

Vabariigi Valitsuse määruse „Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara 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 „Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) 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 moodustamiseks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹) vastav omavalitsus (Kallaste linna ja Pala valla osas).

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

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

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

³ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

- 1) ajaloolist põhjendatust;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunnet;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Pala vald⁴ ühinemist ühegi piirinaabriga ega osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁵ ja kriteeriumi täitmiseks algatama Pala valla ühendamise omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara vallaga. Samuti peab Vabariigi Valitsus algatama alla kriteeriumi oleva Kallaste linna⁶ ühendamise omaalgatuslikult ühinemist taotlenud valdadega, kes küll osales ühinemisläbirääkimistes, kuid kellega ühinemisest Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald ise loobusid. Samuti jääb omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ühinemisel moodustuv Peipsiääre vald alla kriteeriumi (kokku 3843 elanikku) ega vasta ka HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimustele, mistõttu Vabariigi Valitsus algatas ka nende omavalitsuste ühendamise kriteeriumi täitmiseks. Vabariigi Valitsus algatas 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.15 haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Pala valla ja Kallaste linna ühendamiseks Alatskivi valla, Vara valla ja Peipsiääre vallaga⁷.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Jõgeva ja Tartu maakonnas, mille käigus moodustub ühe Jõgeva maakonna koosseisu (Pala vald) ja nelja Tartu maakonna koosseisu kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁸ ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järgselt⁹, jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt kahe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 96 omavalitsust, kokku 80 valda ja 16 linna¹⁰.

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

⁴ 1.jaanuari 2017. a seisuga rahvastikuregistri andmetel 1089 elanikku

⁵ 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 kokkuvõtteid.

⁶ 1.jaanuari 2017. a seisuga rahvastikuregistri andmetel 844 elanikku

⁷ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

⁸ 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.

⁹ 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, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

¹⁰ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korralduste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

Ühinevad omavalitsused on¹¹:

- 1) Peipsiääre valla moodustamist taotlenud (kokku 3843 elanikku):
 - a) Alatskivi vald (pindala 128,4 km² ja rahvaarv 1317),
 - b) Peipsiääre vald (pindala 31,0 km² ja rahvaarv 665),
 - c) Vara vald (pindala 333,8 km² ja rahvaarv 1861),
- 2) Kallaste linn (pindala 1,9 km² ja rahvaarv 844),
- 3) Pala vald (pindala 156,7 km² ja rahvaarv 1089).

Eelnõuga moodustatakse Alatskivi, Peipsiääre ja Vara Vallavolikogude algatusel (kokku omaalgatusliku etapi ühinemisel 3843 elanikku, pindala 493,1 km²) ning Vabariigi Valitsuse algatusel **Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühinemise teel** Tartu maakonna koosseisus uus **haldusüksus nimega Peipsiääre vald** (kogupindala 651,8 km², rahvaarv **5776**¹²).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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

1.3. Märkused

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

Eelnõu on seotud Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtete 2016-2019 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 omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

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

¹¹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

¹² Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalsed korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid, muudetakse Pala valla maakondlikku kuuluvust ning korrallatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“. 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 35. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Kallaste linn tegi esmakordselt ettepaneku Alatskivi ja Peipsiääre valdadele algatada haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmiseks 11. oktoobril 2013. a (Kallaste Linnavolikogu 11. oktoobri 2013. a otsus nr 28). Alatskivi keeldus läbirääkimiste alustamisest (Alatskivi Vallavolikogu 20. novembri 2013. a otsus nr 50) ja Peipsiääre vald ettepanekule ei vastanud.

Alatskivi Vallavolikogu tegi 29. jaanuari 2016. a ettepaneku Pala, Kasepää, Vara ja Peipsiääre Vallavolikogule ning Kallaste Linnavolikogule ühinemisläbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Kasepää Vallavolikogu (26. veebruari 2016. a otsus nr 7) ja Kallaste Linnavolikogu (16. märtsi 2016. a otsus nr 5) keeldusid esitatud ettepanekust ja Pala Vallavolikogu ei vastanud esitatud ettepanekule. Ettepanekuga nõustus Vara Vallavolikogu (30. märtsi 2016. a otsus nr 6). Läbirääkimiste alustamisest keelduti valdavalt põhjusel, et selleks ajaks ei olnud Riigikogu veel võtnud vastu haldusreformi seadust, mis sätestaks kindlad põhimõtted, tingimused ja nõuded kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise läbiviimiseks.

Juunis 2016 kordas Alatskivi Vallavolikogu ettepanekut ühinemisläbirääkimistega alustamiseks Kallaste Linnavolikogule, Pala, Peipsiääre ja Kasepää vallavolikogule. Peipsiääre Vallavolikogu (24. augusti 2016. a otsus nr 30) ja Kallaste Linnavolikogu (12. septembri 2016. a otsus nr 34) nõustusid esitatud ettepanekuga.

30. märtsil 2016. a tegi Vara Vallavolikogu ettepaneku Tartu Vallavolikogule haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja ühise omavalitsuse moodustamiseks. 18. mail 2016. a esitas Tartu Vallavolikogu ettepaneku vastusena seisukoha, et Vara valla ja Tartu valla vahel läbirääkimiste alustamise otsustamine vajab lõplikuks otsustamiseks põhjalikku kaalumist ja analüüsi. Puudub omavalitsuste võrdlev analüüs ning teadmine, kas Vara vald on nõus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks alustama läbirääkimisi Tähtvere, Puhja ja Laeva valdadega, kellega Tartu vald on juba läbirääkimistesse astunud. 25. mail 2016. a tegi Vara Vallavolikogu Tartu Vallavolikogule ettepaneku kaasata Vara valda puudutavas osas omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgil kavandatava võrdleva analüüsi läbiviimisesse ka Vara Vallavalitsus kui analüüsi läbiviimiseks olulise informatsiooni valdaja. Samas andis volikogu põhimõttelise nõusoleku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamiseks Tähtvere, Puhja ja Laeva valdadega, kellega Tartu vald on juba läbirääkimistesse astunud.

24. märtsil 2016. a tegi Palamuse Vallavolikogu ettepaneku Vara, Tartu, Tabivere ja Saare vallale HTK muutmise eesmärgil läbirääkimiste alustamiseks. 25. mail 2016. a Vara vald

keeldus, põhjendades seda seisukohaga, et „kuna tänaseks puudub seaduslik alus ühist piiri mitteomavate omavalitsuste ühinemiseks ning pooleli on läbirääkimiste ja läbirääkimiste alustamise otsustamise protsess Vara vallaga logistiliselt ja sotsiaalselt tihedamalt seotud naaberomavalitsustega, ei ole hetkel mõistlik läbirääkimiste alustamine haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kolmanda osapoolega“.

Novembris 2016 lõpetasid Alatskivi Vallavolikogu (16. novembri 2016. a otsus nr 78), Peipsiääre Vallavolikogu (16. novembri 2016. a otsus nr 42) ja Vara Vallavolikogu (16. novembri 2016. a otsus nr 36) ühinemisläbirääkimised haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Kallaste linnaga ning jätkasid ühinemisläbirääkimisi kolmekesi. Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald leidsid, et ühinedes ei ole Kallaste linn võimeline katma oma kohustusi ja pakkuma teenuseid samas mahus, Kallaste linn vajab enim investeringuid infrastruktuuri (tänavad, lasteaiad, kool) ning linnal puudub selleks võimekus.

Kallaste linn pöördus oma 06. jaanuari 2017. a kirjaga nr 2-6/28 Vabariigi Valitsuse ja Rahandusministeeriumi poole, milles selgitas täpsemalt ühinemisläbirääkimiste lõpetamise asjaolusid ning rõhutas, et Kallaste linn omal soovil läbirääkimisi ei lõpetanud. Kallaste linn palus Vabariigi Valitsusel ja Rahandusministeeriumil edaspidises haldusreformi elluviimises arvestada Kallaste linna igapidist valmisolekut ühinemisprotsessis ja läbirääkimistel osalemiseks Peipsi järve ääres Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara vallaga ühise omavalitsuse moodustamiseks.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest võtsid Alatskivi Vallavolikogu ja Vara Vallavolikogu 28. detsembril 2016. a ning Peipsiääre Vallavolikogu 29. detsembril 2016. a vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada ühinemisel uus haldusüksus Peipsiääre vald.

Omaalgatusliku etapi raames Peipsiääre valla moodustamise põhjenduste ja kaasnevate mõjude kohta saab täpsemalt lugeda Peipsiääre valla moodustamise eelnõu seletuskirjast.¹³

Ühinemislepinguga kokkulepitud ühinemispirkonna arendamise põhimõtete kõrval pidasid ühinevad Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald oluliseks alljärgnevate Tartumaa omavalitsuste ühistegevustega jätkamist:

- toetatakse piirkonnaüleste organisatsioonide arengut (nt Tartumaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Arenduse Selts, MTÜ Ida-Eesti Jäätmehoolduskeskus, MTÜ Sibulatee, MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu);
- panustatakse vanausuliste kultuuri hoidmisesse ja arendamisse;
- toetatakse ühtse ühistranspordivõrgu ning seda toetava teedevõrgu väljaarendamist;
- tehakse koostööd piirkonnaüleste investeringu- ja arendusprojektide ettevalmistamisel ja elluviimisel (nt sotsiaalobjektid, turismiobjektid, kergliiklusteed, taristu jms);
- kaalutakse võimalusi ühishangete läbiviimiseks valdkondades, kus see on otstarbekas;
- peetakse oluliseks, et piirkonnas säiliks mitmekesised ja kvaliteetsed tervishoiuteenused ning tehakse koostööd tervishoiuteenuste arendamisel;
- turundustegevustel lähtutakse piirkonna ühisest kokkulepitud kuvandist;
- jätkatakse piirkonda ühendavate ühisürituste toetamist ja arendamist;

¹³ Vt Rahandusministeeriumi haldusreformi kodulehelt:
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/peipsiaare_sk.pdf.

- panustatakse piirkonnaülest ettevõtlusalade väljaarendamiseks;
- tehakse maakonnapõhist piiriülest koostööd;
- tehakse koostööd maakonna äärealade ja hajaasustatud piirkondade teenuste tagamiseks;
- kaalutakse võimalusi toetada ühiselt piirkondlikku tippporti;
- panustatakse siseturvalisuse arengusse;
- tehakse koostööd kolmanda sektoriga ning delegeritakse avalikke teenuseid kolmandale sektorile subsidiaarsuse põhimõtet järgides;
- säilitatakse olemasolevad teenused (v.a juhtimine ja spetsialiseerumist nõudvad ametikohad jms) vähemalt ühinemiselsetes asukohtades ja mahtudes.

Ühinemislepingu avalik väljapanek, kinnitamine, elanike küsitlus ja ühinemise taotlemine Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vallas

Ühinemisläbirääkimiste käiguga seotud informatsioon avalikustati omaalgatuslikus etapis läbirääkivate Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valdade veebilehtedel. Novembris-detsembris 2016 viidi läbi avalikke teavituskooolekuid.

Ühinemislepingu eelnõu ja lisad olid avalikustatud ajavahemikus 17. novembrist 9. detsembrini 2016. a Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla veebilehtedel, vallavalitsuse hoonetes ja raamatukogudes. Kokku laekus ühinemislepingule 15 ettepanekut ja kommentaari. Kõik saabunud ettepanekud ja kommentaarid vaadati läbi juhtkomisjoni poolt ning koostatud õiend edastati volikogudesse kinnitamiseks.

ETHS § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus viidi Alatskivi ja Peipsiääre vallas läbi 9. ja 11. detsembril 2016. a ning Vara vallas 11. ja 12. detsembril 2016. a. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alatskivi vald	1137	54	4,7	37	68,5	17	31,5
Peipsiääre vald	604	84	13,9	36	42,9	48	57,1
Vara vald	1565	386	24,7	56	14,5	330	85,5
Kokku	3306	524	15,8	129	24,6	395	75,4

Allikas: Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Alatskivi Vallavolikogu esitas 30. detsembril 2016, Peipsiääre Vallavolikogu 2. jaanuaril 2017. a ja Vara Vallavolikogu 30. detsembril 2016. a Tartu maavanematele taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks koos Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 9 kohaste dokumentidega. Tartu maavanem edastas 6. jaanuari 2017. a kirjaga nr 1-2/54-1 maavanemale esitatud ühinemisdokumentatsiooni Rahandusministeeriumile. Vabariigi Valitsuses kinnitati Peipsiääre valla moodustamine Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 35 „Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas haldusterritoriaalse

korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise¹⁴.

Volikogude algatusel ühinevate Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56851325>

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

Eelnõu järgi ühendab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Kallaste linna ja Pala valla omaalgatuslikult ühinevate Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valdadega, kes ühinesid vabatahtlikult, kuid alla omavalitsusüksuse elanike arvust lähtuva miinimumssuuruse kriteeriumi (edaspidi *kriteerium*).

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017. a valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.15 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Pala valla ja Kallaste linna ühendamiseks Alatskivi valla, Vara valla ja Peipsiääre 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 avaldamiseks.¹⁵

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

HRS § 9 lõike 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 kriteeriumile mitte vastava omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt pidi valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsusele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetak 5000 elaniku kriteerium¹⁶.

HRS § 5 lõike 4 alusel on Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse või omavalitsuste ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017022>.

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

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

kohaldamiseks.¹⁷ Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 9. jaanuari 2017. a koosolekul ja leidis, et kuna nii Kallaste linn kui Pala vald ja nendega piirnevad omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald ei vasta kriteeriumile ning nende omavaheline ühendamine on vajalik HRS § 9 lõike 2 täitmiseks, tuleb Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine¹⁸.

