulinna valla ühendamiseks, kuna omavalitsused on esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendused ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta, kuid jätkata Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, kuna omavalitsuste esitatud põhjendused menetluse lõpetamiseks antud piirkonnas ei ole piisavalt kaalukad.

Kohanimenõukogu tegi ettepaneku määrata ühineva omavalitsuse nimeks volikogude algatusel ühinevate valdade soovitud nimi - Alutaguse vald.

Illuka vald, Mäetaguse vald, Iisaku vald, Alajõe vald ja Tudulinna vald on sarnase asustussüsteemiga maalsed omavalitsused, mille ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsuste tulemusel mahuefkti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Seega on valdade ühinemine positiivse mõjuga – võimalik on planeerida arendustegevusi senisest oluliselt suuremal territooriumil, kus on rohkem elanikke ning ka suuremad rahalised ressursid. Illuka valla ning volikogude algatusel ühinevate Mäetaguse, Iisaku, Alajõe ja Tudulinna valla ühendamisel tekiks 1. jaanuari 2017 seisuga rahvastikuregistri andmetel 5040 elanikuga ehk kriteeriumi täitev omavalitsus.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 2.2 lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkata menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga<sup>32</sup>. Vabariigi Valitsus tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse osalisest lõpetamisest ja jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse osalisest lõpetamisest ja jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga<sup>33</sup>.

### Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendus

Kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuste osas (Illuka vald (1072 elanikku) ning Mäetaguse valla, Iisaku valla, Alajõe valla ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuva Alutaguse valla (3968 elanikku) vajadus ühendamiseks on põhjendatud, et saavutada haldusreformi eesmärgiks olev omavalitsuse võimekuse kasv kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Arvestades nimetatud omavalitsuste praegust elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust on ühendamisel võimalik suurendada omavalitsustee kompetentsi ja võimalusi kindlustamaks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, suurendada omavalitsuste suutlikkust täita

<sup>32</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).  
[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).

<sup>33</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61136531>.

iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevdada kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Samuti on ühendamise ettepaneku vajadus põhjendatud eelkõige piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise aspektist. Ühendamise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuste juhtimises ning samas suurendada kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste haldamisel ning kasvatada omavalitsuste rolli ühiskonnaelu valitsemises ja avaliku elu korraldamisel ning valmidust koosöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi, mis praeguseks on osade omavalitsuste vähese võimekuse tõttu libisenud või libisemas riigi kätte.

Pikemad põhjendused on leitavad eelkõige Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirja osast "Mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele."

### **Eelnõu sisu**

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

Vabariigi Valitsuses kinnitati volikogude algatatud ühinemisel Alutaguse valla moodustamine 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 34<sup>34</sup>. Eelnõu § 5 järgi tunnistatakse nimetatud määrused kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna nii Illuka vald kui omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise tulemusena moodustuv Alutaguse vald ei vasta omavahel ühinemise järel 2017. a 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile<sup>35</sup>, siis HRS § 9 lõike 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus 2017. a 15. veebruaril kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise<sup>36</sup>.

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse 2017. aasta 9. veebruari istungil antud vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7<sup>1</sup> lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. a 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

<sup>34</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

<sup>35</sup> Kuigi Alajõe valla; Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuv vald vastaks HRS § 9 lõike 3 punktis 1 nimetatud suure haldusterritooriumiga omavalitsuse erandile (omavalitsuses elab vähemalt 3500 elanikku ja selle pindala on kokku vähemalt 900 km<sup>2</sup>), mille puhul Vabariigi Valitsusel oli võimalik loobuda omavalitsuste täiendavast ühendamisest, algatas Vabariigi Valitsus moodustuva valla täiendava ühendamise kriteeriumile mittevastava Illuka valla kriteeriumile vastavaks ühendamise vajaduse tõttu.

<sup>36</sup> Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58174338>.

muutmisel on positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmise on vajalik ja otstarbekas kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse või ühinevate kohalike omavalitsuse üksuste võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

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

- 1) selgitada välja elanike arvamus (23.-24. aprill 2017)<sup>37</sup>
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017)<sup>38</sup>
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juuni 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)<sup>39</sup>
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017)<sup>40</sup>
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult<sup>41</sup>
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada<sup>42</sup>
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu panna avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.<sup>43</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>44</sup>. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantiid.

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>45</sup>. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse

---

<sup>37</sup> HRS § 12 lõike 2 punkti 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ja kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

<sup>38</sup> HRS § 12 lg 2 p 2.

<sup>39</sup> HRS § 12 lg 2 p 3.

<sup>40</sup> HRS § 12 lg 2 p 4.

<sup>41</sup> HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

<sup>42</sup> HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

<sup>43</sup> HRS § 12 lg 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud omavalitsusi, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepitata, siis kohaldatakse HRS § 12 lõiget 7–10 sätestatud.

<sup>44</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17

<sup>45</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 87.

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) seletuskirjad toodud põhjendused haldusreformi vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud<sup>46</sup>. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses<sup>47</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>48</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 täitma 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>49</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 ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis arvestades otsustada moodustada ka kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse. Vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid) tagab avaliku huvi, et üle riigi tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja -vabaduste kaitstus.

<sup>46</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

<sup>47</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

<sup>48</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

<sup>49</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p-d 121 ja 122.

Nagu öeldud, on Vabariigi Valitsusele 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 (3-kuuline) ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a lõpetada menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga ning jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga ühendamise teel uue haldusüksuse – Alutaguse vald – moodustamiseks.<sup>50</sup>

Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla volikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on välja 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 täitmiseks. 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 Alutaguse 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.

---

<sup>50</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).

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

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 tuleb eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust. Asjaomased kohaliku omavalitsuse üksused ei leppinud kokku muus nimes.

**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** reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Alutaguse vallale ühinemistoetuse maksmist ning riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, kuna eelnõu käsitleb ühtaegu nii volikogude algatatud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi

Arvestades, et Alajõe vald, Iisaku vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahelist ühinemist, mis on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 34, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse nii Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv rahvastikuregistri 1. jaanuari 2017. a andmete seisuga.<sup>51</sup>

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Alutaguse vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda. Kulude hüvitamist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 “Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

<sup>52</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)



**Eelnõu §-ga 4** muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“, jättes Ida-Viru maakonna valdade loetelust välja sõnad „Alajõe“, „Iisaku“, „Illuka“, „Mäetaguse“ ja „Tudulinna“ ning lisatakse sõna „Alutaguse“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb viie Ida-Viru maakonda kuuluva omavalitsuse asemel ühinemise tulemusena Ida-Viru maakonna koosseisu üks vald – Alutaguse vald.

**Eelnõu §-ga 5** kavandatakse tunnistada kehtetuks senine volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 34 (Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemine).<sup>53</sup> Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste omavaheline ühendamise ja ühinemise Iisaku vallaga Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

**Eelnõu §-ga 6** sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4, mille järgi moodustatakse Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla, ja Tudulinna valla ühinemisel Alutaguse vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Alutaguse Vallavolikogu valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühinemise tulemusena moodustunud Alutaguse valla volikogu valimiste valimistulemuste väljakuulutamist. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Alajõe vald, Iisaku vald, Illuka vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Alutaguse vald on seniste valdade 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. a Riigikogus vastu võetud HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas<sup>54</sup> lk 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

Samuti ei korrata eelnõus Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla omaalgatusliku ühinemise mõjusid, mis on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017.

<sup>53</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>.

<sup>54</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

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

### Mõju haldusreformi eesmärgi saavutamisele

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

Nimetatud eesmärkide saavutamiseks 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 võimaldab vähemalt viie tuhande elanikuga vald kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisemate ametikohtade spetsialiseerumiseks.

