

Vabariigi Valitsuse määruse „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa 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 „Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa 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, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Hiiu valla ja Käina valla osas), kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga¹) vastav omavalitsus (Emmaste valla ja Pühalepa 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}.

Hiiu valla ja Käina valla volikogud algatasid valdade ühinemise kriteeriumile vastava Hiiumaa valla moodustamiseks, mis kinnitati Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a

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

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

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

määrusega nr 40⁴. Emmaste ja Pühalepa vallad ei soovinud ühineda ja ei esitanud 1. jaanuariks 2017 Hiiu maavanemale HRS § 7 lõikes 4 nimetatud taotlust haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Kuna Emmaste valla ja Pühalepa valla elanike arv jääb alla kriteeriumi ning nad ei vasta ka HRS § 9 lõike 3 erandi saamise tingimustele, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi saavutamiseks ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.1 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu ja Käina vallaga.

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu valla ja Käina valla volikogude algatatud ühinemisel moodustuva vallaga, valdadele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017⁵. Hiiu Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Käina Vallavolikogu nõustus ettepanekuga vaikimisi⁶ ning Pühalepa Vallavolikogu ja Emmaste Vallavolikogu ei toetanud Vabariigi Valitsuse ettepanekut.

Eestis on praegu 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Hiiu maakonnas, mille tulemusena moodustub nelja Hiiu maakonda kuuluva valla ühinemise teel uus omavalitsusüksus. Hiiu maakonna valdade arv väheneb kolme võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁷ ning Vabariigi Valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel⁸ jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Kuna osa eelnõus nimetatud omavalitsustest on kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas (Hiiu ja Käina vald⁹), siis realselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena täiendavalt kahe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 93 omavalitsust, kokku 77 valda ja 16 linna¹⁰.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Hiiu vald (pindala 384 km² ja rahvaarv 4623),
- 2) Käina vald (pindala 186 km² ja rahvaarv 2069),
- 3) Emmaste vald (pindala 197 km² ja rahvaarv 1241),
- 4) Pühalepa vald (pindala 255 km² ja rahvaarv 1590).

⁴ Kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017015>.

⁵ Vabariigi Valitsuse määruse esialgne eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58105552>.

⁶ HRS § 9 lõige 8: kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

⁷ 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.

⁸ 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, Pihla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

⁹ Vt Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 40, kätesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017015>.

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

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel **Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla** ühinemise teel Hiiu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega **Hiiumaa vald** (kogupindala 1023 km², rahvaarv 9550¹¹).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post heili.jaamu@fin.ee; tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeetoimetaja 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, Hiiu maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse Hiiu maakonna valdade haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Hiiu maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse määruste alusel ühinemistoetuse maksmise HRS sätetele nn vabatahtliku etapi eest ja nähakse ette volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse määruste kehtetuks tunnistamine. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

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

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest¹²

Hiiu vald ja Käina vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist ühinemise teel Hiiumaa vallaks.

18. veebruaril 2016. a tegi Hiiu Vallavolikogu ettepaneku Emmaste, Pühalepa ja Käina vallavolikogudele konsultatsioonide alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, millest keeldusid kõik kolm valda.

Käina Vallavolikogu on tegi 25. mail 2016. a ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Pühalepa vallale ja Emmaste vallale. Emmaste vald võttis ettepaneku vastu 2. juuni 2016 a otsusega ja Pühalepa vald võttis ettepaneku vastu 28. juuni 2016. a otsusega.

Kuivõrd kolme valla ühinemisel ei oleks saavutatud haldusreformi seaduses sätestatud elanike arvu miinimumsuuruse kriteeriumit, siis 24. augustil 2016. a tegi Käina Vallavolikogu ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Emmaste vallale, Pühalepa vallale ja Hiiu vallale. 8. septembri 2016. a otsusega võttis Hiiu Vallavolikogu Käina valla ettepaneku vastu. 25. oktoobril 2016. a vastas Pühalepa Vallavolikogu samale ettepanekule eitava otsusega. 31. oktoobril 2016. a otsustas Emmaste Vallavolikogu mitte nõustuda Käina Vallavolikogu ettepanekuga.

Kuni oktoobrini 2016. aastal pidasid ühinemisläbirääkimisi Käina vald, Pühalepa vald ja Emmaste vald. Kuivõrd kolm valda ei oleks ühinedes täitnud HRS sätestatud elanike arvu miinimumsuuruse kriteeriumit, otsustas Käina Vallavolikogu kolmepoolsed läbirääkimised lõpetada ja jätkata ühinemiskõnelusi ainult oma 24. augustil 2016. a tehtud ettepaneku alusel Hiiu vallaga. Sellega aga ei nõustunud Emmaste ja Pühalepa vallavolikogud. Emmaste vald ja Pühalepa vald ei jätkanud ka kahepoolseid ühinemisläbirääkimisi.

Hiiu valla ja Käina valla ühinemisläbirääkimistel võeti aluseks Käina valla, Emmaste valla ja Pühalepa valla kolmepoolsetel ühinemisläbirääkimistel valminud ühinemislepingu projekt.

Hiiu ja Käina vallavolikogud otsustasid 15. detsembri 2016. a otsustega taotleda Hiiu maavanemalt haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Omavalitsused edastasid haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse koos ühinemislepingu ja lisadega Hiiu maavanemale 29. detsembril 2016. a.

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi ning esitas Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 23. detsembril 2016. a ja leidis, et algatatud ühinemise tulemusena moodustub HRS § 3 kohane omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav omavalitsus, mistõttu ühinemine aitab kaasa haldusreformi eesmärkide saavutamisele.

Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud vastu määruse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks¹³.

¹² Vt Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määruse nr 40 eelnõu seletuskiri, lk 2-5, Kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/hiiu_sk.pdf.

¹³ Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 40, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017015>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

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 pidi Vabariigi Valitsus kinnitama volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega, ka juhul, kui omavalitsused taotlesid ühinemist alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks.