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni arvamusega, kes leidis, et kuna Kallaste linn piirneb vaid Alatskivi vallaga, siis ei ole Kallaste linna ühendamiseks alternatiivseid valikuid. Pala vald moodustab Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ning Kallaste linnaga territoriaalselt kompaktsed ja ühtse toimepiirkonna, mille peamised asulad on teedevõrguga ühendatud. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga ning täidab haldusreformi eesmärgi.

Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendus

Kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuse - Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas on ühinemise vajadus põhjendatud haldusreformi eesmärgiks olev võimekuse kasv kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Arvestades nimetatud omavalitsuste tänast elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust annab ühinemine võimaluse kasvatada omavalitsuse kompetentsi ja võimalusi kindlustamaks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, suurendada KOVide suutlikkus täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevdada kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Samuti on ühinemise ettepaneku vajadus põhjendatud piirkondade arengueelduste ära kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise aspektist. Ühinemise tulemusel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli suurendamine igapäevateenuste haldamisel ning suurendada omavalitsuse rolli ühiskonna- ja avaliku elu korraldamisel ning valmidust koosöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi, mis tänaseks on osade omavalitsuste vähesel võimekuse tõttu libisenud või libisemas riigi kätte.

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

¹⁷ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

¹⁸ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-estpiirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta¹⁹

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühendamise kohta asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017. a²⁰. Volikogude algatusel ühinevad Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald (kokku 3843 elanikku) ning Pala vald (1089 elanikku) ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Kallaste linn (844 elanikku) nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

Elanike küsitluse tulemused:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Alatskivi vald	1121	45	4,0	28	62,2	17	37,8
Kallaste linn	742	96	12,9	45	46,9	51	53,1
Pala vald	942	421	44,7	93	22,1	328	77,9
Peipsiääre vald	605	110	18,2	3	2,7	106	97,4
Vara vald	1558	135	8,7	2	1,5	133	98,5

Allikas: Volikogude ja maavanema otsused elanike arvamuse väljaselgitamise tulemuste kinnitamise kohta.

Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vallavolikogud tõid oma seisukohtades välja, et volikogude algatatud etapi otsuste ettevalmistamine oli juba väga raske ja emotsionaalne protsess ning uue valla käivitamine sunduslikult tekitab veelgi suurema võõrandumise elanikest. Omavalitsuste avalike teenuste pakkumise tase on volikogude hinnangul juba piisavalt kõrge. Pala ja Kallaste lisandumisel tõuseb praeguste omavalitsuste laenukoormus ning piisavalt ei ole kaalutud alternatiivi Pala valla ühendamiseks moodustuva Mustvee vallaga. Volikogud ei esitanud oma seisukohas ühinemise negatiivse mõju põhjendust ETHS § 7 lg 5 sätestatud asjaolude lõikes.

Pala Vallavolikogu märkis vastuväidetes, et valla avalike teenuste kvaliteet on heal tasemel ja töö on head spetsialistid. Ühendataval vallal ei oleks head toimeoloogikat, tegemist oleks kunstliku moodustisega. Kuna teised omavalitsused on juba vastu võtnud ühinemislepingu, siis Pala vallal puudub uue valla käivitamisel kaasaraäkimise õigus.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta 22. mail 2017. a. Piirkondlik komisjon leidis²¹, et Pala valla osas on kaalutud ka moodustuva Mustvee valla suunda ning valiku põhjendused on seletuskirjas esitatud. Sidusus on suurim Vabariigi Valitsuse ettepanekus pakutava lahenduse korral. Kallaste linn on moodustatava vallaga funktsionaalselt ja territoriaalselt seotud. Paiknemine Peipsi järve ääres ja Tartu linna toimepiirkonnas suurendab kogu piirkonna ühtekuuluvust. Ühinedes moodustub territoriaalselt kompaktne omavalitsusüksus.

¹⁹ Alatskivi Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60606271>, Kallaste Linnavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60733894>, Pala Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60728852>, Peipsiääre Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60725095>, Vara Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60531853>

²⁰ Rahandusministeeriumi 14. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01460, kättesaadav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58117873>.

²¹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-estegi_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

Sellest tulenevalt esitas piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätkata Kallaste linna, Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsuste esitatud põhjendused ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta ei ole argumenteeritud ega piisavalt kaalukad menetluse lõpetamiseks.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.8 jätkata Kallaste linna ja Pala valla ühendamise menetlust Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara vallaga²². Vabariigi Valitsus tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga²³.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Peipsiääre vald.

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

Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla volikogude algatatud ühinemiste mõjud ja põhjendused on leitavad Vabariigi Valitsuse määruse „Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskirjast.²⁴

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Alatskivi Vallavolikogu ja Vara Vallavolikogu 28. detsembril 2016. a ning Peipsiääre Vallavolikogu 29. detsembril 2016. a vastu otsused taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu. Vabariigi Valitsuses kinnitati nimetatud omavalitsuste ühinemised 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 35²⁵ eesmärgiga moodustada Peipsiääre vald. Eelnõu § 6 järgi tunnistatakse nimetatud määrus kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised vajalik kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna Kallaste linn, Pala vald ega volikogude algatatud ühinemise tulemusena moodustuv Peipsiääre vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi

²² 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.

²³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61136680>.

²⁴ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/peipsiaare_sk.pdf.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 35 „Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.

alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017. a istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks.

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

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

Kohalike omavalitsuste edasised sammud Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saamisest on sätestatud HRS §-s 12. Omavalitsustel tuli teha järgmised toimingud:

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)²⁶
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²⁷
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)²⁸
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)²⁹
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult³⁰.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.³¹
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.³²

²⁶ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

²⁷ HRS § 12 lg 2 p 2.

²⁸ HRS § 12 lg 2 p 3.

²⁹ HRS § 12 lg 2 p 4.

³⁰ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³¹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³² HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõiget 7-10 sätestatut.

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 autonoomiat³³. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt³⁴. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (ibid).

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

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkusest, reformi põhimõtetest, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud³⁵. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses³⁶ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et³⁷ 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 kaalumisõiguse³⁸. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist jäigalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutada 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

³³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17.

³⁴ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87.

³⁵ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.

³⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

³⁷ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

³⁸ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

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 omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist oluliselt suurema omavalitsuse. Vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid) tagab avaliku huvi, et üle riigiliselt tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalse personali ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja –vabaduste kaitset.

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 lg 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ning positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, vajalikkus ja otstarbekus, mis on vajalik HRS § 1 lõikest 2 ja §-s 3 nimetatud eesmärgi 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, kuulunud 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 Peipsiääre 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 võimalusel vanu ajaloo nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovitas moodustuva omavalitsuse nimeks Kodavere valda Kodavere kihelkonna järgi, mis on hõlmanud piirkonda alates 15. sajandist. Moodustatava valla territooriumil asub ka Kodavere kirik ja küla.

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

Peipsiääre, Alatskivi ja Vara vald esitasid vastavalt HRS § 12 lõike 2 punkti 3 ja § 12 lõikele 4 kohanimenõukogule taotluse, mille kohaselt taotlesid kohanimenõukogult arvamust teise, nende arvates sobivama nime kohta: Peipsiääre vald. Vallad põhjendasid, miks ei soovi Vabariigi Valitsuse pakutud Kodavere valla nime ning miks on sobivam ja eelistatum Peipsiääre valla nimi. Peipsiääre valla nime ajalooline tähendus (1917. aastal rahvuslikul põhimõttel loodud kitsa identiteediga vald) ei ole enam asjakohane, nime tähendus on muutunud, seostudes Peipsi järve, Peipsi ääres olemisega. Kohanimenõukogu peab sobivaimateks nimedeks Kodavere vald (kihelkonnanimi) ja ka Alatskivi vald (ajalooline keskusnimi). Kuna Peipsiääre valla nimi on võrreldes nende ajalooliste nimedega uus, peab kohanimenõukogu seda võimalikuks peale vallaelanikele tutvustamist ja nende arvamuse küsimist.

Vabariigi Valitsus toetab uue vallanimena Peipsiääre valla nime, sest kolm omavalitsust on taotlenud ja põhjendanud kohanimenõukogule eelnõus pakutud nime muutmist, tegemist on olemasoleva valla nimega ja kohanimenõukogu peab Peipsiääre valla nime võimalikuks.

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 muudetakse Pala valla maakondlikku kuuluvust ja arvatakse ühinemise käigus Pala vald Jõgeva maakonna koosseisust Tartu maakonna koosseisu, kuna ülejäänud ühinevad omavalitsused asuvad Tartu maakonnas.

Eelnõu §-ga 3 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 4 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Peipsiääre 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 Alatskivi vald, Peipsiääre vald ja Vara vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrusega nr 35, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-

dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks volikogude algatusel ühinevate omavalitsuste elanike arv 1. jaanuari 2017. a rahvastikuregistri andmete seisuga.³⁹

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Peipsiääre vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamise 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 tasumist 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”⁴⁰:

Eelnõu §-ga 5 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“. Jõgeva maakonna valdade loetelust jäetakse välja sõna „Pala“. Tartu maakonna linnade loetelust jäetakse välja sõna „Kallaste“ ja valdade loetelust jäetakse välja sõnad „Alatskivi“ ja „Vara“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb ühe Jõgeva maakonda ja nelja Tartu maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Tartu maakonna koosseisu senise nelja asemel üks vald – Peipsiääre vald.

Eelnõu §-ga 6 kavandatakse tunnistada kehtetuks Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ühinemise tulemusena moodustuva Peipsiääre valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus⁴¹. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamine Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Pala vallaga ja Kallaste linnaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 7 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning §-de 2 ja 5 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval. § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5, mille järgi moodustatakse Kallaste linna ning Alatskivi, Peipsiääre, Pala ja Vara valla ühinemisel Peipsiääre vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut ning arvatakse Pala vald Tartu maakonna koosseisu, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Peipsiääre Vallavolikogu valimise valimistulemuse 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 Peipsiääre valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara vald ning Kallaste linn senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise

³⁹ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

⁴⁰ Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huvitamine_sk_27022017-1.pdf

⁴¹ [Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrus nr 35](https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017022) https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017022.

jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Peipsiääre vald on seniste omavalitsuste õigusjärglane (vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas⁴² 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 üle ei korrata.

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

Haldusreformi eesmärgiks on:

- a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv);
- b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv;
- c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

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

Alljärgnevalt on kirjeldatud alternatiivseid lahendusi, mil moel saaks tagada Kallaste linna ja Pala valla vastavuse miinimumsuuruse kriteeriumiga.

Kallaste linn

Kallaste linna ühendamisel Alatskivi valla, Peipsiääre valla ning Vara vallaga moodustatav omavalitsus vastaks küll üldjoontes haldusreformi eesmärkidele, kuid ei moodustuks haldusreformi miinimumsuuruse kriteeriumile vastavat omavalitsust (kokku oleks moodustavas omavalitsuses 4687 elanikku), kriteeriumile vastav omavalitsus tekiks Pala valla ühendamisel kõigi nimetatud omavalitsustega. Territoriaalset ühtekuuluvust toetav argument on, et Kallaste linn on piirkonna ainus linnaline asustusüksus, mis on teedevõrguga suhteliselt hästi ühinemiskiirkonnaga ühendatud ning omab ühist maismaapiiri vaid ühinemise teel tekkiva Peipsiääre vallaga. Kallaste linn paikneb koos praeguste Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valdadega Tartu linna toimepiirkonnas (lähi- ja siirdevöönd) jäädes iseseisvalt olulisel määral alla HRS miinimumsuuruse kriteeriumile, seejuures ei ole ühegi HRS-is ettenähtud erandi

⁴² <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

kohaldamine põhjendatud ning Kallaste linna ühendamisel vabatahtlikul ühinemisel moodustatava Peipsiääre vallaga on tõenäoline positiivsete mõjude ilmumine praeguse Kallaste linna haldussuutlikkusele ja avalike teenuste osutamise võimekusele erinevates valdkondades. Kallaste linna, Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara valdade ühendamist on Vabariigi Valitsusele soovitanud ka haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon.

Ühinemise vajalikkust on tõdenud ka Kallaste linna volikogu, nõustudes Alatskivi Vallavolikogu ühinemisläbirääkimiste algatamise ettepanekuga ning osaledes läbirääkimisprotsessis, läbirääkimiste lõpetamine Kallaste linna osas oli teiste läbirääkimispartnerite initsiatiiv (seotud Kallaste linna finantsseisundiga).

HRS miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamiseks on vajalik Pala valla kaasamine Vabariigi Valitsuse poolt algatatavate omavalitsuste ühendamise etapis. Seoses Vara valla Vara kandi asustusüksuste poolt korduvalt väljendatud tahtega viia territooriumiosa üle Tartu valla koosseisu ning rahvastikuarvu jätkuva ja prognoositud vähenemisega ühinemiskiirkonnas, on võimalik kaaluda ka kogu Kirde-Tartumaa ühinemiskiirkonna ühendamist ca 16 000 elanikuga omavalitsuseks (Kallaste linn ning Alatskivi, Laeva, Pala, Piirissaare, Peipsiääre, Tartu ja Vara vallad).