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

### Illuka valla ühendamine

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

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

Alutaguse valla praeguses ühinemislepingus seatud eesmärgiks on ka kvaliteetsemate avalike

teenuste pakkumine – sh sotsiaal- ja tervishoiuteenused, haridusteenused jne. See on võimalik, kuna ühinemisest tulenevalt on uuel omavalitsusel suurem finants- ja haldussuutlikkus.

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

Vabariigi Valitsuse algatusel Illuka valla ja Alutaguse valdade ühendamisel tekkiv kohalik omavalitsusüksus on kahtlusteta suuteline pakkuma kvaliteetseid avalikke teenuseid, samuti on ühinemise järgsel omavalitsusel suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks, kuna tegu on sarnaste huvide ja taustaga omavalitsustega, kellel on pikaajaline koostöökogemus.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Illuka valla ühendamisel Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele järgmistel ETHS § 7 lõike 5 asjaolude kaupa<sup>55</sup>.

#### 1) ajalooline põhjendus

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

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

#### 2) mõju elanike elutingimustele

Võttes arvesse territoriaalset loogikat ning avalike teenuste kättesaadavust saab väita, et Illuka valla ühendamine Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga on põhjendatud. Tegu on ühte Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda ([www.pakmtty.ee](http://www.pakmtty.ee)) jäävate omavalitsustega, kellel on varasem koosöökogemus ning sarnased huvid. Ühineva omavalitsuse näol on tegemist läbivalt maalise ja hõredalt asustatud piirkonnaga. Mäetaguse valda ja Iisaku valda seob Illuka vallaga veel ka nende territooriumil põlevkivi kaevandamine.

Tulenevalt piirkonna eripärast (suur territoorium ja hõre asustus) on Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemislepingus kokku lepitud, et kohalikud teenuskeskused jäävad ka ühinemise järel toimima kõigis praegustes vallakeskustes. Samuti jäävad toimima praegused haridusasutused, kultuuri ning vaba aja objektid ja rajatised. See

---

<sup>55</sup> Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperdihinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Põhja-Eesti piirkondlikus komisjonis heaks kiidetud.

võimaldab tagada elanike jaoks oluliste teenuste kättesaadavuse vähemalt praegusel tasemel. Seega võib väita, et suuremaid muudatusi ühinemine elanike jaoks kaasa ei too. Ühendatud omavalitsusel on suurem finantsvõimekus, tänu millele saab eeldada, et kogu piirkonnas suudetakse edasi arendada teenuste kvaliteeti, mis on elanike elutingimuste seisukohast positiivne. Lisaks on oluline tagada ka piisavalt head transpordiühendused keskuse/keskustega ning tagamaaga.

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

Kokkuvõttes on Illuka valla ühendamisel nelja omavalitsusega positiivne mõju elanike elutingimustele ning seda eelkõige väiksemate valdade puhul (Alajõe, Tudulinna) – teenused jäävad kättesaadavaks praegustes asukohtades ning eelduslikult paraneb nende kvaliteet.

### 3) elanike ühtekuuluvustunne

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

### 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Vabariigi Valitsuse algatusel Illuka valla ühendamisel Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga on positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, seda eelkõige väiksemate valdade (Alajõe, Tudulinna) jaoks, kuna moodustuval Alutaguse vallal on oluliselt suurem võimekus ja rohkem ressursse avalike teenuste arendamiseks. Mõju avalike teenuste osutamisele on positiivne ka seetõttu, et ühinemisel tekib võimalus planeerida mitmeid olulisi teenuseid tervikvaates (nt haridusvõrk), kasutades ära nii erinevad tugevused kui ka spetsialiseerumised.

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

### 5) mõju haldussuutlikkusele

Illuka valla ühendamisel volikogude algatusel moodustatava Alutaguse vallaga on positiivne mõju omavalitsuste haldussuutlikkusele. Juba praegu on suuremates valdades (Iisaku ja Mäetaguse) mitmeid spetsialiseerunud ametnikke (nt lastekaitse spetsialist, keskkonnaspetsialist, järelvalvespetsialist, IT juht) keda väiksematel valdadel ei ole. Viie omavalitsuse ühinedes suudetakse eelduslikult katta kõik kohaliku omavalitsusüksuse toimimiseks vajalikud kompetentsid. Haldussuutlikkuse aluseks on ühinevate omavalitsuste

finantsvõimekus, mis on oluliselt kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine. Seega võib väita, et tekkiva omavalitsuse haldussuutlikkus on oluliselt kõrgem kui keskmisel 5000-6000 elanikuga vallal.

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

#### 6) mõju demograafilisele situatsioonile

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

Samas näitavad erinevad analüüsid, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku või vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsusüksused neid protsesse oluliselt mõjutada ei ole suutnud. Seega pole selles osas eelduslikult mingit positiivsemat efekti, kui võrrelda Alutaguse valda (u 4000 elanikku) teiste Ida-Viru piirkonna või üldiselt Eesti 5000 elanikuga omavalitsustega.

#### 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühistranspordi arendamisel lähtutakse elanike vajadustest ning eesmärgist tagada teenuste kättesaadavus teenuskeskustes ning ligipääs valla- ja maakonnakeskusesse. Alajõe vallast ja Tudulinna vallast on ka praegu nii hommikul, pealelõunal kui õhtul ühistranspordiga võimalik saada ühineva Alutaguse valla keskusesse Iisaku<sup>56</sup>. Mäetaguse valla ja Iisaku valla vahelised otseühendused ning Illuka valla ja Iisaku valla vahelised otseühendused ühistranspordiga puuduvad, kuid neid on võimalik vastavalt vajadusele arendada uues omavalitsuses.

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

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

Avalikkusega suhtlemise osas on volikogude algatusel moodustuva Alutaguse valla ühinemislepingus välja toodud, et panustatakse ühise häälekandja ja inforuumi arendamisse. Ühinemisläbirääkimiste raames loodi koduleht [www.alutaguse.ee](http://www.alutaguse.ee), mida on võimalik edasi arendada uue omavalitsuse keskse kodulehena.

---

<sup>56</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

### 8) mõju ettevõtluskeskkonnale

Ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Nii neli omaalgatuslikult ühinevat valda kui ka Illuka vald jäävad Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonda, mis on muuhulgas väga hea turismipotentsiaaliga (uue omavalitsuse territooriumile jääb kogu Peipsi järve põhjakallas). Mäetaguse vald on juba praeguseks teinud sektorisse mahukaid investeeringuid (Mäetaguse mõis, hotell, spaa), ühiselt on kokku lepitud, et panustatakse ka teistesse kogu piirkonna jaoks olulistesse rajatistesse (nt Kauksi rannapromenaad, Alajõe sadamad, Rannapungerja muul). Vastavad investeeringud on kokku lepitud ühinemislepingu lisaks olevas investeeringute kavas, seejuures said haldusreformi vabatahtlikus faasis läbi räägitud ka Illuka valla territooriumi investeeringud.

Ettevõtluskeskkonna arendamisel on oluliseks pidepunktiks omavalitsuse finantsvõimekus. Alutaguse valla finantsvõimekus koos Illuka vallaga on seni olnud ja on tulevikus selgelt parem kui keskmisel 5 000-10 000 elanikuga omavalitsusel.

### 9) mõju hariduslikule olukorrale

Iisaku vallas, Tudulinna vallas ja Mäetaguse vallas on toimivad lasteaiad ja põhikoolid, Alajõe vallas haridusasutusi ei ole. Ka Illuka vallas on nii toimiv põhikool kui lasteaiad. Ühinemislepingu kohaselt tagatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise alus- ja põhihariduse pakkumine praegustes asukohtades. See on oluline, kuna ühineva omavalitsuse territoorium on suur (enam kui 900 km<sup>2</sup>) ning vahemaad suhteliselt pikad (nt Tudulinna ja Mäetaguse aleviku vahemaa on 35 km).