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

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.¹⁵

Kuna Emmaste vald ja Pühalepa vald ei täida HRS § 3-s sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ega ühtegi HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuli Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine kriteeriumile vastavaks.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 4. jaanuari 2017. a koosolekul ning tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Emmaste ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu ja Käina vallaga, kuna Hiiumaal ei ole võimalik luua rohkem kui ühte terviklikku toimepiirkonda, mis vastaks HRSis sätestatud miinimumsuuruse kriteeriumile ja millega saavutatakse haldusreformi eesmärgid¹⁶.

Vabariigi Valitsus tegi 9. veebruari 2017. a istungi protokollis märgitava otsuse nr 12 punktides 2.1 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu valla ja Käina vallaga** ehk volikogude algatatud ühinemisel moodustuva vallaga. Hiiumaal ei ole võimalik luua rohkem kui ühte terviklikku

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

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

¹⁶ Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni 4. jaanuari 2017. a koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf.

toimepiirkonda, mis vastaks HRSis sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja millega saavutataks haldusreformi eesmärgid¹⁷.

Emmaste vald ja Pühalepa vald eraldiseisvana ei ole võimelised saavutama haldusreformi eesmärgi ega täitma kriteeriumi, mistõttu oli põhjendatud algatada Vabariigi Valitsusel nende valdade ühendamine ühineva Hiiumaa vallaga. Kõigi nelja Hiiumaa omavalitsuse ühendamine on parimas kooskõlas haldusreformi eesmärkide ja territoriaalselt tervikliku omavalitsuse moodustamisega ning omab positiivset mõju Hiiumaa elanike elukeskkonnale.

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamiseks Hiiu valla ja Käina valla volikogude algatatud ühinemisel moodustuva vallaga, valdadele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017¹⁸. Hiiu Vallavolikogu toetas Vabariigi Valitsuse ettepanekut, Käina Vallavolikogu nõustus ettepanekuga vaikimisi ehk oma arvamust Hiiu maavanemale 15. maiks 2017. a ei esitanud ning Pühalepa Vallavolikogu ja Emmaste Vallavolikogu ei toetanud Vabariigi Valitsuse ettepanekut.

Pühalepa Vallavolikogu oli seisukohal, et Pühalepa valla olukord on juba praegu piisavalt hea, kirjeldades seda üldiste olukorda kirjeldavate näitajate alusel ilma konkreetsete meetmete või tegevusteta, kuidas suudetakse tagada haldusreformi eesmärk (so teenuste osutamise võimekuse kasv jm), samuti ei esitatud Pühalepa Vallavolikogu arvamuses võimalikku ühinemisega kaasnevat ETHS § 7 lõike 5 kohast negatiivset mõju.

Emmaste Vallavolikogu oli samuti seisukohal, et Emmaste valla olukord on juba praegu piisavalt hea, ilma konkreetsete meetmete või tegevusteta, kuidas suudetakse tagada haldusreformi eesmärk (so teenuste osutamise võimekuse kasv jm), samuti ei toodud argumenteeritult esile võimalikku ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju, vaid valdavalt esitati vastuargumente seletuskirjas esitatud mõjude kirjeldusele või subjektiivsele hinnangule tuginevaid eeldusi võimaliku negatiivse mõju ilmnemise kohta (enamike asjaolude lõikes tuginedes eeldustele, et võim ja teenused kaugenevad, mis vähendavad elanike elukvaliteeti ja teenuste kvaliteeti ja suurendavad kulusid).

Tabel 1. Elanike küsitluse tulemused:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Emmaste vald	1091	386	35,4	106	27,5	280	72,5
Hiiu vald	4041	134	3,3	100	74,6	33	24,6
Käina vald	1794	118	6,6	65	55,1	52	44,1
Pühalepa vald	1432	387	27,2	81	20,9	306	79,1

Allikas: Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“, <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58105552>

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 18. mail 2017. a ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Emmaste ja Pühalepa valla ühendamismenetluse jätkamiseks volikogude algatusel ühinevate Hiiu ja Käina vallaga, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta¹⁹. Valdade ühendamise ettepaneku esitamise eelselt on koostatud mõjuanalüüsid, mis toovad esile selged positiivsed ETHS § 7 lõike 5 mõjud ühendamise järgselt (vt eelnõu seletuskirja ptk 4). Nelja omavalitsuse ühendamisel moodustavas Hiiumaa vallas tervikuna teenuste tase tõuseb ja halduskulud osakaaluna kogukuludest vähenevad.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.1 jätkata Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamise menetlust Hiiu valla ja Käina vallaga²⁰. 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 kirjaga²¹.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et **Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühinemise** teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega **Hiiumaa vald**.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Hiiu ja Käina vallavolikogud 15. detsembril 2016. a vastu otsused taotleda Hiiu maavanemalt haldusterritoriaalse korralduse muutmist eesmärgiga moodustada **Hiiu valla ja Käina valla** ühinemisel uus haldusüksus **Hiiumaa vald**.

Kuna ühinemistest kõrvale jääda soovinud Emmaste vald ja Pühalepa vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel pidi Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril algatama kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega²² 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

¹⁹ Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni 18. mai 2017. a koosoleku protokoll:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.18_laane-estii_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf

²⁰ 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.

²¹ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61134994>.

²² <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*²³), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 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 tegevused Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saamisel on sätestatud HRS §-s 12. Kokkuvõttes tuli omavalitsustel teha järgmised toimingud:

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)²⁴
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²⁵
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)²⁶
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)²⁷
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult²⁸.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.²⁹
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.³⁰

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 autonoomiat³¹. PS §-st 154 ja teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

²³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58105552>.

²⁴ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

²⁵ HRS § 12 lg 2 p 2.

²⁶ HRS § 12 lg 2 p 3.

²⁷ HRS § 12 lg 2 p 4.

²⁸ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

²⁹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³⁰ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

³¹ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17

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 meelevaldselt³². 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 hinnangud³³. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses³⁴ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et³⁵ kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisoiguse³⁶. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt 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 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

³² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87

³³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.

³⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

³⁵ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

³⁶ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

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

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 kolmekuuline ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

Hiiu Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Käina Vallavolikogu 15. maiks 2017. a oma arvamust ei esitanud ja see tähendab vastavalt HRS § 9 lõike 8 järgi Vabariigi Valitsuse ettepaneku vastuvõtmist. Emmaste ja Pühalepa vallavolikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga³⁷.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Alljärgnevalt 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 „Hiiumaa vald**“.**

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühendamisettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimaluse korral vanu ajalooga 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.

³⁷ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60721028>.

Kohanimenõukogu soovitas moodustuva omavalitsuse nimeks Hiiumaa valda, kuna tegemist on nii maakonna kui saare nimega, mida moodustatav omavalitsusüksus kogu ulatuses hõlmab.

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

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

Eelnõu §-ga 3 selgitatakse õigusselguse huvides ühinemistoetuse maksmise aluseid. Arvestades, et Hiiu vald ja Käina vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist ning Vabariigi Valitsus on nende osas võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse³⁸, siis omaalgatuslikus etapis ühinevate omavalitsuste kohta ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva Hiiumaa vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisega kaasnev täiendav tõendatud kulu, näiteks elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud ühinemisel kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 “Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”³⁹

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“, jättes Hiiu maakonna valdade loetelust välja sõnad „Emmaste“, „Hiiu“, „Käina“ ja „Pühalepa“ ning lisades loetellu sõna „Hiiumaa“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-ga 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb nelja Hiiu maakonda kuuluva valla ühendamise tulemusena Hiiu maakonna koosseisu üks vald – Hiiumaa vald.

Eelnõu §-ga 5 tunnistatakse normitehnika nõudeid järgides õigusselguse tagamiseks kehtetuks senine volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 40 „Hiiu valla ja Käina valla ühinemise kohta“⁴⁰, kuna käesoleva eelnõuga kehtestatakse uus terviktekst.

³⁸ Ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 40, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017015>.

³⁹ Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huivitamine_sk_27022017-1.pdf

⁴⁰ Ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 40, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017015..>

Nimetatud määruste kehtetuks tunnistamine ei too ühinevatele omavalitsustele kaasa õiguslikke tagajärgi. Kuna eelnõu §-s 3 on selgelt välja toodud ka ühinemistoetuse maksmise alused kooskõlas HRS § 8 ja §-dega 20–23, siis ei teki omaalgatusliku etapi määruste kehtetuks tunnistamisega ka ühinemistoetuse saamise osas tõlgendusprobleeme.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3, mille järgi moodustatakse Emmaste valla, Hiiumaa valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühendamisel Hiiumaa vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustub Hiiumaa Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühendamise tulemusena moodustunud Hiiumaa valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest.

Kuni 2017. aasta volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühendatavad Emmaste, Hiiumaa, Käina ja Pühalepa vallad senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühendamise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõppevad. Ühendamise tulemusena tekkiv Hiiumaa vald on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas⁴¹, 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.

Hiiumaa valla ja Käina valla ühinemise kohta koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on leitavad Vabariigi Valitsuse 31. detsembri 2017. a määruse nr 40 seletuskirjast, lk 5–17, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/hiiumaa_sk.pdf.

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

⁴¹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühendamisel üheks omavalitsusüksuseks on positiivne mõju järgmiste haldusreformi eesmärkide täitmisele:

- toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel,
- piirkondade arengueelduste kasutamisel,
- konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Nende eesmärkide elluviimiseks nähakse HRSiga ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised:

- iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu,
- täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise ja juhtimisvõimekus korreleerub tugevalt nende elanike arvuga (omavalitsuse suurusega). Suurema elanike arvuga omavalitsuses, mille teenuspiirkond (teenuse tarbijate hulk) on suurem, on võimalik välja arendada pädevused, mida väikese teenuspiirkonnaga omavalitsuses ei ole võimalik teha.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Emmaste vallas 1241 ja Pühalepa vallas 1590 elanikku, mis on ligi kolm korda väiksem kui HRSiga sätestatud minimaalse võimekuse tekkimiseks vajalik elanike arvu kriteerium. Tegelik nimetatud valdade püsielanike arv on oluliselt väiksem (vt tabel 1 rahvaloenduse andmed). Emmaste ja Pühalepa vald on väheneva elanike arvuga omavalitsused, Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb Emmaste valla elanike arv aastaks 2030 18,4 -19,7% ja Pühalepa valla elanike arv 3,4 -4,4%. Rahvaloenduste vahel aastatel 2000–2011 on Emmaste valla elanike arv vähenenud 14,4% ja Pühalepa valla elanike arv 20,2% (tabel 2). Viimasel viiel aastal on Pühalepa valla elanike arv näidanud siiski kasvutrendi.

Tabel 2. Emmaste ja Pühalepa valla elanike arvu dünaamika 2010-2011

KOV/aasta	2000 a	2011 a	Muutus %
Emmaste	1 261	1102	- 14,4%
Pühalepa	1 723	1433	- 20,2%

Allikas: Statistikaameti rahvaloenduse 2000 ja 2011 statistikaandmebaasid.

Kuivõrd Hiiumaa valdade elanike arv pidevalt väheneb, siis ei ole näha ratsionaalseid ja põhjendatud argumente, mille kohaselt võiks valla teenuste osutamise ja administratiivne võimekus suurened, kuna see on tugevalt seotud elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsuses kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamisele kasvavad, samas vähenevad tulud ja elanikkonna vananemise tõttu suurenevad tööturul mitteaktiivsed ja sotsiaalteenuseid vajavad sihtrühmad.