Pala vald

Pala vald ei vasta HRS § 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ning kooskõlas HRS § 9 lõikega 2 peab Vabariigi Valitsus algatama haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Pala valla osas. Võttes arvesse haldusreformi volikogude algatatud ühinemise etapi tulemusi, on kaks põhimõtetlikult võimalust Pala valla ühendamiseks:

1. Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ja Kallaste linnaga (Pala vallaga ühendamisel oleks kokku ühendatavas vallas 5776 elanikku), arvestades asjaolu, et Kallaste linn piirneb üksnes Alatskivi vallaga, on see Kallaste linna ühendamisel ainus võimalus, mis vastab territoriaalse sidususe kriteeriumile.
2. Avinurme, Kasepää, Lohusuu ja Saare valla ning Mustvee linna ühinemisel moodustuva Mustvee vallaga, mis vastab haldusreformi omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

Seletuskirjas ei käsitleta võimalust moodustada nn Suur-Peipsi vald keskusega Mustvee linnas, mis hõlmaks mõlema Pala valla ühinemisalternatiivi kõiki omavalitsusüksuseid, sh Pala valda, ega ka võimalust moodustada nn Kirde-Tartumaa valda, kus moodustuva Tartu vallaga ühendataks Vara, Alatskivi, Peipsiääre vallad ja Kallaste linn ning Pala valla ühendamise ainsaks võimaluseks oleks Mustvee vald. Mõlemad lahendused on haldusreformi piirkondlikus komisjonis läbi arutatud ning hinnatud haldusreformi eesmärkide kontekstis probleemseteks lahendusteks: Suur-Peipsi valla elanike arv vastaks peaaegu omavalitsusüksuse soovituslikule suurusele, ning Mustvee linna ja tagamaa näol on vähemalt teoreetiliselt olemas ka suhteliselt paremad võimalused tugevama omavalitsuskeskuse kujundamiseks. Kuid arvestades asustussüsteemi iseloomu ning Tartu linna mõju jääb Mustvee kui keskuse mõju Alatskivi piirkonnale siiski piiratuks ning põhimõtteliselt oleks tegemist vähemalt kahest väiksemast asustussüsteemist koosneva vallaga, mille terviklikkuse tagamine vajab olulisi jõupingutusi (sh Peipsimaa identiteedi tugevdamine). Kirde-Tartumaa vastab elanike arvu mõttes omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile ning asendi ja teedevõrgu kujul on tagatud ka minimaalne territoriaalne sidusus. Sellisel vallal puudub aga asustussüsteemi terviklikkus – logistiliselt parimas asukohas paiknev Kõrveküla alevik on

keskuse rolli täitmiseks liiga väike ning piirkondade tegelik ühendav lüli on Tartu linn, mida ühinemisläbirääkimistesse ei ole kaasatud.

Arvestades olemasolevaid funktsionaalseid (töö- ja õpialane pendelränne) seoseid, territoriaalsed kompaktsust ning piirkonna haldusajalugu on eelistatud ja eksperthinnangus soovitatavaks lahenduseks Pala valla ühendamine Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vallaga, millega ühendatakse ka Kallaste linn.

Rahandusministeerium tellis Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekul Pala valla elanike valimipõhise küsitluse Vabariigi Valitsuse algatatud etapis kohaliku omavalitsuse ühendamise suuna valikuks. Uuring viidi läbi telefoniküsitlusena ajavahemikus 13. jaanuarist–18. jaanuarini 2017. a. Elanikelt sooviti teada, kas eelistatakse Pala valla ühendamist 1) Mustvee linna ning Lohusuu, Avinurme, Saare ja Kasepää vallaga või 2) Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ning Kallaste linnaga. Küsitluses osalesid rahvastikuregistri järgsed Pala valla vähemalt 16-aastased elanikud valimi põhiselt. Kokku küsitleti uuringus 300 Pala valla elanikku. Uuringu tulemused näitavad, et 60% vastajatest (179 vastajat) eelistasid Pala valla võimaliku ühinemise korral ühinemist Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ning Kallaste linnaga. Samas 15% vastajatest (45 vastajat) eelistaksid ühinemise korral Mustvee linna ning Lohusuu, Avinurme, Saare ja Kasepää valda. Pea igal kümnendal vastajal (kokku 26 vastajat) eelistus puudus ning 15% (45 vastajat) ei pooldanud valdade ühendamist.

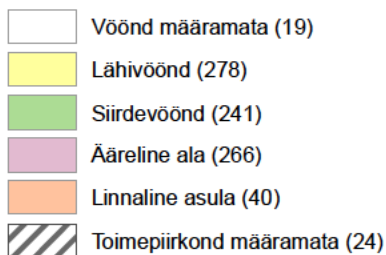
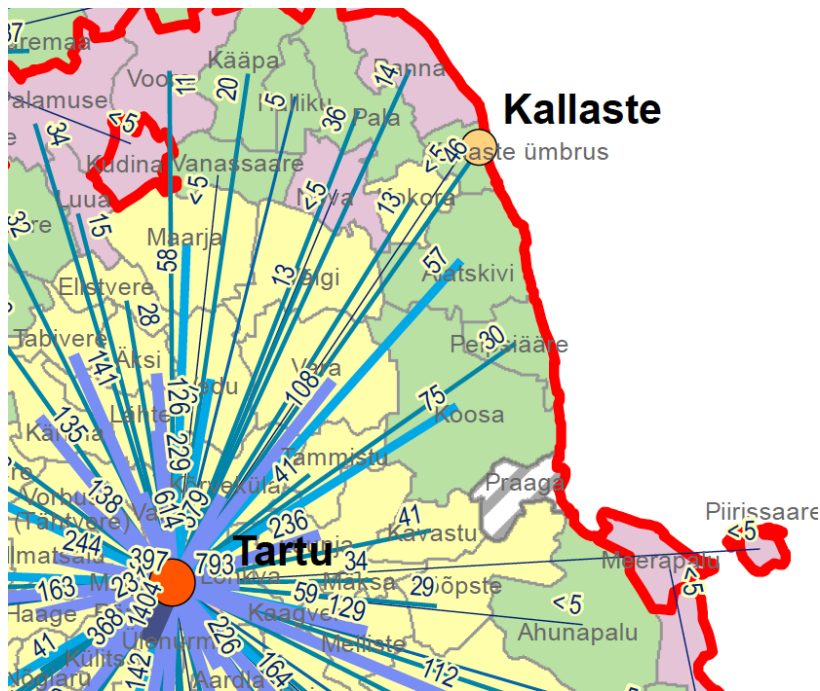
Teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita

Kallaste linna ühendamisest moodustuva Peipsiääre vallaga

Kallaste linna ühendamisest ca 3900 elanikuga moodustatava Peipsiääre vallaga tekiks ca 4800 elanikuga st miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav omavalitsus (kriteeriumile vastavus on võimalik tagada Pala valla ühendamisega). Seeläbi on tõenäoline, et ühendamisest elluviimise järgselt avalduvad täna alla 1000 elanikuga Kallaste linna osas teatud positiivsed mõjud teenuste osutamisele ja suutlikkusele täita omavalitsuslike ülesandeid – suureneb finantssuutlikkus ning sellest tulenev avalike teenuste arendamise võimekus, ühendatud ametnikkond võimaldab spetsialiseerumise kaudu tõsta osutatavate teenuste kvaliteeti. Siiski ei rakendu teenuste osutamise potentsiaali võimalik kasv täiel määral, kuna Kallaste linna ühinemisel moodustuva Peipsiääre vallaga ilma Pala valda ühendamata ei moodustu vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus ning moodustatav vald on oluliselt väiksem omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumist (vähemalt 11 000 elanikku).

RAKE (2015) uuringu⁴³ järgi on Kallaste määratletud 2. tasandi keskusena (kauguse ja koondunud teenusvajaduse tõttu, samuti kultuurilis-ajaloolistel põhjustel), perspektiivses ühinemispirkonnas näeb uuring ette veel Alatskivi aleviku osas vajadust määratleda see 3 tasandi keskusena kui kaugel ja suhteliselt kriteeriumilähedase kliendibaasiga (vähemalt teoreetiliselt) keskus. Kallaste linna ühendamisest moodustatava Peipsiääre vallaga saaks moodustuda terviklik ja kompaktne avalikke teenuseid pakkuvate asustusüksuste võrgustik Kallaste linna, Alatskivi aleviku ning Koosa, Kolkja ja Vara (ühinemislepingujärgsete teenuskeskuste asukohad) baasil.

⁴³ Tartu Ülikooli RAKE (2015) „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“. Kättesaadav: http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf



Joonis 1. Tartu toimepiirkond

Pala valla ühendamisel moodustuva Peipsiääre vallaga

Vastavalt HRS eelnõu seletuskirjale⁴⁴ ning haldusreformi kontseptsioonile⁴⁵ võimaldab vähemalt 5000 elanikuga vald KOV põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisemate ametikohtade spetsialiseerumiseks. Need tingimused on mõlema alternatiivse stsenaariumi puhul täidetud.

Arvestades Pala valla ametnike ja teiste kohalikke avalikke teenuseid korraldavate ja osutavate spetsialistide töökohtade koguarvu ning spetsialiseerumise taset ilmneb, et mitmetes olulistest valdkondades (nt. planeerimine, maakorraldus, arendustöö, keskkond, kommunaalmajandus) pakub ühinemine võimalusi paremaks spetsialiseerumiseks. Samuti loob ühinemine eeldusi omavalitsuse kompetentsi välja kujundamiseks lastekaitse, hariduse, ettevõtluse, kultuurielu korraldamiseks.

⁴⁴ <https://www.riigikogu.ee/download/f0f3fcb1-aa2e-44ed-bcc1-01cbdebe16ed/old>.

⁴⁵ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

Tabel 3. Pala valla ning teiste piirkonna valdade ja linnade heaks töötavad ametnikud ja teised KOV teenistujad (võrdluses ka Pala valla jaoks alternatiivse lahenduse esindajana Mustvee linn)

Ametnik	Pala vald	Mustvee linn	Alatskivi vald	Vara vald
Vallavanem	Vallavanem	Linnapea	Vallavanem	Vallavanem
Vallasekretär	Vallasekretär	Linnasekretär	vallasekretär	Vallasekretär
sekretär-registripidaja	Kantseleispetsialist	Vanemsekretär-registripidaja	sekretär-registripidaja	
IT-spetsialist		IT-spetsialist		IT-spetsialist
Finantsjuht	Pearaamatupidaja		Valdade Finants-teenused OÜ	Finantsnõunik
Raamatupidaja	Pearaamatupidaja; raamatupidaja (0,5)	Pearaamatupidaja; vanemraamatupidaja	Raamatupidaja; raamatupidaja-sotsiaalhoolekandetöötaja	Vanemraamatupidaja
kommunaalmajandus-spetsialist	Abivalla-vanem; kalmistuvaht; tööline; koristajakütja; bussijuht		Majandus-nõunik	Abivallavanem; Vara kalmistuvaht; Välgikalmistuvaht
Ehitusspetsialist	Ehitus-spetsialist (0,25)		Majandus-nõunik	Ehitusnõunik
Maakorraldaja	Maakorraldaja (0,25)-sotsiaal-spetsialist (0,75)	Maa- ja keskkonna-spetsialist	Maa-korraldaja	Maakorraldaja
Planeerimisspetsialist	Abivalla-vanem		Maakorraldaja	Abivallavanem
Keskkonnaspetsialist	Abivalla-vanem	Maa- ja keskkonna-spetsialist	keskkonna- ja arendus-spetsialist	Abivallavanem; metsandus-spetsialist
Arendusspetsialist	Abivalla-vanem		keskkonna- ja arendus-spetsialist	Abivallavanem
Sotsiaaltööspsialist	Vanem-sotsiaal-spetsialist; maakorraldaja (0,25)-sotsiaal-spetsialist (0,75)	sotsiaalnõunik	Sotsiaal-nõunik	Sotsiaalnõunik; sotsiaaltöötajavanemspetsialist (Koosal)
Sotsiaalhooldustöötaja			Sotsiaalhoolekandetöötaja; raamatupidaja-sotsiaalhoolekandetöötaja	Koduteenuseid osutavad sotsiaalhooldustöötajad; Välgipiirkonna hooldustöötaja;
Lastekaitsepsialist				
Haridusspsialist	Abivalla-vanem			

Noorsootööspetsialist	MTÜ töötaja		MTÜ noorsootöötaja	Vara noortekeskuse noorsootöötaja; Koosa noorteklubi noorsootöötaja
Kultuuri ja vaba aja spetsialist			sporditöötaja	SA Vara Sport spordijuht
Ettevõtlusspetsialist				

Allikad: omavalitsusüksuste koduleheküljed

RAKE teenuskeskuste uuringu (2015)⁴⁶ alusel asub Pala vallas üks II tasandi teenuskeskus – Pala külas. Kuigi prognooside kohaselt langeb teenuskeskuse ja selle tagamaa elanike arv aastaks 2030 alla II tasandi keskuse potentsiaalse kliendibaasi soovituslikku kriteeriumi, on käesoleval ajal Pala teenuskeskuses on kõik olulised kohalikud põhiteenused olemas ning ka valla liitmine ei too kaasa vajadust teenuste valikut muuta. Pala valla liitmisel suurema KOV-üksusega ilmneb teenuste osutamise ja korraldamise võimekuse kasv Pala valla territooriumil eelkõige põhiteenuseid osutavate asutuste koostöö ja võrgustumise tugevdamisest (nt. juhtimisstruktuuride ja tugispetsialistide jagamine), mis on tagatud mõlema alternatiivi korral. Mõlema piirkonnas moodustatava valla – Mustvee ja Peipsiääre valla – keskused on uuringus määratletud kui III tasandi teenuskeskused, milles peaks lisaks kohalikele põhiteenustele osutatama ka rida kõrgema taseme teenuseid (nt esmatasandi tervishoiuteenuseid, gümnaasiumiharidus maagümnaasiumi vormis). Seejuures on Alatskivi alevik määratletud III tasandi keskusena n-ö täiendavana, sest tema maksimaalne potentsiaalne kliendibaas jääb alla soovitusliku kliendibaasi kriteeriumi. Keskuse planeerimine on vajalik, kuna vastasel juhul jääks suur osa piirkonnast, sh Pala vald, oluliselt kaugemale lähimast III tasandi teenuskeskusest, kui seda on teenuste rahuldava kättesaadavuse ulatus.