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

Volikogude algatusel moodustuva Alutaguse valla ühinemislepingu kohaselt on haridusvaldkonnas ühiseks eesmärgiks tagada hariduse tugiteenuste pakkumine (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tugiisik jt). Lähtuvalt ühinemislepingust planeeritakse tõhustada koostööd haridusasutuste vahel eesmärgiga tagada personali optimaalne hõivatus. Ühinemislepingust tulenevalt võetakse hariduskorralduses vajadusel suund lasteaiad-põhikoolidele, mis võimaldab väiksemate asutuste puhul tagada efektiivsema juhtimise ja parema täitumise.

Kokkuvõttes võimaldab Illuka valla ühendamise volikogude algatusel moodustuva Alutaguse vallaga eelduste kohaselt korraldada tulemuslikumalt piirkonna eripärast lähtuvat hariduskorraldust ning eelkõige kvaliteetse alushariduse ja põhihariduse pakkumist.

### 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimisele

Iisaku alevik on ka senini olnud oluline keskus Alajõe ja Tudulinna valdade elanike jaoks, Mäetaguse alevik on olnud tõmbekeskuseks Mäetaguse valla elanike jaoks. Kõigi ühinevate omavalitsuste, sh ka Illuka valla jaoks on oluliseks tõmbekeskuseks regiooni keskus Jõhvi linn. Suured vahemaad tähendavad ka seda, et lisaks Alutaguse valla keskusele Iisaku alevikus on oluline ühinevas omavalitsuses edasi arendada kohalikke teenuskeskuseid, mis

jäävad praegustes vallakeskustesse Alajõe vallas, Mäetaguse vallas ja Tudulinna vallas. Ka Illuka valda nähti ühinemisläbirääkimiste raames ette eraldi teenuskeskus. Samas pole sealne ametnike arv tõenäoliselt väga suur, mistõttu ei ole ohtu ebaefektiivse ning kuluka organisatsioonimudeli tekkeks.

Tekkiv omavalitsus oleks pindalalt väga suur – 1465 km<sup>2</sup>. Arvestades suurt pindala ning piirkonna maalist iseloomu on Alutaguse valla tulemuslikuks toimimiseks vajalik välja arendada tasakaalustatud ning kohalikel teenuspunktidel baseeruv mitmekeskuseline omavalitsusmudel, kus pole ühte suurt ja domineerivat keskust.

### Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“<sup>57</sup>.

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

Kohalike omavalitsuste tulubaas kujuneb elanike arvu põhisedelt (keskmiselt 1000 eurot inimese kohta) ja mahuefekti 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 märgatavalt 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. Eelkirjeldatu ning võimalus palgata seni puudu olnud spetsialiste, loob eeldused inimeste jaoks avalike teenuste kvaliteeti paranemiseks.

<sup>57</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>.

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. Mahuefekti 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.

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu volikogude algatusel ühinejatele (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.<sup>58</sup>

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 kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

<sup>58</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.



Arvestades Alutaguse valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 34 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist<sup>59</sup> arvestatakse Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Alajõe vallas 582 inimest, Iisaku vallas 1203 inimest, Mäetaguse vallas 1746 inimest ja Tudulinna vallas 437 inimest, kokku 3968 inimest. Alutaguse valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **890 400 eurot**.

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 valimiste 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 Alajõe, Iisaku, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse, Toila ja Tudulinna vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017. a<sup>60</sup>. HRS§ 9 lõike 2 kohaselt esitas Ida-Viru maavanem volikogude seisukohad mais 2017 Rahandusministeeriumile<sup>61</sup>. Illuka Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse

<sup>59</sup> Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 34 „Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017021>

<sup>60</sup> HRS § 9 lg-d 2 ja 8.

<sup>61</sup> Alajõe Vallavolikogu, Illuka Vallavolikogu ja Kohtla-Nõmme Vallavolikogu esitatud arvamused:  
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60695526>.

ettepanekuga. Volikogude algatusel ühinevad Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallavolikogud ning Mäetaguse, Iisaku, Alajõe ja Tudulinna vallavolikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga (vt. eelnõu seletuskirja osa “*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*”).

Järgnevalt on esitatud nende asjaomaste volikogude esitatud vastuväited Vabariigi Valitsuse ettepaneku osas, kes esitasid argumenteeritud põhjenduse kaasneva negatiivse mõju kohta ETHS § 7 lõige 5 sätestatud asjaolude kaupa koos Vabariigi Valitsuse poolsete selgitustega.

### **Iisaku, Alajõe ja Tudulinna vallavolikogu vastuväited**

Volikogud on oma Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud seisukohas põhjendanud negatiivseid mõjusid ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaoludele järgmiselt:

- 1) *Ajalooline põhjendatus* – volikogud leiavad, et ajalooline põhjendatus ei kinnita sundliitmise vajalikkust ning üks sundliitmise vajalikest eeldustest ei ole täidetud.

Vabariigi Valitsus selgitab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku mõju tuleb analüüsida ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude kaupa (mitte ei pea ainult neile tuginema ettepanekut toetavad argumentid). Omavalitsuste tagasisides argumenteeritud negatiivse mõju esitamine ETHS § 7 lõike 5 ajaolude lõikes on aluseks Vabariigi Valitsuse poolse menetluse lõpetamiseks. Ei päde argument, et ETHS seletuskirja kohaselt on omavalitsusüksuste liitumine põhjendatud, kui tulemuseks oleks ajalooliselt väljakujunenud haldusjaotuse ennistamine. Viidatud seletuskirjas on toodud see ühe näitena ajaloolise põhjendatuse hindamiseks.<sup>62</sup>

Vabariigi Valitsus märgib, et volikogude vastuväited esitati Ida-Viru maakonda Vabariigi Valitsuse ettepaneku järgi moodustatava suurvalla kohta, mille koosseisu oleks arvatud ka Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila vallad. Pigem olid ühinemise vastuargumentid suunatud põhjarannikule moodustatava Toila vallaga ühinemise vastu, eraldi põhimõttelist vastuseisu Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallavolikogud Illuka vallaga ühendamise osas ei esitanud. Seetõttu on vastustes keskendutud argumentidele, millega põhjendatakse Illuka valla ühendamist Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga.

Vastuses ei ole esitatud argumenteeritud ühinemise negatiivset mõju ajaloolise põhjendatuse perspektiivist. Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallad koos Illuka vallaga paiknevad ühtses piirkonnas Ida-Virumaa lõunaosas Peipsi järve vahetu läheduses. Kaugemas ajaloos (13 saj.) jäi aga kogu piirkond ühte Alutaguse muinaskihelkonda (mis hõlmas küll suuremat ala). Uuemal ajal muutus Alutaguse tähendus rohkem mõisteks Alutaguse metsad, tähistamaks suuri metsa-alasid Ida-Viru maakonna kesk- ja lõunaosas, mis jäävad ka ühineva nelja omavalitsuse aladele. Sellest tulenevalt leppisid omavalitsused volikogude algatatud ühinemise etapis, sh Illuka vald, üksmeelselt kokku, et tekkiva uue omavalitsusüksuse nimeks saab Alutaguse vald.

---

Iisaku Vallavolikogu ja Tudulinna Vallavolikogu esitatud arvamused:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60790249>.

Kohtla Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu ja Toila Vallavolikogu esitatud arvamused:

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

<sup>62</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 352 SE, lk 6.

Omavalitsuste esitatud vastuses on ka välja toodud, et ajalooline jaotus toetab kahe erineva omavalitsuse teket, sh Ida-Virumaa lõunaregioonis maaliste omavalitsuste baasil, hõlmates ka Illuka valda.