Emmaste vallal ja Pühalepa vallal on olemas teenistujad omavalitsuse baasteenuste osutamiseks. Emmaste valla teenistujatest on kaks (maa- ja ehitusnõunik, sotsiaalnõunik), kes igapäevaselt tegelevad elanikele avalike teenuste pakkumisega. Ülejäänud täidavad valla toimimise tugifunktsioone (nt sekretäritöö, raamatupidamine) ning lisaks nimetatutele on

vallas ka vallavanema ametikoht. Pühalepa vallas on majandusvaldkonna funktsioone täitavad teenuskohad paremini komplekteeritud (maakorraldaja, vallavaranõunik, majandusspetsialist), kuid sotsiaalvaldkond on samuti kaetud vaid ühe inimesega. Mõlemas vallas domineerib tugifunktsioone täitvate teenistujate osakaal elanikega igapäevaselt kokku puutuvate (isikuteenuste osutamine) teenistujate üle. Ühendamise järel on võimalik saavutada teenistujate spetsialiseerumine ning praegu Hiiu vallas väljaarendatud pädevuste (kokku umbes 27 teenistujat) ülekandmine teistele valdadele (nt sotsiaaltöö eri profiilid, arhitekt, planeerimine ja arendusvõimekus).

Tabel 3. Emmaste ja Pühalepa valla teenistujad

Emmaste	Pühalepa
Vallavanem	Vallavanem
	Abivallavanem
Vallasekretär	Vallasekretär
Sekretär-registripidaja	perekonnaseisuaametnik-referent, volikogu sekretär
Maa- ja ehitusnõunik	ehitusregistri spetsialist
	Maakorraldaja
	Vallavaranõunik
	Majandusspetsialist
Sotsiaalnõunik	Sotsiaalnõunik
Finantsjuht	Pearaamatupidaja
Raamatupidaja	Raamatupidaja

Allikas: valdade veebilehed

Arvestades Hiiumaa ruumilist ühtsust ja KOV koostöö võimaluste takistusi (ebastabiilsus, organisatsioonilised piirangud) suudaks kõiki Hiiumaa valdu ühendav omavalitsus välja arendada omavalitsustes praegu katmata strateegilise juhtimise ja arengu suunamise tasandi. Eraldi arenguosakond on praegu olemas vaid Hiiu vallas, kuid ka seal on vaid üks puhtalt arendusfunktsioone täitev spetsialist (arenguosakonna juhata). Valdade eraldi jäämisel ei ole realistlik suunata ühtselt Hiiumaa arengut ja kujundada arendustegevuseks välja vastav võimekus.

Ülesannete iseseisva täitmise vajadusel on kaks mõõdet. Esiteks, omavalitsusele pandud ülesannete täitmise vajadus, et tagada elanikele olenemata elukohast ühtlane elukeskkond. Teiseks, demokraatia argument – st kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja kohaliku demokraatia baasprintsip on, et elanik peab saama kohalikku poliitikat ja elukorraldust mõjutada. Kui teenuseid tarbitakse erinevas omavalitsuses kui elatakse, siis elanikul puuduvad võimalused nende korraldamisel kaasa rääkida (see on olnud ka omavalitsuste koostöö üks suuremaid kriitikaobjekte teistes riikides, näiteks Soomes). Selle vältimiseks tuleks moodustada vallad, mis kattuvad inimeste pendelrände (töö- ja teenusränne) areaaliga. Samuti on oluline tagada teenuste väljaarendamise potentsiaalne võimekus, see tähendab teenuskeskuse potentsiaal.

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuring (2015) „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“⁴² lähtub teenuste (nii era kui avalikud, sealhulgas nii kohalikud kui riiklikud teenused)

⁴² <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/uuring-era-ja-avalike-teenuste-ruumilise-paiknemise-ja-kc3a4ttesaadavuse-tagamisest-ja-teenuste-kc3a4sitlemisest-maakonnaplaneeringutes.pdf>.

olemasolu ja kättesaadavuse loogikast toimepiirkondade määramisel. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalseid teenuspiirkonna suurusi. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks, ja kirjeldatakse, mida selline keskus peab tagama: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused.

Haldusreformi eesmärkidega kooskõlas oleva kohalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise põhimõtte tagab vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Haldusreformi soovitusliku omavalitsusüksuse suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja pädevuste taseme tagab üldjuhul vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa.

RAKE uuringu järgi on Hiiumaal üks 4. ja 3. tasandi teenuskeskus – selleks on Kärdla linn, Käina alevik on 2. ja ülejäänud vallakeskused 1. tasandi teenuskeskused. Seega arvestades teenuskeskuste potentsiaalset võimekust ning teenuspiirkonna ja omavalitsuse halduspiiri kattuvust ühinemise järgselt on Hiiumaa omavalitsuste ühendamine üheks omavalitsuseks parimas kooskõlas haldusreformi eesmärkidega, sealhulgas omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhimõttega, et omavalitsuse ühinemisel tekiks piisavalt suur omavalitsus, kes on suuteline täitma talle seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt.

Territoriaalne terviklikkus ning omavalitsuse konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine

Territoriaalse terviklikkuse eesmärgi saavutamise hindamiseks võib lähtuda kolmest põhimõttest, mida tuleb analüüsida kombinatsioonis:

- 1) ajaloolised või kommunikatiivsed (ühendused) sidemed – st, et uus omavalitsusüksus lähtuks olemasolevast ajaloolisest ja ühenduste loogikast
- 2) keskus-tagamaa süsteem – st, et ühineksid omavalitsused, millel on loomulik keskuspiirkond, millega seotakse selle tagamaa
- 3) inimeste igapäevane ränne – st, et ühinemispiirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga, ennekõike teenus- kui töörande osas, mis on omavahel tihedalt seotud.

Hiiumaa praegune haldusjaotus baseerub sisuliselt kihelkondlikul loogikal, juurde on tekkinud vaid Kärdla linn. HRSiga sätestatud kriteeriumile vastavat ja kihelkondlikule mudelile baseeruvat omavalitsust ei ole võimalik Hiiumaal moodustada. See ei ole ka reformi eesmärk, kuna demograafilised ja kommunikatiivsed (inimese igapäevane aeg-ruumiline suhtlemispiirkond) muutused on olnud suured võrreldes kihelkondliku valitsemismudeliga. Seega Hiiumaa siseselt on kindlasti omavalitsuste vahel ajaloolised erinevused, kuid tervikuna on Hiiumaa siiski ühtne identiteediruum.