Pala valla ühendamine ühineva Peipsiääre vallaga loob võimaluse, et piirkonnas suudetakse vähemalt osaliselt pakkuda kohalikke kvaliteetteenuseid – näiteks seda, et siin arendataks välja kaasaegne esmatasandi tervishoiu keskus. Kahjuks on (osaliselt ka piirkondliku siduse nõrkuse tõttu) gümnaasiumihariduse andmine piirkonnas lõpetatud ning Peipsiääre valla moodustamine ja koolivõrgu ühendamine ei ole ilma väga ulatusliku “ühiskondlikku kokkuleppeta” piisav Alatskivis keskkhariduse pakkumise tagasipööramiseks.

Arvestades elanike liikumissuundi, transpordiühendusi ja asustussüsteemi funktsionaalseid seoseid ei tähendaks III tasandi teenuskeskuse puudumine Alatskivis seda, et oluliselt suureneks Mustvee kui III tasandi teenuskeskuse potentsiaalne kliendibaas ja sellele tuginev jätkusuutlikus. Pigem hakkaksid piirkonna elanikud senisest enam kasutama Tartus ja Jõgeval pakutavaid teenuseid.

Tabel 4. KOV hallatavad asutused, KOV omanduses või KOV poolt asutatud asutused ja ühingud, olulised lepingulised partnerid avalike teenuste osutamisel ja piirkonna elu edendamisel (võrdluses ka Pala valla jaoks alternatiivse lahenduse esindajana Mustvee linn)

Valdkond	Pala vald	Mustvee linn	Alatskivi vald	Vara vald
Valitsemine		Jõgevamaa OVL	MTÜ Tartumaa Omavalitsuste	MTÜ Tartumaa Omavalitsuste

⁴⁶ Tartu Ülikooli RAKE (2015) „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“. Kättesaadav: http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

			Liit	Liit
kommunaal- majandus keskkond ja	Pala jäätmeaed; Pala Vallavalitsus (ÜVK)	Mustvee Linnavara OÜ	AS Emajõe Veevärk	AS Emajõe Veevärk
Alusharidus	Anna Haava nim Pala Kool	Mustvee Lasteaed	Alatskivi Lasteaed	Vara Lasteaed; Koosa Lasteaed
Üldharidus	Anna Haava nim Pala Kool	Mustvee Gümnaasiumi Mustvee Vene Gümnaasium	Juhan Liivi nim. Alatskivi Keskkool	Vara Põhikool
huviharidus ja noorsootöö	MTÜ Pala Valla Noored	Mustvee Muusika- ja Kunstikool	Alatskivi Kunstide Kool; MTÜ Alatskivi Noortekeskus	MTÜ Koosa Noorteklubi; Vara Noortekeskus
Raamatukogu	Pala Raamatukogu, Lümati Raamatukogu	Mustvee Linna- raamatukogu	Alatskivi valla Keskraamatukog u (sh. Nina ja Kokora toad)	Vara Raamatukogu; Koosa Raamatukogu; Välgi Raamatukogu
turism ja mälu- asutused			SA Alatskivi Loss, Liivi Muuseum	
Sport			MTÜ Spordiklubi Juku	SA Vara Sport
kultuur ja vaba aeg	Pala Kultuurimaja (sh Ranna Rahvamaja)	Mustvee Kultuurikeskus	Kokora Külakeskus	
sotsiaalne kaitse	Peipsiveere Hooldusravikes kus SA		Peipsiveere Hooldusravikes kus SA	MTÜ Vara Valla Lastekaitse Ühing
esmatasandi tervishoid	Pala perearst Viida Kordmaa	Mustvee Tervis SA	Alatskivi Perearst OÜ	Koosa Perearstikabinet OÜ; Vara velskripunkt; Välgi Tervisetuba
Ettevõtlus	MTÜ Peipsi Kalandus- piirkonna Arendajate Kogu		MTÜ Peipsi Kalanduspiirkon na Arendajate Kogu; MTÜ Tartumaa Arendusselts	MTÜ Tartumaa Arendusselts
Külaseltsid	Assikvere Haridusselts		Alatskivi Maanaiste Selts; Kokora Kandi Külaselts;	Koosa Küla Arendusselts; Vara Maanaiste Selts; Välgi

			Alatskivi Looduskeskus	Külaselts; Alajõe Külaselts
--	--	--	---------------------------	--------------------------------

(Allikad: KOV-üksuste koduleheküljed)

Võimekus piirkonna arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel, ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Pala vald kuulub tulumaksu laekumise alusel Eesti keskmisest oluliselt väiksema elanike sissetuleku tasemega üksuste hulka. Ka piirkonna teised omavalitsusüksused on pigem madalama üksikisiku tulumaksu laekumise tasemega. Siiski eristuvad teistest Kallaste linn ja Peipsiääre vald, kus tulumaksu laekumine elaniku kohta on ka Pala valla tasemest 150-200 eurot madalam. Igal juhul jääb Pala valla liitmisel moodustuva omavalitsusüksuse tulumaksu laekumine inimese kohta sarnasele tasemele, mis on oluliselt alla Eesti summaarset taset (2015. aastal oli vastav näitaja 631 eurot).

Mõlemal juhul suurendab piirkonna omavalitsusüksuste ühinemine läbi mastaabiefekti mõnevõrra piirkonna võimekust arenguliste väljakutsetega tegelemisel, kuid ka peale ühinemist ja Pala valla liitmist ühe või teise ühinenud vallaga on tegemist Eesti mõistes väiksema sissetulekuga piirkonnaga, mis vajab spetsiifilisi ääremaaliste piirkondade regionaalpoliitilisi meetmeid. Ühinemine loob paremad eeldused sarnaste sotsiaal-majanduslike väljakutsetega tegelemiseks, piirkonnasiseste erisuste vähendamiseks (esmajoones omavalitsemise teostamises) ja lõimimiseks (kultuurielus).

Territoriaalne terviklikkus

Kallaste linn on moodustatava Peipsiääre vallaga funktsionaalselt seotud, omades sellega ühist piiri ning olles ühendatud teedevõrgustikuga. Territoriaalset ühtekuuluvust suurendab ühine Peipsi järve rannajoon ning ühine kuulumine Tartu linna toimepiirkonda (Kallaste ja selle ümbrus kuulub Tartu linna siirdevööndisse). Kallaste linna ühendamisel volikogude algatatud ühinemise etapis moodustatava Peipsiääre vallaga loob eeldused omavalitsuse tekkeks, mille piiride kulgemine, asustuse paiknemine ja teedevõrk moodustavad territoriaalselt kompaktselt ja üldjoontes tervikliku omavalitsusüksuse.

Kallaste linna tööjõu mobiilsusnäitajate (REL, 2011) kohaselt olid Kallaste linnas asuvad töökohad täidetud peamiselt kohaliku tööjõuga – 168 töökohast 138 olid täidetud Kallaste linna elanikega, Alatskivi valla elanikest töötajaid oli 15, Pala valla ja Tartu linna elanikke 6 ning Vara valla elanikke 3. Kallaste elanikke töötas Tartu linnas 45, Alatskivi vallas 15, Peipsiääre vallas 3, Vara vallas 3. Regionaalse pendelränne kordusuuringu (TÜ, 2013) tulemuste põhjal toimub olulise intensiivsusega pendelränne Kallaste ja Alatskivi vahel – 100-499 isikut. Tartu linna ja Kallaste aleviku pendelrändenäitaja on 50-99 isikut ööpäevas.

Pala vald paikneb vabatahtliku ühinemise tulemusel moodustuvate Mustvee ja Peipsiääre valla territooriumite vahel ning mõlema ühinemissenaariumi korral on territoriaalse sidususe kriteerium täidetud. Pala valla Ranna kant paikneb Aovere-Mustvee tugimaantee ümbruses ning on selle kaudu hästi ühendatud mõlema võimaliku vallakeskusega.

Vallakeskus Pala küla asub tugimaanteest eemal ning on Mustveega ühendatud Saare-Kodavere kõrvalmaantee kaudu – kokku 25 km kaugusel. Alatskivi alevikust asub Pala küla 11 km kaugusel, kuid asulate suhtelist ajalist kaugust suurendab see, et neid asulaid ühendab

kruusatee. Ka Nõva kant asub võrdluses Mustvee linnaga oluliselt lähemal Alatskivi alevikule (u 10 km) ja on sellega ühendatud kruusateega.

Funktsionaalse asustussüsteemina on Pala vald suhteliselt iseseisev tervik ning võimalike tulevaste vallakeskustega kesiselt seotud. Tugevam on seotus Alatskivi alevikuga, kus rahvaloenduse andmetel omas töökohta 18 Pala valla elanikku, samas kui Mustvees üksnes kolm elanikku. Oluline osa valla elanikest omab töökohta Tartu linnas.

Tabel 5. Pala valla kantide elanike töökohtade asukoht (Andmed: Rahvaloendus, 2011)

Elukoha kant	Pala	Tartu linn	Ranna	Alatskivi	Jõgeva linn	Kallaste linn	Mustvee linn	Voorre	Kokku
Pala	62	36	5	11	5				199
Nõva	9	3							20
Ranna	7	14	24	7	3	4	3	3	101
Kokku	78	53	29	18	8	4	3	3	320

Sarnane on olukord ka õpilaste kooli asukoha alusel – valdav osa valla lastest õpib valla enda koolis. 7 põhikooli last õpib Alatskivis ja 2 Mustvees. Gümnaasiumihariduse saamise peamiseks asukohaks valla noortele on Tartu ja Jõgeva linnad.

Tabel 6. Pala valla laste ja noorte õpikoha asukoht 2016/17 õppeaastal (Andmed: EHIS)

Kooli asukoht	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium	Kokku
Pala küla	17	27	26		70
Alatskivi alevik	1	2	4		7
Tartu linn				6	6
Jõgeva linn				5	5
Mustvee linn		1	1		2
Lähte alevik				1	1
Palamuse alevik			1		1
Kokku	18	30	33	17	98

Pala küla on hariduslikuks tõmbekeskuseks Saare valla (Kääpa ja Halliku kandidid) 10 lapsele, kes käivad Pala Koolis.

Pala valla Ranna kant on vähesel määral tööalaseks “tõmbekeskuseks” Kasepää valla ning Mustvee ja Kallaste linna elanikele. Selle eelduseks on piirkonda ühendav Aovere-Mustvee maantee.

Kokkuvõttes ilmneb, et piirkonna elanike funktsionaalsed seosed järgivad suures osas olemasolevaid vallapiire. Väljaspool valda on Pala valla elanikel tugevaimad tööalased seosed Tartu linnaga, oluliselt väiksemas ulatuses ka Alatskivi vallaga. Pala valla funktsionaalsed seosed Mustvee linnaga on väga nõrgad.

Arvestades HRSi kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Kallaste linna ja Pala valla ühendamine Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ühinemisel moodustuva

Peipsiääre vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes⁴⁷.

1) Ajalooline põhjendus

Ajalooliselt on ühinevate omavalitsuste territooriumid kuulunud suuremas osas Kodavere kihelkonda, Vara valla Vara piirkond Maarja-Magdaleena kihelkonda. Kodavere kihelkonda kuulunud omavalitsused on piirinaabritena üksteisega tihedalt seotud. Peipsiääre valla ning Vara valla Koosa küla elanikele on ajalooliselt olnud suuremaks tõmbekeskuseks Alatskivi, Vara asula ja selle lähikülade elanikele Tartu linn.

Kallaste linn ja selle lähipiirkond kuulus ajaloolise Kodavere kihelkonna koosseisu (vt joonis 1).



Ajaloolist ühtekuuluvust toetab kuulumine Tartu maakonda ning asjaolu, et Kallaste linn on kuulunud Alatskivi valda ning alates 1917. aastast Peipsiääre valda. Aastatel 1950 – 1959 oli Kallaste samanimelise rajooni keskus. Rajooni kuulusid Alatskivi, Koosa, Vara, Peipsiääre ja Pala külanõukogude maad.

Pala valla arengukavas on kirjutatud, et Pala vald loodi 1893. aastal endiste Pala, Alliku, Kadrina mõisate ja Kodavere kirikumõisa ning Jõe kogukonna ühendamise teel. Vald sai oma praegused piirid põhilises osas 1938. aasta haldusreformi tulemusel kui vallaga liideti Ranna vald ja osa Kokora vallast.

Pala vald on kuulunud Kodavere kihelkonna (ja muinasaja väikemaakonna Soopoolitse (Sobolitsa)) koosseisu koos Alatskivi ja Peipsiääre valla, Kallaste linna ning Vara valla Koosa kandiga. Mustvee vallaks ühinevad KOV-üksused kuulusid Torma (Torma, Kasepää, Avinurme ja Lohusuu vallad, Mustvee linn) ja Maarja-Madgaleena (Saare vald) kihelkondadesse.

⁴⁷ Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.

Kuni 1949. aastani kuulus Pala vald koos mõlema alternatiivse liitumissuuna kõigi valdade ja linnadega Tartumaa koosseisu. 1950-1959 eksisteerinud Kallaste rajoon hõlmas lisaks Pala vallale ka kõik moodustatava Peipsiääre valla KOV-üksused (sh Vara kant). Enamus Mustvee vallaks ühinevaid KOV-üksusi kuulusid Mustvee rajooni koosseisu. Mustvee ja Kallaste rajooni likvideerimisel liideti Pala vald Jõgeva rajooniga.