2) *Mõju elanike elutingimustele* – volikogud väidavad, et kaheksa omavalitsusüksuse ühendamine mõjuks elanike elutingimusele negatiivselt, kuna:

- senised kohalikud vallakeskused kaotavad oma praeguse funktsiooni paljude oluliste teenuste pakkujana, kuid samas **puudub loodaval suurvallal loogiline keskus**, mis on elanikele kvaliteetsete avalike teenuste pakkumise seisukohalt problemaatiline ning toob kaasa loodava valla elanike elukvaliteedi languse;
- ühendamisel loodava suurvalla **territoorium on väga suur (enam kui 1700 km<sup>2</sup>) ning sellest tulenevalt on ka vahemaad**, mille elanik peab läbima teenuse tarbimiseks **ebamõistlikult suured** (kaugeim punkt valla ühest otsast teise on ligi 85 km);
- planeeritava suurvalla **territoorium ei ole ühtne: ühendamisel loodava valla keskele jääb 125 km<sup>2</sup> suurune Jõhvi vald**, mis on eraldi omavalitsusüksus. See omakorda muudab kaheksat valda hõlmava suurvalla ühtse funktsioneerimise ning haldamise väga keeruliseks;
- **ühendatavad piirkonnad** (linnaäärne põhjaosa ning maaline lõunaosa) **on oma olemuselt ja arendusprioriteetidelt väga erinevad**, mistõttu on äärmiselt keeruline leida ühisosa suurvalla arengu kavandamisel ja kavandatavate tegevuste elluviimisel;
- tagamaks kõigile loodava suurvalla elanikele võrdset elukvaliteeti ja -tingimusi, tuleb **vallapoolselt märgatavalt rohkem toetada lõunapoolsete valdade elanikke**, kelle elukeskkonnale avaldab tugevat mõju **põlevkivi kaevandamisest tingitud negatiivne keskkonnamõju ja muud altkaevandatud aladele iseloomulikud probleemid** (nt puhta joogivee kättesaadavus). Samas võib see omakorda tekitada pingeid ning suurendada mõistmatust, lõhestumist ja ebakõlasid erinevate piirkondade elanike vahel.

Vabariigi Valitsus on arvestanud omavalitsuste esitatud vastuväidetega kaheksa omavalitsuse ühendamise kohta ning muudab seetõttu oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Vabariigi Valitsus leiab, et vastuses on esitatud argumenteeritult negatiivsed mõjud elanike elutingimustele eelkõige läbi avalike teenuste korraldamise keerukuse ja kättesaadavuse halvenemise loogilise keskuseta, äärmiselt suure territooriumiga omavalitsuse moodustamisel, mille keskel asub eraldiseisev omavalitsus ning mille erinevatel piirkondadel on erinevad arenguperspektiivid. Volikogude vastuväidetes on välja toodud negatiivsed mõjud, mis avalduksid omavalitsuste hinnangul kaheksa omavalitsuse ühendamisel (nt enam kui 1700 km<sup>2</sup> omavalitsus, loodava valla keskel eraldi omavalitsusüksusena Jõhvi vald, linnaäärne põhjaosa ja maaline lõunaosa jmt). Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud mõjude kirjelduses piisavalt põhjendatud vastuolusid, et loobuda Illuka vallaga ühendamisest. Pigem on viidatud maalisele lõunaosale tervikuna ning välja toodud lõunapoolsete valdade ühisosa põlevkivi kaevandamisest tingitud negatiivse keskkonnamõju ja muude altkaevandatud aladele iseloomulike probleemide lahendamisel.

Võttes arvesse territoriaalse loogika ning avalike teenuste kättesaadavuse, saab väita, et Illuka valla sundühendamine Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga on loogiline lahendus. Tulenevalt piirkonna eripärast (suur territoorium ja hõre asustus) on volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingus kokku lepitud, et kohalikud teenuskeskuse jäävad ka ühinemise järel toimima kõigis praegustes vallakeskustes. Samuti jäävad toimima praegused haridusasutused ja kultuuri ning vaba aja objektid ja rajatised. See võimaldab

tagada elanike jaoks oluliste teenuste kättesaadavuse vähemalt praegusel tasemel. Seega võib väita, et otseseid muudatusi ühinemine elanike jaoks kaasa ei too. Küll aga tekib ühinenud omavalitsusel suurem finantsvõimekus, mille tõttu suurenevad eeldused, et kogu piirkonnas suudetakse edasi arendada teenuste kvaliteeti, mis on elanike elutingimuste seisukohast positiivne. Seega on oluline tagada ka piisavalt head transpordiühendused keskuse/keskustega.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on Illuka valla ühendamisel nelja volikogude algatusel ühineva omavalitsusega positiivne mõju elanike elutingimustele ning seda eelkõige väiksemate valdade puhul (Alajõe vald, Tudulinna vald) – teenused jäävad kättesaadavaks praegustes asukohtades ning eelduslikult paraneb nende kvaliteet.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt, mida kohaldatakse ka Vabariigi Valitsuse algatusel ühinevatele omavalitsustele, näeb ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse tagada valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

- 3) *Elanike ühtekuuluvustunne* – volikogud märgivad, et elanike arvamuse väljaselgitamine ja koostöövajaduse puudumine näitab kasinat ühtekuuluvustunnet sundliidetavate valdade elanike hulgas. Järelikult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on vastuses kirjeldatud elanike vähest ühtekuuluvustunnet, kui ei ole esitatud argumenteeritult ühendamise negatiivset mõju elanike ühtekuuluvustundele.

Vabariigi Valitsus on samas muutnud ettepanekut lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas, jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga.

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

- 4) *Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile* – volikogud väidavad, et ühinemisel kannatab suure tõenäosusega teenuste osutamise ja juhtimise kvaliteet väga suurte vahemaade tõttu (enam kui 1700 km<sup>2</sup>, vahemaad ühest äärest teise enam kui 80 km). Järelikult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on vastuses kirjeldatud omavalitsuse ülesandeid ja nenditud et piisav võimekus on tagatud ka volikogude algatatud ühinemise käigus Alutaguse vallaks. Ühinemise negatiivset mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile on argumenteeritud eelkõige läbi asjaolude, et ühtse keskuse puudumise tooks kaasa kahe killustatud halduskeskuse pidamise, mis mõjuks tervikvaates teenuste osutamise kvaliteedile negatiivselt, samuti asjaolu, et strateegiliste teenuste arendamine on eelkõige võimalik koostöös suuremate keskustega, milleks on mh Jõhvi vald, mis aga ühinemisse hõlmatud ei ole ning seetõttu säilib

vajadus strateegilisi teenuseid arendada koos väliste koostööpartneritega ka kaheksa omavalitsusüksuse ühinedes. Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga.

Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühendamise eesmärgiks on saavutada võimekuse kasv kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Arvestades nimetatud omavalitsuste praegust elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust annab ühinemine võimaluse kasvatada omavalitsuse kompetentsi ja võimalusi, et kindlustada 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.

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

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

- 5) *Mõju haldussuutlikkusele* – volikogud leiavad, et nelja valla haldussuutlikkusele mõjub negatiivselt nn Põhjaranniku valdadega ühinemine, kuna tulu elaniku kohta sel juhul väheneks. Lisaks mõjutab haldussuutlikkust ka juhtimiskvaliteet. Järelikult ei ole üks sundliitmise eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsus leiab, et vastuses hinnatakse ühinemise negatiivset mõju läbi omavalitsuse eelarvepositsiooni ja investeerimisvõimekuse ning spetsialiseeritud ametnike olemasolu. Nenditakse, et Alutaguse valla (Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla) puhul on mõlemad komponendid heal tasemel ning nelja omavalitsuse (Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla) ühinemisel on Alutaguse valla finantsvõimekus kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine. Negatiivset võimalikku mõju põhjendatakse keskmise tulu vähenemisega elaniku kohta sel juhul (Alutaguse vald vs moodustuv suurvald), keerulisusega ülesandeid efektiivselt täita ning juhtimiskvaliteediga (suurvalla juhtimine on hinnanguliselt nii keeruline, et vajab tippjuhti ja pikka üleminekuaega).