Hiiumaal on üks linnaline keskus – Kärdla linn, ca 3300 elanikuga. Suurem piirkondlik keskus - Käina u 700 elanikku - ja kolm kohalikku keskust Emmaste (u 225 elanikku), Suuremõisa (u 250 elanikku) ja Kõrgessaare (u 400 elanikku). Territoriaalselt terviklikud on ühinemised, kus ühinevad tiheasustusega keskuselised piirkonnad oma loomuliku tagamaaga (hõreasustusega piirkonnaga). Kuivõrd Hiiumaa elanikest enam kui 30% elab Kärdla linnas või selle vahetus ümbruses ning veel enam kui 20% teistes keskustes (so on kokku u 50% rahvastikust), siis terviklik keskus-tagamaa süsteemiga kooskõlas olev omavalitsus saab tekkida vaid kõigi maakonna valdade ühendamisel. Pühalepa valla elanikest u 16% (250

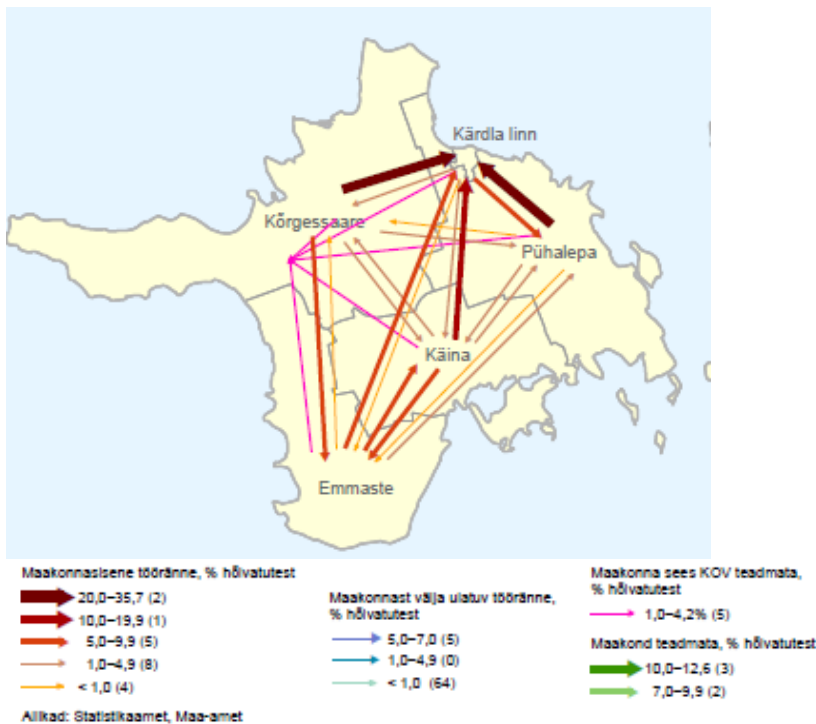
kuni 10% elanikest rändab ka Käina valda. Sarnaseid tendentse kinnitab ka regionaalse pendelrände kordusuuring (2013), joonis 3.



Joonis 56. Elukohta ja tööpunkti vahel liikujate osatähtsus piirkonna elukohtade arvust Hiiu maakonnaga seotud liikumistes tööperioodil.

Joonis 3. Pendelränne Hiiumaal

Allikas: Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring



Joonis 4. Hiiu maakonna tööränne

Allikas: Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest, lk 6.

Seega lähtudes haldusreformi eesmärkidest ning kolme erineva uuringu tulemustest on Hiiumaa üks toimepiirkond, kus keskusega on nõrgalt seotud (ja moodustab iseseisva kohaliku toimepiirkonna) Käina ja Emmaste valla piirkond. Seda tuleb omavalitsuse valitsemisstruktuuri kujundamisel kindlasti arvesse võtta. Rohkem kui ühte terviklikku toimepiirkonda, mis vastaks omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, ei ole võimalik Hiiumaal luua. Toimepiirkonna piiridega kooskõlas oleva haldusüksuse moodustamine (või Käina ja Hiiu valla ühinemisel selle suunas liikumine) tagab paremini ka elanike ja

omavalitsuse enesekorraldusõiguse täitmise, kus inimesed saavad võimaluse rääkida kaasa nende teenuste ja poliitikate kujundamises, millega nad on tihedalt seotud.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kes on juba ühinemistaotluse esitanud, kui sellise haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3. Kuna Emmaste ja Pühalepa valla ühendamiseks muud alternatiivid puuduvad, tuleb vallad ühendada Hiiu ja Käina vallaga, kes ühinevad omaalgatuslikult kriteeriumile vastavaks.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on **Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühendamisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes⁴³.

1) Ajalooline põhjendus

Hiiumaa haldusjaotuse alguspunktiks võib lugeda 1254. aastat, millal saar jaotati Saare-Lääne piiskopi ja Liivi ordu vahel ning tekkisid kaks hilisemat kihelkonda Pühalepa ja Käina. 1627. aastal moodustati lisaks Reigi kihelkond ja 1866. aastal Emmaste kihelkond. 1920. a eraldus Pühalepa vallast esmalt iseseisva aleviku ja hiljem linnana Kärkla (1938). Seega alates 1866. aastast on Hiiumaa haldusjaotuslikult jagunenud vähemalt neljaks omavalitsuseks.

Hiiumaa praegune haldusjaotus baseerub sisuliselt kihelkondlikul valitsemismudelil (Reigi, Pühalepa, Käina, Emmaste kihelkond), juurde on tekkinud vaid Kärkla linn. 2013 a ühinesid lahustükkidena omavalitsusena Kõrgesaare vald ja Kärkla linn. Territooriumiosade vahel on Kärkla linna ümbritseva rõngasvallana Pühalepa vald. Kihelkondliku haldusterritoriaalse korraldusega kooskõlas olevat omavalitsust ei ole Hiiumaal võimalik luua, kuna see ei vastaks HRSis sätestatud kriteeriumitele ega oleks kooskõlas kaasaegse demograafilise olukorra ja inimeste kommunikatsioonipiirkondadega. Hiiumaa siseselt on kindlasti omavalitsuste vahel ajaloolised erinevused, kuid tervikuna on Hiiumaa oma saarelisuse tõttu siiski ühtne identiteediruum.