Eelnevast tulenevalt on ajalooliselt tugevam alus Pala valla liitmiseks Peipsiääre vallaga ja Tartu maakonnaga.

2) Ühinemise mõju elanike elutingimustele ja elanike ühtekuuluvustunne

On tõenäoline, et **Kallaste linna** ühendamisel moodustatava Peipsiääre vallaga avalduvad miinimumsuuruse kriteeriumi lähedase (ilma Pala vallata) või kriteeriumile vastava (koos Pala vallaga) ning seeläbi haldus- ja finantssuutlikuma omavalitsusüksuse kaudu positiivsed mõjud elanike elutingimustele (taristu rajamine ja hooldus, avalike teenuste osutamine). Edaspidi on seeläbi võimalik arvestada teenuste osutamisel territoriaalset loogikat ja kohalikke eripärasid, tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine asukohtades, mis on piirkonna elanikele harjumuspärased. Kallaste linnal on oma elanikkonna suuruselt ja sellest lähtuvast tulubaasist raske teenusvõimekust ja teenuste profiili edasi laiendada ning ühinemise kaudu tekkivatel lisavõimekustel on elanike elutingimustele teatav positiivne mõju.

Ühinevate omavalitsuste elanike identiteet ei ole eeldatavasti seotud peamiselt elukohajärgse omavalitsusüksusega, pigem on identiteedikandjaks omavalitsusest väiksem asustusüksus/asum või määratletakse oma paikkondliku identiteeti veelgi laiemalt (Tartumaa). Asustusüksuste struktuuris ühinemisega olulisi muutusi ei kaasne (va teatud formaalsed muudatused aadressandmetes ja registrites Kallaste kui nn vallasise linna tekkimisega). Antud protsessis on omavalitsus- ja asustusüksus kokkulangevad ning seoses Kallaste rahvastikulise koosseisuga (venekeelse elanikkonna suur osakaal) ning kohapealse tööhõive suure osakaaluga on tõenäoline, et moodustatava Peipsiääre valla osadega, mis ei kuulu Kallaste lähipiirkonda, Kallaste linna elanikel olulist ühtekuuluvustunnet ei ole.

Ühtekuuluvustunde loomisel on ühendvalla juhtorganitel oluline roll. Peipsiääre ala on Eesti Vabariigis ainulaadne koht, mida iseloomustab vanausuliste ja nende järglaste kogukond oma tugevate traditsioonide ja tavadega. **Peipsiääre vald** soovib seda kultuurilist liini kindlasti säilitada. Samuti on tugev kultuurilooline ja ajalooline taust **Alatskivi vallal**, kus asuvad ajalooline Alatskivi loss ning veel mitmed olulised ajaloolised objektid. Alatskivi vallas on tugevalt välja arenenud kogukonna ühtekuuluvustunne, toimuvad mitmed kogukondlikud üritused, tegutsevad vabaühendused. **Vara vallas** on samuti välja kujunenud tugevad kogukondlikud sidemed ning tõekspidamised, kuid suhteliselt suure osa elanike jaoks on tõmbekeskuseks kujunenud Tartu linn.

Ühinemise mõju **Pala valla** elanike elutingimustele seostub esmajoones ühinevate KOV-üksuste elukeskkonna, taristu ja teenuste ebahühtlase tasemega ning vajadusega peale ühinemist seda taset ühtlustada. See tähendab, et juhul kui täiendavate meetmetega seda ei leevendata, siis Pala valla kui paremate elutingimustega KOV-üksuse elutingimuste paranemine aeglustub või mõneks ajaks peatub, selleks et nõrgemate KOV-üksuste elanike elutingimusi järele aidata.

Pala valla elanike ühtekuuluvustunde kohta moodustatavate Mustvee või Peipsiääre valla elanikega on vähe usaldusväärset teavet. Kuivõrd Pala vald haldusreformi vabatahtliku

ühinemise etapis ei osalenud, siis ei korraldatud ka valla elanike küsitlust nende eelistuste kohta. Võib eeldada, et valla elanike ühtekuuluvustunne laiemal piirkonnalaanikega on võrdselt kesine ning vajab alles välja kujundamist. Mõlema ühinemissuuna puhul võiks teoreetiliselt ühendajaks olla kujutletav Peipsimaa identiteet, mida toetavad mõned ühised arengu tugistruktuurid (MTÜ Peipsi Piirkonna Arenduskoda, MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu). Tugeva keskuse puudumine, senine maakondlik ja valdadega seotud identiteet ning kultuurilis-keelelised erinevused annavad vähemalt hetkel tulemuse, kus moodustatavad uued vallad on pigem killustunud ja nõrga identiteediga.

Pala valla ühendamist Mustvee vallaga toetab senine ühine kuulumine Jõgeva maakonda ja selle koostöövõrgustikesse. Samas ei ole Pala vald Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu liige. Samuti hääletas Pala Vallavolikogu 2015. aasta jaanuaris kaheksa poolthääle ja ühe vastuhäälega Tartu maakonnaga ühinemise poolt.

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

3) Ühinemise mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile ja haldussuutlikkusele

Haldusreformi ekspertkomisjoni koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on vähemalt 5000 elanikuga omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused. Käesoleva volikogude algatatud ühinemise tulemusel ei moodustu 5000 elanikuga omavalitsust, kuid Kallaste linna (alla 1000 elaniku) liitmine ca 3900 elanikuga Peipsiääre vallaga ning ametiasutuste potentsiaali summeerimisel/ümberkorraldamisel on eeldatav positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile.

Kallaste linnaeelarvesse laekus tulumaksu 2015. aastal hinnanguliselt ca 240 000 eurot ning selle näitajaga on tegemist Eesti keskmisest oluliselt väiksema elanike sissetulekutasemega üksuste hulka, siiski näitab tulumaksuosa laekumine linnaeelarvesse teatavat kasvutrendi (2016.a. aasta esimese 11 kuuga laekus omavalitsuse eelarvesse 15,4% rohkem tulumaksutulu kui 2015. aasta 11 esimesel kuul). Kuna ka perspektiivse Peipsiääre valla moodustavad Alatskivi, Peipsiääre ja Vara ning võimalik nendega ühendatav Pala vald kuuluvad samalaadsete tulubaasinäitajatega omavalitsuste sekka, siis võib eeldada, et piirkonna KOV-üksuste ühinemine suurendab mastaabiefekti tulemusena mõnevõrra piirkonna võimekust arenguliste väljakutsetega tegelemisel, kuid ka peale ühinemist on tegemist Eesti mõistes väiksema sissetulekuga piirkonnaga, mis vajab spetsiifilisi ääremaaliste piirkondade regionaalpoliitilisi meetmeid. Ühinemine loob paremaid eeldused sarnaste sotsiaal-majanduslike väljakutsetega tegelemiseks, piirkonnasiseste erisuste vähendamiseks (esmajoones KOV teostamises) ja lõimimiseks (kultuurielus), seda vähemalt alguses seni paremini hakkama saavate piirkondade arvelt. Tuleb arvestada, et piirkonda iseloomustavad kultuurilis-keelelised erinevused ning erinevad (sh probleemsed) kohaliku omavalitsuse teostamise praktikad. Elanikkonna sissetulekute erinevused ning KOV teostamise erinev kvaliteet on piirkonnas loonud ka olukorra, kus investeringuvajadus kohalikku elukeskkonda, KOV taristusse ja teenuste tasemesse on üksuste vahel väga erinev. Viimati nimetatuga oli seotud ka Alatskivi, Peipsiääre ja Vara volikogude soovimatus Kallaste linnaga vabatahtlikult ühineda, kuna leiti, et läbirääkimiste käigus ei ole võimalik leida lahendusi linna investeerimisvajaduste, finantsvõimekuse (Kallaste linna netovõlakoormus 567 815.- eurot, samas põhitegevuse tulud 750 418.- eurot -koormus 75,67 %) ning teenusetasemet

säilitamiseks) ning leiti, et ilma Pala vallata vabatahtlikult ühinedes rakendatav ühinemistoetuse määr ei oleks olukorra ühtlustamiseks piisav.

Tabel 7. Tulumaksu laekumine

KOV üksus	Tulumaksu laekumine elaniku kohta 2015	Eelarve tulude täitmine elaniku kohta 2015	Tasandusfondi osakaal tuludes
Alatskivi vald	467	1367	15%
Kallaste linn	302	1062	29%
Pala vald	439	1075	12%
Peipsiääre vald	248	975	32%
Vara vald	513	1008	10%
<i>Eesti kokku</i>	<i>631</i>	<i>1120</i>	<i>5%</i>

RAKE teenuskeskuste

uuringu (2015) alusel⁴⁸ asub **Pala vallas** üks II tasandi teenuskeskus – Pala küla. Kuigi prognooside kohaselt langeb teenuskeskuse ja selle tagamaa elanike arv aastaks 2030 alla II tasandi keskuse potentsiaalse kliendibaasi soovituslikku kriteeriumi, on käesoleval ajal Pala teenuskeskuses kõik olulised kohalikud põhiteenused olemas ning ka valla ühinemine ei too kaasa vajadust teenuste valikut muuta. Pala valla ühendamisel suurema KOV-üksusega ilmneb teenuste osutamise ja korraldamise võimekuse kasv Pala valla territooriumil eelkõige põhiteenuseid osutavate asutuste koostöö ja võrgustumise tugevdamisest (nt. juhtimisstruktuuride ja tugispetsialistide jagamine), mis on tagatud mõlema alternatiivi korral.

Mõlema piirkonnas moodustatava valla – Mustvee ja Peipsiääre valla – keskused on uuringus määratletud kui III tasandi teenuskeskused, milles peaks lisaks kohalikele põhiteenustele osutatama ka rida kõrgema taseme teenuseid (nt esmatasandi tervishoiuteenuseid, gümnaasiumiharidus maagümnaasiumi vormis). Seejuures on Alatskivi alevik määratletud III keskusena n-ö täiendava keskusena, sest tema suurim potentsiaalne kliendibaas jääb alla soovitusliku kliendibaasi kriteeriumi. See on vajalik, kuna vastasel juhul jääks suur osa piirkonnast, sh Pala vald, oluliselt kaugemale lähimast III tasandi teenuskeskusest kui seda on teenuste rahuldava kättesaadavuse ulatus.

Pala valla ühendamine Peipsiääre vallaga parandaks võimalust, et piirkonnas suudetakse vähemalt osaliselt pakkuda kohalikke kvaliteetteenuseid – näiteks seda, et siin arendatakse välja kaasaegne esmatasandi tervishoiu keskus. Kahjuks on (osaliselt ka piirkondliku sidususe nõrkuse tõttu) gümnaasiumihariduse andmine piirkonnas lõpetatud ning Peipsiääre valla moodustamine ja koolivõrgu ühendamine ei ole ilma väga ulatusliku “ühiskondliku kokkuleppeta” piisav Alatskivis keskhariduse pakkumise tagasipööramiseks.

Arvestades elanike liikumissuundi, transpordiühendusi ja asustussüsteemi funktsionaalseid seoseid ei tähendaks III tasandi teenuskeskuse puudumine Alatskivis seda, et oluliselt suureneks Mustvee kui III tasandi teenuskeskuse potentsiaalne kliendibaas ja sellele tuginev

⁴⁸ TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

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

jätksuutlikus. Pigem peaksid piirkonna elanikud veelgi enam kasutama Tartus ja Jõgeval pakutavaid teenuseid.

Arvestades Pala valla ametnike ja teiste kohalikke avalikke teenuseid korraldavate ja osutavate spetsialistide töökohtade koguarvu ning spetsialiseerumise taset ilmneb, et mitmetes olulistest valdkondades (nt. planeerimine, maakorraldus, arendustöö, keskkond, kommunaalmajandus) pakub ühinemine võimalusi paremaks spetsialiseerumiseks. Samuti loob ühinemine eeldusi KOV kompetentsi välja kujundamiseks lastekaitse, hariduse, ettevõtluse, kultuurielu korraldamiseks.

4) Ühinemise mõju demograafilisele situatsioonile

Kallaste linn on kiiresti kahaneva elanikkonnaga, vähenemistrendi näitavad ka perspektiivse Peipsiääre valla moodustavad Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vallad (samuti ühendamisperspektiiviga Pala vald).

Tabel 8. Piirkonna elanike arvu muutused⁴⁹

KOV-üksus	2001	2016	Elanike arvu muutus 2001-2016
Pala vald	1410	1096	-22%
Kallaste linn	1260	808	-36%
Alatskivi vald	1600	1279	-20%
Peipsiääre vald	1040	660	-37%
Vara vald	2110	1839	-13%
Kokku piirkond	7420	5682	-23%
<i>Kogu Eesti</i>	<i>1392720</i>	<i>1314370</i>	<i>-6%</i>

Statistikaameti prognoosi alusel valdavas osas hinnatavas piirkonnas elanikkonna kiire kahanemine ja vananemine jätkub. omavalitsusüksuste ühinemine ühel või teisel viisil neid trende otseselt ja sisuliselt ei mõjuta – toimub valdavalt statistiline ühtlustumine. Ühinemise sisuline mõju demograafilisele olukorrale saab olla kaudne ja vahendatud – senisest võimekama omavalitsusüksuse eeldatavalt parema kohaliku omavalitsemise tulemusel suhteliselt paranenud elu- ja ettevõtluskeskkonna arvelt. Riigi asjakohased regionaalpoliitilised meetmed, mis võimestavad ühinenud valla paremaid eeldusi arenguväljakutsetega tegelemisel, tulevad samuti kasuks ning puhtalt ääremaaliste ja eripäraste demograafiliste situatsioonidega valdade arendamisel. On vähetõenäoline, et ühinemisel on oluline mõju Kallaste kui perspektiivse vallasisese linna rahvastiku rahvuslikule koosseisule või eesti- või venekeelsele elanikkonnale. Positiivne mõju võib avalduda seeläbi, kui haldussuutlikkuse tõusu kaudu tõuseb võimekus kohalikul tasandil senisest efektiivsemalt lõimumispoliitikat ellu viia.