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Ka omavalitsuste volikogud tõdevad oma vastustes, et nelja omavalitsuse (Alajõe valla, Iisaku

valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla) ühendamisel Illuka vallaga omavalitsuse finantsvõimekus suureneks, kuna Illuka valla puhul ületab põhitegevustulu elaniku kohta samuti Eesti keskmist märkimisväärselt. Ühendamise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning suurendada omavalitsuse rolli ühiskonna- ja avaliku elu korraldamisel.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on Alutaguse valla ühinemisel ning Illuka valla ühendamisel positiivne mõju haldussuutlikkusele. Juba praegu on suuremates valdades (Iisaku ja Mäetaguse) mitmeid spetsialiseerunud ametnikke (nt lastekaitse spetsialist, keskkonnaspetsialist, järelvalvespetsialist, IT juht), keda väiksematel valdadel ei ole. Viie omavalitsuse ühinedes suudetakse katta kõik kohaliku omavalitsusüksuse toimimiseks vajalikud kompetentsid. Haldussuutlikkuse aluseks on ühinevate omavalitsuste finantsvõimekus, mis on märgatavalt kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine. Seega võib väita, et tekkiva omavalitsuse haldussuutlikkus on märgatavalt kõrgem kui keskmisel 5000-6000 elanikuga vallal. Seejuures juhtimise keerukus võrreldes praeguste väikevaldadega ei ole argumendiks, et jätta kasutamata ühinemisega saavutatav positiivne mõju arengule (teenuste spetsialiseerumine, investeerimisvõimekuse tõus jm).

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

- 6) *Mõju demograafilisele situatsioonile* – volikogud leiavad, et sundühendamine üheks vallaks on selgelt rahva tahte vastu minek, mis suurendab ohtu, et elanikud lahkuvad piirkonnast, kuna kogukondade arvamusega ei arvestata. Seega saab ühinemisel olla demograafilisele olukorrale vaid negatiivne mõju. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud argumenteeritult ühinemise negatiivset mõju demograafilisele situatsioonile. Prognooside kohaselt jätkub piirkonnas elanike arvu vähenemine (ka ühinemata), kuid tänu omavalitsuse suuremale võimekusele on ühinenud omavalitsusel rohkem võimalusi elanike arvu kahanemise pidurdamiseks või aeglustamiseks.

- 7) *Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele* – volikogud leiavad, et kaheksa omavalitsusüksuse ühinemine võib just ühistranspordi korralduse tõttu tuua kaasa negatiivse mõju nii elanike elutingimustele kui ka avalike teenuste kättesaadavusele. Järelikult ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on piisavalt põhjalikult ja argumenteeritult põhjendatud ühinemise negatiivset mõju transpordikorraldusele, eelkõige Vabariigi Valitsuse ettepanekul kaheksast vallast koosneva Alutaguse valla erinevate osade vahelise transpordi puudumise tõttu, mistõttu kõiki piirkondi hõlmavat ühistranspordi süsteemi pole võimalik luua suure territooriumi ja hõreda asustuse tõttu (samal ajal eksisteerib volikogude algatusel Alutaguse vallaks ühinemisel).

Samas on volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingus kokku lepitud, et ühistranspordi arendamisel lähtutakse elanike vajadustest ning eesmärgist tagada teenuste kättesaadavus teenuskeskustes ning ligipääs valla- ja maakonnakeskusesse. Alajõe vallast ja Tudulinna vallast on ka praegu nii hommikul, pealelõunal kui õhtul ühistranspordiga võimalik saada ühinemise tulemusena moodustatava Alutaguse valla keskusesse Iisaku

alevikus<sup>63</sup>. Mäetaguse ja Iisaku valla vahelised otseühendused ning Illuka ja Iisaku valla vahelised otseühendused ühistranspordiga puuduvad, kuid neid on võimalik vastavalt vajadusel edasi arendada uues omavalitsuses.

Ühistranspordi arendamisel on oluline, et kõigist praegustest vallakeskustest oleksid tagatud head ühistranspordiühendused lisaks vallakeskusele ka Jõhvi linna (asustusüksusena linn), mis on piirkondlik keskus. Samas peab tõdema, et kogu piirkondlik ühistranspordikorraldus on vaja tervikuna üle vaadata seoses haldusreformiga, arvestades ka teisi piirkonnas toimuvaid ühinemisi ja sellest tulenevaid võimalikke liikumisvajaduste ja –mustrite muutuseid.

- 8) *Mõju ettevõtluskeskkonnale* – volikogud leiavad, et kohalikule ettevõtluskeskkonnale ning Peipsi piirkonnale mõjuks selgelt positiivsemalt Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna jäämine eraldiseisvaks omavalitsuseks. Seega ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul omavalitsused eeldavad ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju, kuna kaheksa omavalitsusüksuse ühinemisel oleks investeringuprioriteete oluliselt rohkem ning seega ka potentsiaali rakendamine Peipsi põhjarannikul keerulisem. Omavalitsuste hinnangul koondusid investeringud sellest tulenevalt piirkondadesse, kus elab rohkem inimesi (Ida-Viru kesk-regioon), mistõttu jäävad Alutaguse vallaks koonduvad omavalitsused tahaplaanile ja sealsed arengueeldused pikas perspektiivis täitmata.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud argumenteeritult ühinemise negatiivset mõju ettevõtluskeskkonnale. Vabariigi Valitsuse hinnangul parandab ühinemine eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Nii neli volikogude algatusel ühinevat valda kui ka Illuka vald jäävad Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonda, mis on muu hulgas väga hea turismipotentsiaaliga (uue omavalitsuse territooriumile jääb kogu Peipsi järve põhjakallas). Mäetaguse vald on juba praeguseks teinud sektorisse mahukaid investeringuid (Mäetaguse mõis, hotell, spaa), ühiselt on kokku lepitud, et panustatakse ka teistesse kogu piirkonna jaoks olulistesse rajatistesse (nt Kauksi rannapromenaad, Alajõe sadamad, Rannapungerja muul). Vastavad investeringud on kokku lepitud volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingu lisaks olevas investeringute kavas, seejuures said haldusreformi vabatahtlikus faasis läbi räägitud ka Illuka valla investeringuvajadused.

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

- 9) *Mõju hariduslikule olukorrale* – volikogud leiavad, et kaheksa omavalitsusüksuse ühendamise hariduslikus vaates positiivset mõju ei too, kuna näiteks riigigümnaasiumi või kutseharidusasutust uues omavalitsuses ei oleks, mistõttu kõrgema taseme haridusteenuseid tarbitaks jätkuvalt mujal (ka Rakvere linnas ja Tartu linnas, kuna Ida-Virumaal puudub piisav eestikeelse kutseõppe võimalus).

Vabariigi Valitsus leiab, et ühinemise negatiivset mõju hariduslikule olukorrale on põhjendatud tekkiva lisakonkurentsiga kõikides haridusastmetes, huviga koondada teenused suurematesse keskustesse, mis vähendab kohapealsete teenuste kvaliteeti ja elukeskkonna

---

<sup>63</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

atraktiivsust väljaspool tõmbekeskuseid ning ohuga teenuste killustumisele ja ebaefektiivsele osutamisele (nt jätkamine kahe väiksema gümnaasiumi – Toila ja Iisakuga). Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud mõjude kirjeldus piisavalt põhjendatud, vaid on kirjeldatud üldist olukorda. Välja ei ole toodud, et tulevane haridusvaldkonna korraldus oleks läbinisti negatiivne.