2001. a kavandatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise reformi ettevalmistamisel plaaniti moodustada kõigi Hiiumaa omavalitsuste baasil üks omavalitsusüksus. Vabariigi Valitsuse määruse⁴⁴ järgi oli kõigi Hiiumaa omavalitsuse ühinemise vajaduse põhjendused järgnevad (lk 11): „Ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks paraneb otsustuste ratsionaalsus. Paranevad võimalused piiratud inimressursi kasutamiseks: suureneb konkurents volikogu ja ametnike tasandil ning paraneb võimalus pakkuda eriala asjatundjatele täiskohaga tööd ja konkurentsivõimelist palka. Väheneb investeeringute killustatus, mis võimaldab teha ulatuslikumaid ja kiiremaid investeeringuid. Nii isiku, kui erakonna tasandil konkretiseerub vastutus Hiiumaa arengu ja huvide esindatuse eest. Ühtse omavalitsuse moodustamine võimaldab üle võtta mitmed maavalitsuse funktsioonid ning seega optimeerida praegust

⁴³ Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

⁴⁴ Vabariigi Valitsuse 2001. a määruse eelnõu „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine“ .

ülesannete jaotust.“. Praegu, 16 aastat hiljem, on kõik need põhjendused endiselt aktuaalsed. Samuti ei saa väita, et Hiiumaa omavalitsuste (sh Emmaste valla ja Pühalepa valla) jaoks oleks ühe omavalitsuse moodustamise ettepanek ootamatu – sellest on räägitud ligi 20 aastat.

2) Mõju elanike elutingimustele

Mõju hindamisel tuleb arvestada ennekõike tekkiva omavalitsuse territoriaalset kooskõla ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ning elanike suhtlemisel kohaliku omavalitsuse võimuorganite ja asutustega. Ühendatava omavalitsuse haldusterritoorium peaks olema kooskõlas inimeste harjumuspärase liikumissuundadega. Sellest tulenevalt oleks negatiivse mõjuga elanike elutingimustele ühinemipiirkond, mis ei ole kooskõlas elanike loomuliku pendelrände areaaliga. Samal ajal tuleb arvestada, et toimepiirkonna keskusest kaugemate piirkondade kohalikes keskustes tuleb luua teenuskeskuste võrk, mille kaudu tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine. Eespool analüüsitust selgus, et Hiiumaa omavalitsused moodustavad ühe toimepiirkonna, mis tähendab, et Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamise ühineva Hiiumaa vallaga omab elanike elutingimustele positiivset mõju.

Omavalitsusel, kus elab 1500 elanikku, ei ole realistlik oma teenusvõimekust ja teenuste profiili laiendada, mis tõttu on nende ühendamine kindlasti vajalik. Potentsiaalselt on ligikaudu 10 000 elanikuga omavalitsuses (volikogude algatusel ühinevad Hiiu vald ja Käina vald ja Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ühendamise Emmaste vald ja Pühalepa vald) võimalik välja arendada kohalikud kvaliteetteenused, tagada teenistujate spetsialiseerumine ja luua strateegilise juhtimise ja arendusvõimekuse kompetentsid. Samas omavalitsuse struktuurikorraldusega tuleb kujundada valitsemismudel, mis võimaldab nende teenuste kättesaadavuse elanike jaoks tagada. St tuleb luua kohalikud (praegustes vallakeskustes asuvad) teenuskeskused ja säilima peavad kohapealsed teenuseid osutavad asutused. Vastavalt Käina valla ja Hiiu valla ühinemislepingule on seda ka kavandatud ning moodustatakse osavallad, mis peavad tagama kogukondlike teenuste osutamise ja elanike osalusvõimalused valla otsustusprotsessis.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Hiiumaa oma saarelise iseloomu tõttu on tugev ja ühtne identiteediruum, mis liidab saare elanikke ennekõike suhtes teiste Eesti piirkondadega. Hiiumaa siseselt on kogukondlik valitsemiskorraldus ja kogemus baseerunud väga pikka aega kihelkondlikul valitsemismudelil, mis tõttu on saarel erinevad kogukonna- ja identiteediruumid. See tähendab, et ühtekuuluvustunde tajumine sõltub selle analüüsimise (vaatamise) kaugusest. Ühises omavalitsuses tuleb lahendada erinevate kogukondade ja väikeste identiteediruumide hoidmise ja arendamise küsimus. Selleks on erinevaid valitsemiskorralduslikke lahendusi (nt kogukonnakogud, osavallad jt) kui ka avaliku võimu ja kodanikuühiskonna vaheliste suhete arendamise perspektiivid.

Kokkuvõtteks, Emmaste valla, Pühalepa valla, Käina valla ja Hiiu valla ühendamine ei peaks vähendama või takistama elanike ühtekuuluvustunnet, kuid võib anda võimaluse hiiu identiteedi tugevdamiseks ja terviklikumaks arendamiseks.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Haldusreformi ekspertkomisjoni liikmete koostatud analüüsid ja käesolevas ekspertarvamuses käsitletud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis on vähemalt 5000 elanikuga ning suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga

teenused. Käesolevas ekspertarvamuses käsitletud inimeste kommunikatsioonipiirkondade analüüs näitab, et Hiiumaal on võimalik moodustada üks selline omavalitsus. Kindlasti tuleb luua kohalike teenuskeskuste võrgustik, mis tagavad elanikele KOV igapäevased administratiivsed teenused ja praegustes valdades asutavate hallatavate asutuste poolt osutatavad teenused. Sealhulgas tuleb arvestada teenuskeskuste kujundamisel just nende piirkondadega, mis on toimepiirkonnakeskusega nõrgalt seotud. Pädevuste konsolideerimine ja parima teenusvõimekuse ülekandmine teistele omavalitsustele on kindlasti teenuste osutamise kvaliteedile positiivse mõjuga. Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab ametnike arv (tabel 3), mis võimaldab katta laiemat profiili pädevusi, kui avaldub ka mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 2. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