Miimumisuuruse kriteeriumile vastavust ohustab edaspidi asjaolu, et Vara valla Vara kandi asustusüksuste esindajad (ca 940 elanikku) on korduvalt taotlenud territooriumiosade üleandmist Tartu valla koosseisu.

Pala vald on sarnaselt kõigile teistele piirkonna omavalitsusüksustele kahaneva elanikkonnaga.

⁴⁹ Statistikaameti andmetel

Pala valla elanikkonnas on võrrelduna Eesti keskmisega suurem pensioniealiste osakaal ning väiksem tööaliste ja laste osakaal. Sarnane struktuur on ka teistel piirkonna KOV-üksustel, välja arvatud Vara vallas, kus pensioniealisi on riigi keskmise tasemega samas proportsioonis ning laste osakaal riigi keskmisest suurem. Pala valla liitmisel kas Mustvee või Peipsiääre vallaga on mõlemal juhul tulemuseks vald, kus pensioniealiste osakaal on Eesti keskmisest suurem ning tööaliste ja laste osakaal väiksem.

Tabel 9. Pala valla ja teiste piirkonna KOV-üksuste vanusstruktuur 2017. aastal (Andmed: Statistikaamet)

	lapsed	tööealised	pensioniealised
KOV	0-14	15-64	65+
Pala vald	11,01%	66,32%	22,67%
Alatskivi vald	12,51%	62,87%	24,62%
Kallaste linn	9,23%	62,29%	28,48%
Peipsiääre vald	7,56%	60,65%	31,79%
Vara vald	14,61%	68,86%	16,53%
Avinurme vald	12,85%	62,81%	24,34%
Lohusuu vald	11,71%	62,43%	25,87%
Kasepää vald	11,89%	64,07%	24,04%
Mustvee linn	8,63%	62,75%	28,62%
Saare vald	11,17%	63,42%	25,41%
Eesti kokku	16,24%	64,42%	19,34%

Tulenevalt eelkõige vanusstruktuurist prognoosib Statistikaamet Pala vallas ning ka kõigis teistes piirkonna omavalitsusüksustes, välja arvatud Vara vallas, elanike arvu olulist vähenemist aastaks 2030. Üksnes Vara vallas prognoositakse tagasihoidlikku kahanemist ning seal jääb elanikkonna prognoositav keskmine vanus teiste üksuste omale oluliselt alla. Pala valla ühendamine ühe või teise moodustuva vallaga otsest mõju rahvastikuprotsessidele ei oma.

Tabel 10. Elanike arvu prognoos 2015-2030 (Allikas: Statistikaamet)

aasta/ periood	Kogu muutus perioodil 2015-2030			Elanikkonna keskmine vanus	
	Loomlik iive	Ränne	Rahvaarvu muutus kokku	2015	2030
KOV					
Pala vald	-14,20%	-4,2 -5,5%	-18,4 -19,7%	47,2	52,4
Alatskivi vald	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4
Kallaste linn	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4
Peipsiääre vald	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4
Vara vald	-2,40%	-1,0 -2,0%	-3,4 -4,4%	39,8	44,1
Avinurme vald	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4

Lohusuu vald	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4
Kasepää vald	-14,20%	-4,2 -5,5%	-18,4 -19,7%	47,2	52,4
Mustvee linn	-14,20%	-4,2 -5,5%	-18,4 -19,7%	47,2	52,4
Saare vald	-19,40%	-2,4 -3,8%	-21,8 -23,2%	50,7	57,4

Ühinemise sisuline mõju demograafilisele olukorrale saab olla kaudne ja vahendatud – senisest võimekama omavalitsusüksuse eeldatavalt parema kohaliku omavalitsemise tulemusel suhteliselt paranenud elu- ja ettevõtluskeskkonna arvelt. Riigi asjakohased regionaalpoliitilised meetmed, mis võimestavad ühinenud valla paremaid eeldusi arenguväljakutsetega tegelemisel, tulevad samuti kasuks ning puhtalt ääremaaliste valdade puhul, milleks on nii Mustvee kui ka Peipsiääre vallad, on peale haldusreformi ka vajalikud.

5) Ühinemise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Kallaste linna ühendamise moodustatava Peipsiääre vallaga aitab moodustada kompaktsed ja väljakujunenud teedevõrku arvestava ühinemispiirkonna. Ühistranspordiühendused vallakeskuse Alatskivi ja teiste suuremate asulate vahel on tõmbekeskusena toimimiseks piisavad Tartu ja Kallaste suunal – päevaseid ühendusi Koosaga on 16 ja Kallastega 11. Alatskivi ühendused Peipsiääre küladega on ebapiisavad (kaks-kolm korda päevas; www.peatus.ee). Alatskivil, Kallastel, Varal ja Koosal on hea ühendus Tartu linna ja Kõrvekülaga (Tartu vald). Ühinemisleping näeb ette ühistranspordi ja koolitranspordisüsteemide arendamist sellisel, et luua võimalused keskuse- ja teenuskeskuste vaheliseks liikumiseks. Kallaste ühendamise ülejäänud Peipsi rannikut hõlmavate omavalitsustega jääb Kallaste sadam (regionaalse tähtsusega sadam) ühendamise koosseisu ning võimaldab ühtlustada rannikuala integreeritud arendamist.

Pala valla transpordiühendused ühinemise tulemusel moodustuvate vallakeskustega on kesised ja ühtse valla toimimiseks selgelt ebapiisavad. Vallakeskusest Pala külast on tööpäevadel bussiühendusi Mustvee linnaga üks ning Alatskivi alevikuga kaks-kolm. Pala valla ühendamisel Peipsiääre vallaga on vajalik Pala-Alatskivi tee rekonstrueerimine ning tagada ühistranspordiühenduse säilimine.

Kokkuvõttes peaksid mõlema lahenduse puhul uute omavalitsusüksuste moodustamisel kaasnema ka olulised muudatused kohalike ja regionaalsete ühistranspordiliinide korralduses, et tagada vähemalt vallakeskuse (ja ühtlasi ka piirkondliku tõmbekeskuse või –keskuste hea kättesaadavus). Praegune liinivõrk on kujundatud hoopis teistest eeldustest lähtuvalt ning on selleks mittesobiv.

6) Ühinemise mõju ettevõtluskeskkonnale

Kallaste linna ühendamisel omavalitsusüksuse soovitusliku või vähemalt miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks võimaldab saavutada ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasvu ja loob senisest ulatuslikumad eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks.

Pala valla haldussuutlikkuse kasv läbi ühinemise loob eeldused ka ettevõtluse arendamise kompetentsi tõusuks vallavalitsuse täitevorganites (sh ettevõtlus ja arendusspetsialist), kes iseseisvalt ning läbi osaluse maakondlikus arenduskeskuses ja teiste tugistruktuuride abil võiksid ettevõtluse edendamise tõhusust tõsta. Mõlemad ühinemise alternatiivid (Peipsiääre vallaga või Mustvee vallaga ühendamise) loovad eeldusi Peipsi kui ühtse turismi- ja

kalanduspiirkonna tugevdamiseks. Mõlemal juhul tõenäoliselt säilib tööturu territoriaalne eraldatus suurematest keskustest (Tartu, Jõgeva), mis paratamatult sunnib leidma kohalikest eeldustest lähtuvaid lahendusi. Vajalik on piirkondliku tööturu parem füüsiline lõimitus, mis võimaldab tööalast piirkonnasisest pendelrännet. See omakorda nõuab teedevõrgu arendamist (eelkõige Pala-Alatskivi tee mustkatte alla viimine) ning paindlikke transpordilahendusi.

7) Ühinemise mõju hariduslikule olukorrale

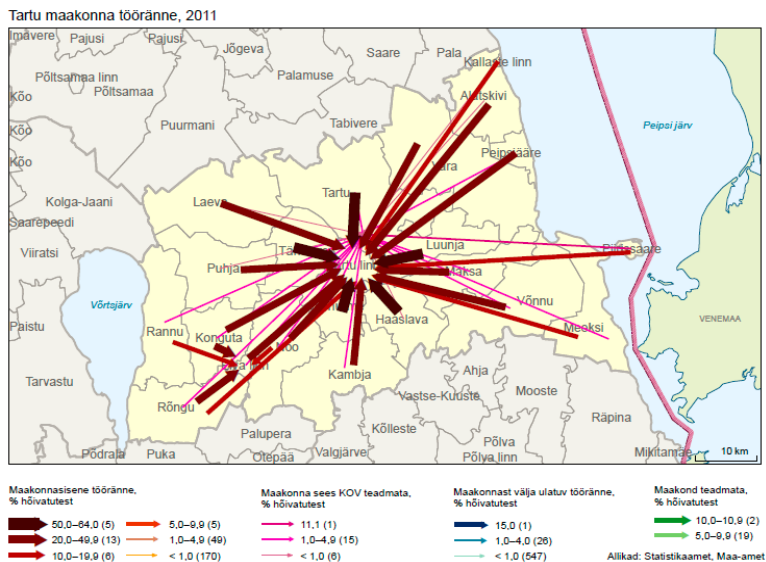
Praxise koolivõrgu analüüsi⁵⁰ (2014) kohaselt on nii **Kallaste linna** kui moodustatava Peipsiääre valla koolivõrk optimaalne ning uuring siinkohal ümberkorraldusvajadust ette ei näe. Kõige olulisem haridusliku olukorra muutus on hinnatavas piirkonnas haldusreformi eelselt juba toimunud – piirkonnas on võetud vastu sunnitud otsus keskhariduse andmise lõpetamiseks Alatskivil. On tõenäoline Kallaste linna haridusasutuste (põhikool ja lasteaed) toimimise jätkamine praeguse teeninduspiirkonna teenindamiseks. Mõnevõrra ebaselged on aga perspektiivse ühendamavalitsuse võimalused kohealt ühtlustada haridusasutuste töötajate palkasid (nt lasteaia kõrgharidusega õpetaja palk Vara vallas 820 eurot, Kallaste linnas 472 eurot, Peipsiääre vallas 572 eurot) ning selles osa võib rakendada teatud üleminekuajaks, kus finantseerimine ja tasustamine ühendamavalitsuste territooriumiosadel jätkub senistel tingimustel.

Pala vallas tegutseb üks üldhariduskool – Pala Põhikool, mille säilitamine 9-klassilise koolina on Pala külas kui II tasandi teenuskeskuses vajalik sõltumata valla ühendamisest ühe või teise keskusega. Kõige olulisem haridusliku olukorra muutus on hinnatavas piirkonnas haldusreformi eelselt juba toimunud – piirkonnas on võetud vastu sunnitud otsus keskhariduse andmise lõpetamiseks Alatskivil. Peipsiääre valla moodustamine keskusega Alatskivil seda tagasi ei pööra – laste vähenenud arv ning noorte hariduslikud eelistused seda ei võimalda. Ka Pala valla ühendamine Mustvee vallaga ei muuda gümnaasiumihariduse kättesaadavust valla noortele paremaks. Võib eeldada, et Tartu ja Jõgeva gümnaasiumid jäävad ka edaspidi Pala piirkonna noorte jaoks peamiseks haridusvalikuteks gümnaasiumiastmes.

8) Valla kui organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonna toimimine

Kohaliku omavalitsuse teostamise organisatsiooniline ülesehitus on vallavolikogu pädevuses ning ühinemine võimaldab organisatoorselt ühtset toimimist.

⁵⁰ Praxis (2014) Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020.



Joonis 2. Tartu maakonna sisene tööranne

Allikas: Statistikaamet (2011) *Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsustüksuste töörandest.*

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁵¹.

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

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

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

⁵¹ <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>.

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

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

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

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

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 4). 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“⁵²).

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.

Arvestades Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Sonda valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 35 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist⁵³ arvestatakse Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elas 1. jaanuari 2017. a seisuga Alatskivi vallas 1317 inimest, Peipsiääre vallas 1861 inimest ja Vara vallas 665 inimest, kokku on vabatahtlikult ühinevates omavalitsustes 3843 inimest, mistõttu on ühinemise jõustumisel uue valla moodustumisel riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **639 690** eurot (213 230 + 213 230 + 213 230)⁵⁴.

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

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus 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

⁵² <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

⁵³ Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 36 „Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara 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/131012017022>

⁵⁴ Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara Vallavolikogudele ning Kallaste Linnavolikogule.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁵⁵. Haldusreformi seaduse § 9 lg 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühendamise kohta asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15.02.2017.

HRS § 9 lg 2 kohaselt esitasid Tartu ja Jõgeva maavanemad volikogude seisukohad 9., 11., 16. ja 17. mail 2017 Rahandusministeeriumile⁵⁶. Volikogude algatusel ühinevad Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald (kokku 3843 elanikku) ning Pala vald (1089 elanikku) ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Kallaste linn (844 elanikku) nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga (vt eelnõu seletuskirja osa “*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*”).

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 22. mail 2017. a⁵⁷. Piirkondlik komisjon leidis, et Pala valla osas on kaalutud ka Mustvee suunda ning valiku põhjendused on seletuskirjas esitatud. Sidusus on ühinemisel suurim Vabariigi Valitsuse ettepanekus pakutava lahenduse korral. Kallaste linn on moodustatava vallaga funktsionaalselt ja territoriaalselt seotud. Paiknemine Peipsi järve ääres ja Tartu linna toimepiirkonnas suurendab kogu piirkonna ühtekuuluvust. Ühinedes moodustub territoriaalselt kompaktne omavalitsusüksus.