Nagu seletuskirja mõjude analüüsi osas välja toodud, siis ühendatavates valdades on toimivad lasteaiad ja põhikoolid ja ka Illuka vallas on nii toimiv põhikool kui ka lasteaiad. Volikogude algatatud ühinemisel moodustuva Alutaguse valla ühinemislepingu kohaselt tagatakse kvaliteetse ja konkurentsivõimelise alus- ja põhihariduse pakkumine praegustes asukohtades, mis on oluline arvestades moodustuva omavalitsuse suurt territooriumi (enam kui 900 km<sup>2</sup>) ning omavalitsuste vahelisi pikki vahemaid. Ühinemislepingu kohaselt on haridusvaldkonnas ühiseks eesmärgiks tagada hariduse tugiteenuste pakkumine (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tugiisik jt). Lähtuvalt ühinemislepingust planeeritakse tõhustada koostööd haridusasutuste vahel eesmärgiga tagada personali optimaalne hõivatus. Ühinemislepingust tulenevalt võetakse hariduskorralduses vajadusel suund lasteaiad-põhikoolidele, mis võimaldab väiksemate asutuste puhul tagada efektiivsema juhtimise.

Vabariigi Valitsus leiab, et kokkuvõttes võimaldab Alutaguse vald koos Illuka vallaga ühinemisel korralda tulemuslikumalt piirkonna eripärast lähtuva hariduskorralduse ning eelkõige kvaliteetse alushariduse ja põhihariduse pakkumise. Gümnaasiumihariduse puhul on kodulähedusest olulisem kvaliteet ning on prognoositav, et koolivõrk nüüdsel kujul ei ole perspektiivis jätkusuutlik. Eelkõige on problemaatiliseks Iisaku valla gümnaasiumiastme (gümnaasiumiastmes 28 õpilast) tulevik. Paljud ühinevate omavalitsuste gümnaasiumiastme õpilased käivad juba praegu gümnaasiumis Jõhvi vallas kui piirkonna tõmbekeskuses ja mingil määral ka Kohtla-Järve linnas, Alajõe ja Tudulinna vallast jääb Jõhvi vald juba kaugele ning sealse õpilased on teinud teisi valikuid.

- 10) *Mõju omavalitsusüksuse terviklikkusele* – volikogud toovad välja, et ühinemise negatiivset mõju on põhjendatud asjaoluga, et moodustatav vald ei moodusta ühtset toimeruumi, kuna tegu on ilma ühe keskuseta ja väljavenitatud territooriumiga kohaliku omavalitsusega, mille territooriumi sisse jäävad veel ka Kohtla-Järve linn ja tema linnaosad: Järve, Somp, Kukruse, Oru ja Ahtme. Seega ei ole sundliitmise üks eeldustest täidetud.

Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Vabariigi Valitsuse hinnangul on arvestades suurt pindala (1465 km<sup>2</sup>) ning piirkonna maalist iseloomu moodustatava Alutaguse valla tulemuslikuks toimimiseks vajalik välja arendada tasakaalustatud ning kohalikel teenuspunktidel baseeruv omavalitsusmudel, kus pole ühte suurt ja domineerivat keskust. Oluline on ühinevas omavalitsuses edasi arendada kohalikke teenuskeskuseid, mis jäävad praegustesse vallakeskustesse Alajõel, Mäetagusel ja Tudulinna. Ka Illukasse nähti ühinemisläbirääkimiste raames ette eraldi teenuskeskus. Samas pole sealne ametnike arv tõenäoliselt väga suur, mistõttu ei tohiks olla ohtu ebaefektiivse ning kuluka organisatsioonimudeli tekkeks.

**Mäetaguse Vallavolikogu** ei toonud välja sisulisi vastuväiteid ühinemisele, kuid märkis, et pooldab vabatahtliku läbirääkimiste käigus nelja valla poolt moodustatud Alutaguse valla liitmist Illuka vallaga ning nõustub nendega sõlmima ühinemiskokkulepet.



Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut ,lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga.

**Illuka Vallavolikogu** seisukoha kohaselt kaasneb Illuka valla sundühendamisel Alajõe, Iisaku, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse, Toila ja Tudulinna valdadega üheks vallaks positiivse mõju asemel Illuka valla jaoks negatiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest.

- 1) ajalooline põhjendatus – volikogu leiab, et ajalooliselt ei esine ühtegi positiivset mõju, miks viimased 25 aastat iseseisvalt toimetanud Illuka vald tuleks ühendada Iisaku, Tudulinna, Alajõe ja Mäetaguse vallaga, rääkimata ühendamisest Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallaga.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole argumenteeritult põhjendatud ühinemise negatiivset mõju ajaloolise põhjendatuse perspektiivist. Vabariigi Valitsuse hinnangul ei päde argument, et ETHS seletuskirja kohaselt on omavalitsusüksuste liitumine põhjendatud, kui tulemuseks oleks ajalooliselt väljakujunenud haldusjaotuse ennistamine. Viidatud seletuskirjas on toodud see ühe näitena ajaloolise põhjendatuse hindamiseks.<sup>64</sup> Illuka vald paikneb koos Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valdadega Ida-Virumaa lõunaosas Peipsi järve vahetu läheduses. Piirkonnale on iseloomulik põline elanikkond, suured põlismetsad, ning sood. Illuka Vallavolikogu on ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju põhjendanud Põhjarannikul oleva Toila vallaks ühinevate omavalitsustega ühinemisel.

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

- 2) mõju elanike elutingimustele - volikogu leiab, et elanike elutingimused halvenevad ühendamise tulemusena, sest sundühendamise tulemusena kohalik võim kaugeneb elanikest, avalike teenuste tase ning finantsvõimekus ei parane, küll võib muutus kaasa tuua elanike lahkumise piirkonnast, kuritegevuse kasvu ning piirkonna kiire ääremaastumise.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole argumenteeritult põhjendatud ühinemise negatiivset mõju elanike elutingimustele, vaid on eeldatud, et suures vallas on sama heade elutingimuste tagamine keerukam ja seega elutingimused halvenevad. Samuti, et ühendamise tagajärjel on ohus suurimate arendusprojektide jätkamine, kaugenevad avalikud teenused ning tagatud ei ole seni väga järjekindlalt elanike heaolule suunatud areng. Lisaks, et võimu kaugenemisega kaob kohalikul võimul ülevaade piirkonnast ja piirkond jääb unarusse, sellega kaasneb oht kuritegevuse suurenemiseks, mis kõik viivad selleni, et elanike arv hakkab kiiresti vähenema ning Illuka vald ääremaastub. Samas tuuakse välja, et negatiivne mõju elanike elutingimustele oleks väiksem, kui Illuka vald ühendatakse Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga, mitte seitsme vallaga.

---

<sup>64</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 352 SE, lk 6.

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et võttes arvesse territoriaalse loogika ning avalike teenuste kättesaadavuse on Illuka valla ühendamine Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga loogiline lahendus. Tulenevalt piirkonna eripärast (suur territoorium ja hõre asustus) on ühinemislepingus kokku lepitud, et kohalikud teenuskeskuse jäävad ka ühinemise järel toimima kõigis praegustes vallakeskustes. Samuti jäävad toimima praegused haridusasutused ja kultuuri ning vaba aja objektid ja rajatised. See võimaldab tagada elanike jaoks oluliste teenuste kättesaadavuse vähemalt praegusel tasemel. Seega võib väita, et otseseid (negatiivseid) muudatusi ühinemine elanike jaoks kaasa ei too. Küll aga tekib ühinenud omavalitsusel suurem finantsvõimekus, mille tõttu suurenevad eeldused, et kogu piirkonnas suudetakse edasi arendada teenuste kvaliteeti, mis on elanike elutingimuste seisukohast positiivne. Seega on oluline tagada ka piisavalt head transpordiühendused keskuse/keskustega. Kokkuvõttes on Illuka valla ühendamisel nelja omavalitsusega positiivne mõju elanike elutingimustele ning seda eelkõige väiksemate valdade puhul (Alajõe, Tudulinna) – teenused jäävad kättesaadavaks praegustes asukohtades ning eelduslikult paraneb nende kvaliteet.