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

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

Hiiumaa praegune demograafiline seis võimaldab osa teenuseid osutada vaid tervikpiirkonnas (nt gümnaasiumiharidus, arendustegevus, spetsialiseeritud sotsiaalteenused) ning vallad eraldisseisvana ei ole võimelised neid pädevusi välja arendama. Samuti tekib ühendvallas teenuste osutamisel suurem sünergia ja koostöö (nt haridussüsteemi terviklikkus, kus koolide ja lasteaedade konkurents asendub nende koostöö ja tervikliku juhtimisstrateegiaga). Ühtlustub elanike võimalus saada samalaadse kvaliteedi ja omaosalustasuga teenuseid (näiteks lasteaia õppetasad, toidukulude katmine, ringitasud jms) ja valla poolt makstavaid toetusi (sh sotsiaaltoetused) ning teenuste tase ühtlustub, mis loob ühtlasema elukeskkonna.

Emmaste valla, Käina valla ja Pühalepa valla ühinemisläbirääkimistel koostatud ühinemislepingu projekti ning Käina valla ja Hiiumaa valla ühinemislepingu kohaselt moodustatakse Hiiumaa vallas osavallakogud, mille peamine ülesanne on tagada elanike kaasärääkimise võimalus kohalikes ja üle vallalistes otsustusprotsessides, aidates kujundada arvamusi ja tagada sisend ning tagasiside otsustusorganitele (vallavalitsus, volikogu, volikogu komisjonid) piirkonna tervikliku arengu küsimustes ja piirkonna halduse kvaliteedi osas. Samuti moodustatakse osavallavalitsused, mis tagavad valdkonnapõhiste teenuste kättesaadavuse osavaldades. Teenistujate koondumist keskusesse välditakse planeerides, et vallavalitsuse ametnike ja töötajate teenistuskohad võivad asuda osavallavalitsuste ruumides juhul kui teenistuja elukoht on selles piirkonnas ja tema tööülesanded võimaldada töötada distantsilt. Samuti on kavandatud, et kõik hallatavad asutused jätkavad oma tegevust avalike teenuste osutajatena ning teenuste ja hallatavate asutuste moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine kooskõlastatakse osavallakogus.

Eeldades, et Emmaste ja Pühalepa valla osas rakendatakse sarnaseid teenuste osutamise ja valla struktuurikujunduse põhimõtteid nagu on kavandatud Käina ja Hiiumaa valla

ühinemislepingus, ei ole ette näha negatiivseid mõjusid avalike teenuste osutamise kvaliteedile. Küll aga võimaldab ühendatud omavalitsus vähendada teenusvõimekuse killustatust ning tagada läbi suurema spetsialiseerumise ja uute kompetentside arendamise kvaliteetsema ja laiemaprofiiliga avalikke teenuseid.

5) Mõju haldussuutlikkusele

Hiiumaa olemasolev haldusterritoriaalne korraldus seab järgmised piirangud.

1) Ühendatavate omavalitsuste piiratud finantsid ja väike teenuspiirkond (elanike arv) ei võimalda palgata kõiki vajalikke spetsialiste. Olemasolevad spetsialistid oma suure töökoormuse tõttu ei suuda vajalikul määral süvendatult valdkondi arendada, seetõttu ei ole võimalik kasutada kõiki olemasolevaid arenguvõimalusi. Seda kinnitab suhteliselt väike teenistujate koosseis ning katmata kompetentsid.

2) Omavalitsuste eelarved ei võimalda piisavaid investeeringuid ega suuremate projektide omafinantseeringute katmist. Hiiumaa valdade ühinemise finantsmõjude analüüsist⁴⁵ selgub (tabel 4), et väiksemate valdade põhitegevusetule jääb (so jooksva aasta omaeelarvest investeerimiseks võimalik summas) 5% (Pühalepa vald) ja 10% (Käina vald) vahele, samalaadne on see ka juba ühinenud Hiiu vallas. Küll aga avaldub väga selgelt mastaabiefekt, st kui praegustel väiksematel valdadel on põhitegevuse tulem 85 000 ja 200 000 euro vahel, siis nelja valla ühinemiseks oleks see üle 850 000 euro, mis võimaldab suhteliselt kiiresti ellu viia ka suuremamahulisi investeeringuid.

Tabel 4. Omavalitsuste finantsnäitajad 2016. aasta eelarve alusel

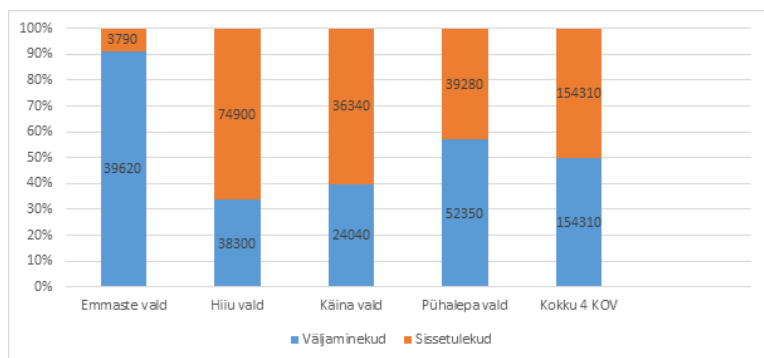
EELARVE PÕHINÄITAJAD	Emmaste vald	Hiiu vald	Käina vald	Pühalepa vald	3 KOV	4 KOV
PÕHITEGEVUSE TULUD	1 380 830	5 682 322	2 279 420	1 723 182	5 383 432	11 065 754
PÕHITEGEVUSE KULUD	-1 259 660	-5 261 832	-2 049 130	-1 638 126	-4 946 916	-10 208 748
PÕHITEGEVUSE TULEM	121 170	420 490	230 290	85 056	436 516	857 006
INVESTEERIMISTEGEVUS	-136 945	-117 059	-676 996	-596 785	-1 410 726	-1 527 785
EELARVE TULEM	-15 775	303 431	-446 706	-511 729	-974 210	-670 779
FINANTSEERIMISTEGEVUS	-91 611	-303 431	319 588	305 000	532 977	229 546
LIKVIIDSED VARAD	0	612	715	111 208	111 922	112 535
VÕLAKOHUSTUSED	392 422	2 952 728	878 394	425 000	1 695 816	4 648 544
NETOVÕLAKOORMUS	392 422	2 952 116	877 679	313 793	1 583 893	4 536 009
NETOVÕLAKOORMUS %	28%	52%	39%	18%	29%	41%
NETOVÕLAKOORMUSE ÜLEMMÄÄR	828 498	3 409 393	1 381 740	1 033 909	3 230 059	6 639 452
NETOVÕLAKOORMUSE ÜLEMMÄÄR %	60%	60%	61%	60%	60%	60%
VABA NETOVÕLAKOORMUS	436 076	457 277	504 061	720 117	1 646 166	2 103 443
OMAFINANTSEERIMISE VÕIMEKUS	1,10	1,08	1,11	1,05	1,09	1,08