Asjaomased volikogud esitasid oma seisukohtades ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühendamise kaasneva negatiivse mõju kirjelduse, mida ei saa pidada argumenteerituks ja piisavalt kaalukaks, et selle alusel ühinemise menetlus lõpetada. Tulenevalt sellest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust jätkas Vabariigi Valitsus 15. juuni 2017 istungi protokollis märgitud otsusega Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust⁵⁸.

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

Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vallavolikogude vastuväited

Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vallavolikogude seisukohad on kokkuvõttes järgmised.

- 1) Volikogud on vastuväidete punktides 2, 2.2, 2.3, 2.4 ja 2.8 seisukohal, et Vabariigi Valitsuse algatusel valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul on arvamuse esitaja hinnangul tegemist kohaliku autonoomia põhimõtte ebaproportsionaalse piiranguga, rikkudes omavalitsuste iseotsustamise õigust ning

⁵⁵ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁵⁶ Luunja Vallavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60747512>, Tartu Linnavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60221932>

⁵⁷ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-eesi_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

⁵⁸ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.

selle ettepaneku ettevalmistamisel, menetlemisel, vastuvõtmisel ei ole eelnenud erinevate huvide ega võimaluste piisavat kaalumist.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ei põhiseadus ega HRS ei anna ühelegi (kriteeriumile vastavale või mittevastavale) omavalitsusüksusele õigussubjektsuse garantiid ehk õigust iseseisvalt jätkamiseks ega ka erandi saamiseks. Seadusereservatsioonist tuleneb, et riigivõimul on omavalitsuse enesekorraldusõiguse kasutamisse võimalik seadusega sekkuda ja omavalitsuse elemente konkretiseerida. Kuna § 154 lg 1 näeb omavalitsuse pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik omavalitsuse kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus vm).⁵⁹ Riigikohus on andnud hinnangu, et haldusreformi eesmärk ja selle läbiviimiseks valitud meetmed ei ole Põhiseaduse vastased⁶⁰.

Määruse eelnõu seletuskirjas on esitatud piisavalt faktilisi andmeid ja argumentatsiooni, millest nähtub et Vabariigi Valitsus on oma ettepaneku tegemisel kaalunud erinevaid lähendusi (Pala valla osas on kaalutud ka Mustvee suunda) ning sellest tulenevalt jõudnud järeldusele, et ettepanekus esitatud kujul (so Alatskivi, Vara ja Peipsiääre ühinemine Pala valla ja Kallaste linnaga) on moodustuva valla sidusus suurim ning enim ETHS § 7 lõike 5 kohaseid positiivseid mõjusid omav. Kallaste linn on moodustatava vallaga funktsionaalselt ja territoriaalselt seotud. Paiknemine Peipsi järve ääres ja Tartu linna toimepiirkonnas suurendab kogu piirkonna ühtekuuluvust. Ühinedes moodustub territoriaalselt ühtne omavalitsusüksus.

Piirangu proportsionaalsuse osas selgitame, et proportsionaalsuse test on vajalik isiku põhiõiguste riive põhjendamisel mitte omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hindamisel, sellele juhtis tähelepanu ka Riigikohus HRS põhiseaduspärasust käsitletud kohtuasjas⁶¹. Kontroll peab sarnanema pigem kaalutusvigade kontrollile halduskohtus. Haldusterritoriaalse reformi eesmärgid (HRS § 1 lõige 2) on asjakohased. Seadusandja on kaalunud teisi lahendusvariante ja pole alust väita, et oleks alternatiive, mis vähem riivates viiks sama hästi seadusandja taotletud eesmärkide saavutamiseni.⁶²

Samas ei saa ka proportsionaalsuse testi alusel väita, et vahend ei oleks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vajalik on vahend, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. (Selleks saaks olla omavalitsuste vahelise koostöö, mis vaatamata selle vajaduse tajumisele enamuse osapoolte poolt ei ole rakendunud ning millega ei kaasneks kõiki ühinemisega kaasnevaid positiivseid mõjusid ressursside ühendamisest ja dubleerimise vältimisest.) Mõõdukas on vahend, kui sellega kaasnev põhiõigusse sekkumise ulatus ja intensiivsus on tasakaalus eesmärgi tähtsusega. Alatskivi valla, Vara valla, Peipsiääre valla, Pala valla ja Kallaste linna elanikele osutatavate teenuse kvaliteedi ja nende korraldamise võimekuse tõus haldusreformi eesmärgi täitmiseks on piisavalt kaalukas avalik huvi.

- 2) Volikogud on vastuväidete punktis 2.1 seisukohal, et HRS §-is 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium ei ole Vabariigi Valitsuse otsustamiseks siduv.

⁵⁹ RKPJKo-d 08.06. 2007, 3-4-1-4-07, p 20; 01.04. 2010, 3-4-1-7-09, p 31. Põhiseaduse kommentaarid, p 1.3.1.

⁶⁰ RKPsjKo nr 3-4-1-3-16.

⁶¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

⁶² RKPsjKo nr 3-4-1-3-16 p 41, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

Vabariigi Valitsus selgitab, et Riigikohus ei lükanud HRS põhiseaduspärasust käsitletud kohtulahendis⁶³ ümber omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi paikapidavust, mis nõude täitmine on HRS § 9 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses lisaks ETHS § 7 lõike 5 positiivsete mõjude väljatoomisele asjakohane ka ühinemismenetluses lõplike otsuste kaalumisel vastavalt HRS § 9 lõikele 9. Vt ka eelnõu § 1 lõike 1 selgitust käesolevas seletuskirjas.

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 oli Vabariigi Valitsus kohustatud esitama kõigile miinimumsuuruse kriteeriumi mittetäitvatele omavalitsustele, kellele ei kohaldata seaduses sätestatud alustel erandit (HRS § 9 lg 3), ettepaneku ühinemiseks. Vabariigi Valitsuse ettepanek on kooskõlas seadusega ning kaasnevad positiivsed mõjud on kirjeldatud käesolevas määruse seletuskirjas. Kriteeriumi mittesiduvus tähendab, et Vabariigi Valitsusel on õigus menetlus lõpetada ainult omavalitsusüksuse ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjusid ja asjaolusid käsitleva, põhjendatult negatiivse arvamuse alusel. Asjaomaste volikogude seisukohtades esitatud vastuväited ei sisaldanud ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes Alatskivi valla, Kallaste linna, Pala valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühendamisega kaasneva negatiivse mõju kirjeldust, seega ei saa nii Rahandusministeeriumi, Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni kui Vabariigi Valitsuse hinnangul seisukohti pidada põhjendatuks ja piisavalt kaalukaks, et selle alusel ühinemise menetlus lõpetada.

- 3) Volikogud rõhutavad vastuväidete punktides 2.6, et omavalitsused suudavad ja täidavad juba täna neile seadusega pandud ülesandeid ja avalikud teenused on kvaliteetsed ja kättesaadavad.

Vabariigi Valitsus selgitab, et HRS § 1 lõike 2 kohaselt on haldusreformi eesmärgiks toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. /.../ Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

Volikogude seisukohas ei ole toodud välja ühtegi konkreetset meetet või tegevust, mis aitaks tagada avalike teenuste pakkumise võimekuse kasvu, piirkondade arengueelduste ärakasutamise ning konkurentsivõime suurenemise ja ühtlasema piirkondliku arengu ilma ühinemata, pelgalt paljasõnaliselt on nenditud, et nad suudavad täita ülesandeid ja avalik teenus on kvaliteetne ja kättesaadav. Vt ka kommentaari vastuväitele nr 2.

- 4) Volikogud on vastuväidete punktis 2.7 märkinud, et ETHS § 7 lõike 5 kohaselt tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel lähtuda põhimõttest, et valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste tegemisega ei kaasneks negatiivset mõju. Volikogud on seisukohal, et Vabariigi Valitsuse ettepanekus ei ole eeltooduga arvestatud kõikide valdade suhtes ja (ühinemine) on vastuolus ETHS § 7 lõikega 5, millega kaasneb oluline negatiivne mõju ning rõhutavad asjaolu, et ei Pala valla elanikud ega Kallaste linna elanikud ei soovi ühineda lepinguosalistega.

⁶³ Samas.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ettepanek on kooskõlas seadusega ning ühinemisega kaasnevad positiivsed mõjud on kirjeldatud käesolevas Vabariigi Valitsuse määruse seletuskirjas. Elanike osalusaktiivsus ning ühinemise pooldamine on suures osas seotud omavalitsusjuhtide endi meelsuse ning sellekohase meelsuse õhutamise, seda näitavad üsna üheselt seni läbiviidud elanike arvamuse küsitlused.

Rahandusministeerium tellis Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekul Pala valla elanike valimipõhise küsitluse Vabariigi Valitsuse algatatud etapis kohaliku omavalitsuse ühendamise suuna valikuks (vt seletuskirja lk 17), mille tulemused näitavad, et 60% vastajatest (179 vastajat) eelistasid Pala valla võimaliku ühinemise korral ühinemist Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ning Kallaste linnaga. Seejuures 15% vastajatest (45 vastajat) eelistaksid ühinemise korral Mustvee linna ning Lohusuu, Avinurme, Saare ja Kasepää valda. Pea igal kümnendal vastajal (kokku 26 vastajat) eelistus puudus ning 15% (45 vastajat) ei pooldanud valdade ühendamist.

- 5) Volikogud on vastuväidete punktis 2.8 seisukohal, et Vabariigi Valitsuse ettepanekus on riivatud lepinguosaliste enesekorraldusõigust ning ei ole KOV-iga piisavalt ja õigeaegselt konsulteeritud Kallaste linna ja Pala valla küsimuses.

Vabariigi Valitsus selgitab, et omavalitsustega konsulteerimise ehk ärakuulamise tähtsajad on sätestatud HRSis ning nende piisavusele on andnud hinnangu ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kohtuasjas 3-4-1-3-16⁶⁴. Käesolevat määrust menetledes on lähtutud seaduses sätestatud konsulteerimise vormist (omavalitsuste ärakuulamine vastavalt HRS § 9 lõikele 2) ja tähtaegadest. Omavalitsuste enesekorraldusõiguse osas vt selgitusi vastuväidete 1–4 kohta ja eelnõu § 1 lõike 1 selgitusi.

- 6) Volikogud rõhutavad kokkuvõtvalt, et Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ühinemisetpanek ei täida haldusreformi eesmärki ja omab negatiivset mõju, milleks on:
 - a. Kallaste linnal on oma elanikkonna suurusest ja sellest lähtuvast tulubaasist raske teenusvõimekust ja teenuste profiili edasi laiendada ning ühinemise kaudu raskendab see lepinguosaliste võimekust ja sellel võib olla elanike elutingimustele teatav negatiivne mõju;
 - b. Pala valla ühendamisel lepinguosalistega avaldub otsene mõju elanikkonnale, kuna taristu ja teenuste ebaühtlase taseme tõttu on vajadus peale ühinemist seda taset ühtlustada, s.t et juhul kui täiendavate meetmetega seda ei leevendata, siis lepinguosaliste kui paremate elutingimustega omavalitsusüksuse elutingimuste paranemine aeglustub või mõneks ajaks peatub, selleks et nõrgemate omavalitsusüksuste elanike elutingimusi järele aidata;
 - c. Kallaste linna puhul on tegemist Eesti mõistes vaesema piirkonnaga, mis vajab spetsiifilisi ääremaaliste piirkondade regionaalpoliitilisi meetmeid. Ühinemine ei lahenda seda probleemi vaid nõrgestab veelgi sotsiaal-majanduslikku olukorda piirkonnas;
 - d. Elanikkonna sissetulekute erinevused ning omavalitsemise teostamise erinev kvaliteet on piirkonnas loonud ka olukorra, kus investeringuvajadus

⁶⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

kohalikku elukeskkonda, omavalitsuse taristusse ja teenuste tasemesse on üksuste vahel väga erinev.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ühinenud omavalitsuses on prioriteediks kõigi elanike elukvaliteet, mis ei tähenda ühe omavalitsuse elanike elukvaliteedi või sellesse panustamise langust, ka siis kui seni on omavalitsusel olnud kasutada kõrgemad tulud *per capita*. Kogu piirkonna arengupotentsiaali ärakasutamiseks on vajalik võrgustamine ja koostöö, mida praktika on näidanud, et vallad eraldiseisvatena ei suuda piisavalt mõjusalt rakendada. Kui vähemalt ajutiselt võibki tekkida ressursside ülekandmine jõukamatelt vaesematele piirkondadele, siis pikemas perspektiivis suurendab see piirkonna terviklikkust ja hakkab teenima kogu piirkonna huve. Mõju saab ja tulebki hinnata uue moodustatava omavalitsusüksuse kontekstis ja seda pikemas perspektiivis kui 1–2 aastat, mis on loomulik üleminekuperiood, mil kõik potentsiaalsed mõjud veel ei saagi avalduda.

- 7) Pala valla transpordiühendused ühinemise tulemusel moodustuvate vallakeskustega on kesised ja ühtse valla toimimiseks selgelt ebapiisavad. Vallakeskusest Pala külast on tööpäevadel bussiühendusi Mustvee linnaga 1 ning Alatskivi alevikuga 2-3. Pala valla ühendamisel Peipsiääre vallaga on vajalik Pala-Alatskivi tee rekonstrueerimine kõvakattega maanteeks ning ühistranspordiühenduse tihendamine vähemalt sagedusega neli edasi-tagasi ühendust päevas, eelistatult otseühendused.