- 3) elanike ühtekuuluvustunne – volikogu märgib, et Illuka valla elanikud on ühtehoidvad. Illuka valla elanikud on väljendanud rahvaküsitlusel väga selgelt seisukohta, et nad ei nõustu valla ühendamiselega Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega ning on sellega väljendanud seisukohta jääda iseseisvaks.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole argumenteeritult põhjendatud ühinemise negatiivset mõju elanike ühtekuuluvustundele, ainukesena tuuakse välja, et ühtekuuluvustunnet ilmselgelt segab ka see, et moodustuva valla enda sees puudub üks ühine tõmbekeskus. Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas, jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Viie omavalitsuse ühinemisel moodustuva Alutaguse valla moodustavad omavalitsused kuuluvad nn Ida-Virumaa lõunaregiooni, vastavatel omavalitsustel on küllaltki tihe koostöökogemus juba 1990. aastatest. Illuka valla ühendamine volikogude algatusel omavalitsuste ühinemisel moodustuva Alutaguse vallaga on loogiline ning terviklikust suurendav samm. Ühtekuuluvustunde osas on nii praegu kui ka tulevikus Alutaguse valla jaoks oluliseks aluseks Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonna identiteet, kuhu nii Illuka kui ka teised Alutaguse vallaks ühinevad omavalitsused kuuluvad.

- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile – volikogu väidab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega avalike teenuste osutamise kvaliteet ei parane ning pealegi viiakse spetsialiseerumist nõudvad avalikud teenused elanikest kaugemale uude vallakeskusesse, mis tähendab avalike teenuste kättesaadavuse halvenemist.

Vastuses nenditakse, et Illuka vallas on tagatud kõik vajalikud avalikud teenused kvaliteetsel tasemel, kuid vastuväites ei ole esitatud argumenteeritult ühinemise negatiivset mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile muuga kui avalike teenuste kvaliteedi langusega spetsialiseerumist vajavad teenuste koondamisel uue omavalitsusüksuse keskusesse.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud mõjude kirjeldus piisavalt põhjendatud. Ühinemisel tekib võimalus planeerida mitmeid olulisi teenuseid laiema piirkonna tervikvaates (nt haridusvõrk), kasutades ära nii erinevad tugevused kui ka spetsialiseerumised. Ühinemine annab võimaluse spetsialiseerumiseks, kasvatada omavalitsuse kompetentsi ja võimalusi kindlustamaks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused.

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

- 5) mõju haldussuutlikkusele – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju haldussuutlikkusele.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole argumenteeritult põhjendatud ühinemise negatiivset mõju haldussuutlikkusele, on vaid nenditud, et Illuka vallas on tagatud kõik vajalikud avalikud teenused ja valla ametnikud on kompetentsed, samuti, et ühinenud vallas otsustusprotsessid aeglustuvad ja teenuste kättesaadavus halveneb. Leitakse, et ühendamine ei too piirkonnas endas loodetud strateegilist ja kvalitatiivset muutust, ühendamise tagajärjel aga võetakse ära kõik siiani olemasolevad eelised ja tugevused. Samas ei ole omavalitsused välja toonud konkreetseid meetmeid ja tegevusi, kuidas suudetakse tagada haldusreformi eesmärk (so teenuste osutamise võimekuse kasv) ja kuidas planeeritakse tagada avalike teenuste võimekuse kasv.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on Illuka valla ühendamisel volikogude algatusel moodustatava Alutaguse vallaks ühinevate omavalitsustega positiivne mõju haldussuutlikkusele. Juba praegu on suuremates valdades (Iisaku ja Mäetaguse) mitmeid spetsialiseerunud ametnikke (nt lastekaitsepspetsialist, keskkonnaspetsialist, järelvalvespetsialist, IT juht) keda väiksematel valdadel ei ole. Viie omavalitsuse ühinedes suudetakse eelduslikult katta kõik kohaliku omavalitsusüksuse toimimiseks vajalikud kompetentsid. Haldussuutlikkuse aluseks on ühinevate omavalitsuste finantsvõimekus, mis on märgatavalt kõrgem kui Ida-Virumaa või Eesti keskmine. Seega võib väita, et tekkiva omavalitsuse haldussuutlikkus on märgatavalt kõrgem kui keskmisel 5000-6000 elanikuga vallal. Kokkuvõttes loob ühinemisega kaasnev ametnike spetsialiseerumine ja strateegilise juhtimise tasandi tugevdamine eeldused haldussuutlikkuse tõstmiseks kogu ühineva valla kontekstis.

- 6) mõju demograafilisele situatsioonile – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju viimastel aastatel kasvutrendis olevale Illuka valla demograafilisele situatsioonile: kohaliku võimu kaugenemisega kaob sidusus kohalike elanikega, mis aga viib praeguste elanike lahkumiseni ja rahvastiku vähenemiseni.

Vabariigi Valitsuse hinnangul kirjeldatakse valla demograafilist olukorda, kuid ei ole esitatud argumenteeritult ühinemise negatiivset mõju sellele (va eeldus, et võimu kaugenemisega kaob sidusus kohalike elanikega, mis viib elanike lahkumiseni). Prognooside kohaselt jätkub piirkonnas elanike arvu vähenemine ka ühinemata, kuid tänu suuremale võimekusele on ühinenud omavalitsusel rohkem võimalusi elanike arvu kahanemise pidurdamiseks või aeglustamiseks.

- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, sest

Illuka vallal puudub hea ühendus tulevase suurvalla keskusega ning Illuka valla piirkonna arendamine eeldab suurt tähelepanu teede arendamisele, mida suurvallas ei saa tagada.

Ühinemise negatiivset mõju põhjendatakse argumenteerides metsade ja soode ning suhteliselt hõredalt kaetud teedevõrguga alana, mistõttu peamised kiired ühendusteel on seotud Jõhvi linnaga ning uue võimaliku vallakeskuse Iisakuga on ühendus kehv, ühendusteel ehitamine on äärmiselt kulukas ning arvestades elanike väikest arvu ka vähetõenäoline.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on esitatud mõjude kirjeldus Illuka valla ühendamiseks Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga piisavalt põhjendatud.

Peab tõdema, et kogu piirkondlik ühistranspordikorraldus on vaja tervikuna üle vaadata seoses haldusreformiga. Volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühistranspordi arendamisel lähtutakse elanike vajadustest ning eesmärgist tagada teenuste kättesaadavus teenuskeskustes ning ligipääs valla- ja maakonnakeskusesse. Alajõelt ja Tudulinna on ka praegu nii hommikul, pealelõunal kui õhtul ühistranspordiga võimalik saada Alutaguse valla keskusesse Iisaku<sup>65</sup>. Mäetaguse ja Iisaku vahelised ühendused ning Illuka ja Iisaku vahelised ühendused praktiliselt puuduvad, kuid neid on võimalik vastavalt vajadusel edasi arendada uues omavalitsuses. Ühistranspordi arendamisel on oluline, et kõigist nüüdsetest vallakeskustest oleksid tagatud head ühistranspordiühendused lisaks vallakeskusele ka Jõhvi, mis on piirkondlik keskus. Samas peab tõdema, et kogu piirkondlik ühistranspordikorraldus on vaja tervikuna üle vaadata seoses haldusreformiga, arvestades ka teisi piirkonnas toimuvaid ühinemisi ja sellest tulenevaid võimalikke liikumisvajaduste ja –muutuste.

- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju Illuka valla ettevõtluskeskkonnale, sest Illuka vallas ettevõtluse soodustamise võimalused ahenevad ning investeeringud ja ettevõtlus liiguvad sootuks mujale.

Vabariigi Valitsus esitatud seisukohaga ei nõustu. Illuka Vallavolikogu hinnangul eeldatakse, et hiigelvalla korral investeeringud ja ettevõtlus koonduvad paratamatult keskusesse, siis tähendab see Illuka valla jaoks sootuks negatiivset mõju, kuid seda ei põhjendata mingil viisil.

Vabariigi Valitsuse hinnangul parandab Illuka valla ühendamine Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna vallaga eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Nii neli volikogude alatusel ühinevat valda kui ka Illuka vald jäävad Peipsi-Alutaguse koostööpiirkonda, mis on muuhulgas väga hea turismipotentsiaaliga (uue omavalitsuse territooriumile jääb kogu Peipsi järve põhjakallas). Mäetaguse vald on juba praeguseks teinud sektorisse mahukaid investeeringuid (Mäetaguse mõis, hotell, spaa), ühiselt on kokku lepitud, et panustatakse ka teistesse kogu piirkonna jaoks olulistesse rajatistesse (nt Kauksi rannapromenaad, Alajõe sadamad, Rannapungerja muul). Vastavad investeeringud on kokku lepitud ühinemislepingu lisaks olevas investeeringute kavas, seejuures said haldusreformi vabatahtlikus faasis läbi räägitud ka Illuka valla investeeringuvajadused.

---

<sup>65</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

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

- 9) mõju hariduslikule olukorrale – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju hariduslikule olukorrale, sest ei ole kindlust hariduse ja noorsootöö rahastamise jätkumises senisel tasemel ja seniste prioriteetide jätkamises hariduselu säilitamisel kohapeal.

Volikogu põhjendab positiivse mõju puudumist asjaoluga, et suur osa lapsi õpib koolides, mis asuvad väljaspool ka ühinemisel moodustuvat valda, samuti et ühendvallas ei oleks praeguse Illuka valla territooriumil alus- ja põhiharidus enam tagatud.

Vabariigi Valitsus leiab, et kohalike teenuste pakkumine ei vähene ega kaugene elanikest haldusterritoriaalse korralduse muutmise tõttu, sest kohapeal on piisavalt elanikke, kellele teenuseid pakkuda. 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.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud negatiivsete mõjude kirjeldus piisavalt põhjendatud. Iisaku, Illuka, Tudulinna ja Mäetaguse valdades pakutakse kohapeal nii alus- kui ka põhiharidust, toimivad lasteaiad ja põhikoolid. Volikogude algatusel moodustatava Alutaguse valla ühinemislepingus on kokku lepitud alus- ja põhihariduse pakkumine praegustes asukohtades. Seega arvestades omavalitsuste valmidust kohapealse hariduse kättesaadavuse tagamiseks võib sama eeldada ka praeguse Illuka valla territooriumil hariduse pakkumise jätkumise osas. See on oluline, kuna ühinemisel moodustub suure enam kui 900 km<sup>2</sup> omavalitsus, mille erinevate asulate vahel on pikad vahemaad. Ühinemislepingu kohaselt on haridusvaldkonnas ühiseks eesmärgiks tagada hariduse tugiteenuste pakkumine (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tugiisik jt). Lähtuvalt ühinemislepingust planeeritakse tõhustada koostööd haridusasutuste vahel eesmärgiga tagada personali optimaalne hõivatus. Ühinemislepingust tulenevalt võetakse hariduskorralduses vajadusel suund lasteaid-põhikoolidele, mis võimaldab väiksemate asutuste puhul tagada efektiivsema juhtimise.

Nagu juba välja toodud, siis kokkuvõttes võimaldab volikogude algatusel moodustatav Alutaguse vald koos Illuka vallaga ühinemisel eelduste kohaselt korralda tulemuslikumalt piirkonna eripärast lähtuva hariduskorralduse ning eelkõige kvaliteetse alushariduse ja põhihariduse pakkumise. Kuna gümnaasiumihariduse osas on kodulähedusest olulisem kvaliteet, siis on prognoositav, et koolivõrk ei ole nüüdsel kujul jätkusuutlik ning ebakindel on ühinevate omavalitsuste ainsa gümnaasiumi Iisaku gümnaasiumiastme, kus õpib praegu gümnaasiumiastmes vaid 28 õpilast, tulevik. Gümnaasiumihariduse (ja ka kutseõppe) osas on piirkonna jaoks oluline tõmbekeskus Jõhvi vald ning lisaks ka Kohtla-Järve linn, mis samas jäävad Alajõe ja Tudulinna vallas ligi 50 km kaugusele.

- 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimisele – volikogu leiab, et Illuka valla ühendamisel Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna, Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valdadega on negatiivne mõju organisatsiooniliselt ühtse teeninduspiirkonnana toimimiseks, sest tegemist on geograafiliselt väljavenitatud ning ilma ühise valla keskuseta vallaga.

Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Suured vahemaad tähendavad ka seda, et lisaks Alutaguse valla keskusele Iisakus, on oluline ühinemise tulemusena moodustavas omavalitsuses edasi arendada kohalikke teenuskeskuseid, mis jäävad praegustesse vallakeskustesse Alajõel, Mäetagusel ja Tudulinnas. Ka Illuka valda nähti ühinemisläbirääkimiste raames ette eraldi teenuskeskus.

Arvestades suurt pindala (1465 km<sup>2</sup>) ning piirkonna maalist iseloomu, on Alutaguse valla tulemuslikuks toimimiseks vajalik välja arendada tasakaalustatud ning kohalikel teenuspunktidel baseeruv omavalitsusmudel, kus pole ühte suurt ja domineerivat keskust. Samas pole sealne ametnike arv tõenäoliselt väga suur, mistõttu ei tohiks olla ohtu ebaefektiivse ning kuluka organisatsioonimudeli tekkeks.

**Toila, Kohtla-Nõmme ja Kohtla vallavolikogud** rõhutasid oma vastuväidetes, et ühendamisel on negatiivne mõju, sest omavalitsuste vahel puudub ühisosa ja ühtne keskus, omavalitsused pole varem kuulunud ühtsesse info- ja toimeruumi ja piirkondade arenguperspektiivid on erinevad.

Vabariigi Valitsus on muutnud oma ettepanekut, lõpetades menetluse Kohtla valla, Kohtla-Nõmme valla ja Toila valla osas ning jätkates menetlust Illuka valla ühendamiseks Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna vallaga. Seetõttu ei tooda seletuskirjas ka detailsemat ülevaadet nimetatud vallavolikogude vastuväidetest ühinemisele.

Kokkuvõttes, asjaomased volikogud esitasid ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude kaupa kaheksa valla ühendamise kaasaegse halduskorralduse muutmisega kaasneva negatiivse mõju argumenteeritud põhjenduse, mida saab pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada kaheksa valla ühinemise menetlus (s.o volikogude algatusel Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila valla ühinemisel moodustuva Toila valla ühendamise Alajõe valla, Iisaku valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisel moodustuva Alutaguse ja Illuka vallaga), kuid mitte piisavaks, et lõpetada Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühendamise menetlus Alutaguse valla moodustamiseks. Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust, otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata menetlust Vabariigi Valitsuse algatusel Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühendamiseks<sup>66</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>66</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).