Kallaste linna ja Pala valla ühendamisel lepinguosalistega on vajalikud olulised muudatused kohalike ja regionaalsete ühistranspordiliinide korraldustele, et tagada piirkondliku tõmbekeskuse või –keskuste hea kättesaadavus). Praegune liinivõrk on kujundatud hoopis teistest eeldustest lähtuvalt ning on selleks mittesobiv.

Vabariigi Valitsus selgitab, et kuigi transpordi valdkonnas on moodustavas vallas toimiva transpordisüsteemi kujundamine eesseisvaks väljakutseks, ei saa ühinemise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele käesolevate põhjenduste alusel piisavalt negatiivseks, et selle alusel kaaluda Vabariigi Valitsuse esitatud ühinemismenetluse lõpetamist.

Samas ei ole omavalitsused toonud välja ETHS § 7 lõike 5 kõikide asjaolude ja mõjude lõikes põhjendusi, mis näitaks objektiivselt, et Vabariigi Valitsuse ettepanekus toodud kujul puudub ühinemisel positiivne mõju.

Pala Vallavolikogu vastuväited

Pala Vallavolikogu ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Pala Vallavolikogu hinnangul kaasneb Pala valla sundühendamisel Alatskivi valla, Kallaste linna, Peipsiääre valla ja Vara vallaga üheks vallaks positiivse mõju asemel Pala valla jaoks negatiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest.

- 1) Ajalooline põhjendus - ajalooliselt põhjendatud küll Pala valla kuulumine Tartumaa koosseisu, kuid valla ühendamiseks Alatskivi valla, Kallaste linna, Peipsiääre valla ja Vara vallaga on keeruline leida tuge ajaloolisest põhjendusest. Põhjuseks on asjaolu, et Pala valla elanikud identifitseerivad ennast läbi Pala valla ning kogukondliku identiteedi.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ETHS § 7 lg 5 nimetatud asjaolude lõikes tuleb ettepaneku

mõju analüüsida (mitte ei pea need kirjeldama ettepanekut toetavaid argumente). Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas on see analüüs esitatud. Nimetatud ajaolude lõikes negatiivse mõju argumenteerimine omavalitsuste tagasisides on üheks aluseks Vabariigi Valitsuse poolse menetluse lõpetamiseks. Käesolevas seisukohas ei ole esitatud argumenteeritult ühinemise negatiivset mõju ajaloolise põhjendatuse perspektiivist.

2) Mõju elanike elutingimustele - Pala valla elanikele on tagatud kõik vajalikud avalikud teenused ning elanikele on loodud hea elukeskkond. Sundühendamisel on elanike elutingimustele negatiivne mõju, sest Pala vallas on elanikele head elutingimused, sundühendamise korral aga tuleb Pala valla arvelt järele aidata teisi omavalitsusüksusi ja see tähendab, et elanikele ei ole tagatud nende tavaline elukeskkond.

Vabariigi Valitsus selgitab, et seletuskirjas on hinnatud nii Pala valla ühinemise mõjusid Mustvee kui ka Peipsiääre suunal. Pala valla ühendamisel suurema omavalitsusüksusega ilmneb teenuste osutamise ja korraldamise võimekuse kasv Pala valla territooriumil eelkõige põhiteenuseid osutavate asutuste koostöö ja võrgustumise tugevdamisest (nt. juhtimisstruktuuride ja tugispetsialistide jagamine). Nagu ka määruse eelnõu seletuskirjas välja toodud, siis parandab Pala valla ühendamine Peipsiääre vallaga võimalust, et piirkonnas suudetakse vähemalt osaliselt pakkuda kohalikke kvaliteetteenuseid.

3) Elanike ühtekuuluvustunne - Sundühendamisel on negatiivne mõju Pala valla ühtehoidva kogukonna ühtekuuluvustundele. Suure valla tasemel ühtekuuluvustunnet Pala valla elanikel pole teiste ühendatavate omavalitsusüksuste elanikega ning selle tekkimist takistab ka see, et Pala vallal puuduvad ühised ettevõtmised teiste piirkondade kogukondadega, sest pika ajaloo jooksul on Palal kujunenud oma kindlad traditsioonid ning jätkusuutlik ja aktiivne kultuurielu.

Oluline on märkida, et sundühendatavas piirkonnas on tegemist erinevate kultuuriruumidega, sh erinevate uskudega. Seega on tõenäoline, et suurvallas jääb Pala vald äärealale, elanike elukeskkond halveneb ning see viib elanike lahkumiseni, mis omakorda toob kaasa Pala valla alade ääremaastumise.

Vabariigi Valitsus selgitab, et käesolevas seisukohas on esitatud kirjeldus ühtekuuluvustunde puudumise kohta, kuid mitte ühinemise negatiivset mõju elanike ühtekuuluvusele. Seega ei ole esitatud argumendid piisavalt kaalukad, et selle alusel kaaluda Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluse lõpetamist. Tegemist on negatiivse tulevikuprognosisega, mida samas senised omavalitsuste ühinemised ei ole kinnitanud. Kui kogukond ei ole praegu ka üle valla ühtne, koosneb erinevatest kultuuriruumiga elanike gruppidest, siis nende gruppide omavahelist sidusust ühinemine ei muuda. Uuel ühinemise tulemusena moodustuval vallal on võimalik paikkondlike erisustega ja erivajadustega arvestada arengu kavandamisel.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile - sundühendamisel on negatiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, sest avalike teenuste osutamiseks rahalised võimalused halvenevad ja elanikel on teenuseid keerulisem kätte saada, mis tähendab teenuste kvaliteedi langust. Pala valla iseseisvana jätkamise korral suudab Pala vald pakkuda ka kohalikku kvaliteetteenust, nt arendada kaasaegset esmatasandi tervishoiukeskust. Pala vald teeb juba praegu koostööd esmatasandi tervishoiukeskuse rajamiseks. Samuti suureneb Pala valla laenukoormus, väheneb valla finantssuutlikkus ja sellest tulenev avalike teenuste arendamise võimekus väheneb aga teiste sundühendatavate valdade arvelt.

Vabariigi Valitsus - vt. selgitust punktile "Mõju elanike elutingimustele".

Valla finantssuutlikkuse näitajaks ei ole laenukoormuse puudumine, sama oluliseks näitajaks on nii investeerimisvõimekus, kui laenuteenindamise võimekus paremate avalike teenuste arendamiseks vallas, milleks on ühinenud vallas võimekus suurem.

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 korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

4) Mõju haldussuutlikkusele - Pala vallal iseseisvana on olemas professionaalne võimekus seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks ja vald on võimeline osutama kõigile KOV üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid. Eeltoodust tulenevalt on sundühendamisel negatiivne mõju haldussuutlikkusele.

Vabariigi Valitsus leiab, et väide on paljasõnaline ja selgitab, et ka määruse seletuskirjas on toodud välja, et arvestades Pala valla ametnike ja teiste kohalikke avalikke teenuseid korraldavate ja osutavate spetsialistide töökohtade koguarvu ning spetsialiseerumise taset ilmneb, et mitmetes olulistest valdkondades (nt. planeerimine, maakorraldus, arendustöö, keskkond, kommunaalmajandus) pakub ühinemine võimalusi paremaks spetsialiseerumiseks. Samuti loob ühinemine eeldusi KOV kompetentsi välja kujundamiseks lastekaitse, hariduse, ettevõtluse, kultuurielu korraldamiseks.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile - ühinemisel on demograafilisele olukorrale negatiivne mõju, sest täna tugev omavalitsusüksus muutub suurvalla äärealaks ja kohapeal koduvalda turundava kohaliku võimu puudumisel see ala ääremaastub kiiresti.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ühinemise tõttu elanike arv ei vähene (sisuline mõju demograafilisele olukorrale saab olla kaudne ja vahendatud), kuid senisest võimekama omavalitsusüksuse eeldatavalt parema kohaliku omavalitsemise tulemusel suhteliselt paranenud elu- ja ettevõtluskeskkonna arvelt koostoimes riigi asjakohaste regionaalpoliitiliste meetmetega, mis võimestavad ühinenud valla paremaid eeldusi arenguväljakutsetega tegelemisel, on võimalik hoida elanike arvu vähenemist stabiilsemana.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele - Sundühendamise korral transpordi korraldamine on väljakutse, uue valla tekkel tuleb teha olulisi muudatusi kohalike ja regionaalsete ühistranspordiliinide korralduses ning praegune liinivõrk on selleks mittesobiv. Kuna teedevõrgu korrastamine on tohutu investeering ja transpordi ühenduse ümberkorraldamine on pikaajaline töö, siis on äärmiselt kaheldav, kas sundühendamisest loodetav kasu on tasakaalus sundühendamise eesmärgil ainuüksi teedevõrgu korrastamiseks kandmisele kuuluvate kuludega. Eeltoodust tulenevalt on sundühendamise mõju transpordile ja kommunikatsiooni korraldusele negatiivne.

Vabariigi Valitsus selgitab, et kuigi transpordi valdkonnas on moodustuvast vallas toimiva transpordisüsteemi kujundamine eesseisvaks väljakutseks, ei saa ühinemise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele käesolevate põhjenduste alusel piisavalt negatiivseks, et selle alusel kaaluda Vabariigi Valitsuse esitatud ühinemismenetluse lõpetamiseks. Ühinemise tulemusena moodustuvast vallas tulebki kujundada uus teenuste tase ja lähtuda ühistest huvidest kogu piirkonnas.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale - Pala vallas on välja kujunenud ettevõtlus, mis on paljuski paika pandud just piirkonna ja selle eripäradega, ettevõtluse arendamise kompetentsi kasvu on võimalik soodustada pigem iseseisva vallana. Sel juhul on võimalik keskenduda sellele, et ettevõtlus jääks ikka Pala valla aladele. Seepärast ei ole sundühendamisel Pala valla piirkonna ettevõtluskeskkonnale positiivset mõju, pigem on see eeltoodud põhjustel negatiivne.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ka määruse seletuskirjas on välja toodud, et omavalitsusüksuse haldussuutlikkuse kasv loob eeldused ka ettevõtluse arendamise kompetentsi tõusuks vallavalitsuse täitevorganites (sh ettevõtlus ja arendusspetsialist), kes iseseisvalt ning läbi osaluse maakondlikus arenduskeskuses ja teiste tugistruktuuride abil võiksid ettevõtluse edendamise tõhusust tõsta. Omavalitsuste ühinemine loob eeldusi Peipsi kui ühtse turismi- ja kalanduspiirkonna tugevdamiseks.

9) Mõju hariduslikule olukorrale - Sundliidetud suures vallas tekib olukord, kus lähestikku asuvad kaks kooli – Alatskivi ja Pala kool. Kokkuhoiupoliitika ja koolivõrgu korrastamise rakendamine seab kahtluse alla mõlema kooli täies mahus säilimise. Seega on sundühendamisel negatiivne mõju Pala valla piirkonnas hariduslikule olukorrale, sest ei ole tagatud piirkonnas Pala kooli tegevuse jätkumine.

Vabariigi Valitsus selgitab, et koolide sulgemise tingib õpilaste arvu vähesus, mitte ühinemine. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus reguleerib §-s 7 põhihariduse kättesaadavust n-õ kodulähedases koolis. Koolivõrgu kujundamine on uue ühinemise tulemusena moodustuva omavalitsuse pädevuses.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonna toimimine - Pala vallal ei ole täna ühtset teenuspiirkonda teiste ühendatavate omavalitsusüksustega, seda isegi mitte mõne valdkonna tasemel, ühendamine tähendab täiesti uue organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonna ülesehitamist ja toimima panemist, mille toimima saamine ei ole usutav. Samuti on küsimus, kas see on tõhusam ja vähemkulukam. Keeruliseks teeb organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonna ülesehitamise ka see, et Alatskivi vald, Vara vald ja Peipsiääre vald on juba ühinenud vabatahtlikult ning on omavahel kokku leppinud koostöö põhimõtted. Kui kolm valda hakkavad dikteerima vastavalt nendevahelisele ühinemislepingule (isegi kui see õiguslikult ei kehti) suurvalla edasist arengut, siis ei ole Pala valla piirkonnal võimalik seista oma piirkonna arengu eest.

Vabariigi Valitsus selgitab, et käesolevas seisukohas ei ole esitatud argumenteeritud põhjendusi kaasneva negatiivse mõju kohta, vaid kahtluseid ja hirme. Need on ühinemise puhul mõistetavad, kuid samas tuleb arvestada ka seletuskirjas esitatud põhjendusi võimaliku positiivse mõju kaasnemise kohta, mis tuginevad suuresti senistel omavalitsuste ühinemise kogemustel.

Kuigi Pala valla elanike funktsionaalsed seosed järgivad suures osas olemasolevaid vallapiire, on väljaspool valda Pala valla elanikel tugevaimad tööalased seosed lisaks Tartu linnale ka Alatskivi vallaga (funktsionaalsed seosed Mustvee linnaga on väga nõrgad). Ühinemine tugevdaks ühtse teenuspiirkonnana toimimist, nt lisaks teenuste osutamise ja korraldamise võimekuse kasvuga Pala valla territooriumil suurendaks ühinemine eelkõige põhiteenuste kvaliteeti,

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole asjaomaste omavalitsuste ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes esitatud omavalitsuste ühendamisega kaasneva negatiivse mõju põhjendusi, mida oleks saanud pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada ühinemise menetlus. Tulenevalt omavalitsuste 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 Vabariigi Valitsuse algatusel Kallaste linna, Pala valla, Alatskivi valla, Peipsiääre valla ja Vara valla ühendamise menetlust⁶⁵.

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.

⁶⁵ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.