Allikas: OÜ Cumulus Consulting (2016) Hiiumaa valdade ühinemisega kaasnevate finantsmõjude hinnang

3) ühe omavalitsuse elanike elukvaliteet sõltub otseselt teise omavalitsuse teenustest, samas puudub teenuse saajatel võimalus teenuste korraldamisel kaasa rääkida siis kui teenust osutatakse teise omavalitsuse poolt. Seda kinnitavad toimepiirkonna ja pendelrände analüüsid.

4) Omavalitsused osutavad vastastikku teenuseid, mistõttu toimub tarbetu kulu vastastikusele kooskõlastamisele ning arvlemisele (joonis 5).

⁴⁵ OÜ Cumulus Consulting (2016) Hiiumaa valdade ühinemisega kaasnevate finantsmõjude hinnang



Joonis 5. Hiiumaa valdade omavaheline arvlemine

Allikas: Allikas: OÜ Cumulus Consulting (2016) Hiiumaa valdade ühinemisega kaasnevate finantsmõjude hinnang, lk 12.

Haldussuutlikkuse mõjude hindamisel tuleb hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäevateenuseid. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väikestes valdades. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga omavalitsustes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2–5 kompetentsivaldkonda. Sellised ühinemiste potentsiaalseks kaasuvateks mõjudeks on need, mis tagavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadliku arendamise ja teevad elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Sisuliselt sama järelduse võib teha ka võrreldes Hiiumaa siseselt omavalitsuste teenistujate poolt kaetavaid kompetentsiprofiile.

Hiiumaa omavalitsuse ühendamise tekitab võimekus välja arendada piirkondlikud ja regionaalse mõõtmega kompetentsivaldkonnad - nt turismi- ja ettevõtlusarendus, kõrgprofessionaalsed kompetentsivaldkonnad (nt eestkoste, jurist, arhitekt), süsteemne rahvusvaheline suhtlemine jms. Analüüsid ja ühinemiskogemused näitavad, et selliseid kompetentse ei ole üldjuhul võimalik välja arendada 5000 elanikuga omavalitsuses, need võimekused tekivad alles 10 000-11 000 elanikuga omavalitsuses. Arvestades kavandatavat regionaalhalduse reformi oleks ühtse Hiiumaa valla tekkimisel võimalik sisuliselt maakondlikud ülesanded võimalik anda täitmiseks kohalikele omavalitsusele.

Tabel 5. Kohalike omavalitsuste teenistujate poolt täidetavate kompetentsivaldkondade arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides

		Kohaliku omavalitsuse täidetavate kompetentsivaldkonnad									
		6-10		11-15		16-20		21-25		26-32	
		valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%
Elanike kuni 2000 arv	kuni 2000	9	31,0%	14	48,3%	5	17,2%	1	3,4%	0	0,0%
	2000-5000	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%	2	12,5%	0	0,0%
	üle 5000	0	0,0%	0	0,0%	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%
Kokku		10		21		12		5		1	

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

Hiiumaa valdade ühendamise kaasnevate finantsmõjude hinnangu järeldused on:

- tekib ligi 12 miljoni euro suuruse põhitegevuse tuluga omavalitsusüksus (aastal 2018), põhitegevuse tulemliga 1 miljonit eurot, mis kahekordistub aastaks 2025;
- põhitegevuse tulude ja kulude maht väheneb tulenevalt omavahelise arvlemise lõppemisest u 150 000 euro võrra aastas;
- võimaldab saadava ühinemistoetuse ühekordse tuluna investeerida;
- omafinantseerimise ja kohustuste võtmise võimekus suureneb ajas. Ühendamise järgsel aastal (2018) on likviidsete varade suunamata jääk 800 000 eurot, netovõlakoorumus 32%, võlakohustused 4,6 miljonit eurot, vabad laenuvahendid mahus 3,3 miljonit eurot ja omafinantseerimise võimekuse näitaja 1,09. Perioodi 2018–2025 investeerimisvõime on kokku u 23 miljonit eurot (omavahendid, laen ja eelarvestrateegiates kavandatud investeeringud);
- tekib võimekus ellu viia senisest tunduvalt suurema mahuga projekte. Võimalik on kavandada tervikult saarelise omavalitsuse infrastruktuuri ja teenuste pakkumist, mis loob eeldused parema kulutõhususe saavutamiseks omavalitsuse majandamisel ja teenuste osutamisel.

Kokkuvõtteks, nii haldussuutlikkuse võimekuse kasvu kui finantsmõjude osas on Emmaste ja Pühalepa valla ühendamisel Hiiumaa vallaga ning ühtse kogu Hiiumaakonda hõlmava valla loomisel positiivsed mõjud.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Emmaste vallas 1241 ja Pühalepa vallas 1590 elanikku. Tegelik püsielanike arv on oluliselt väiksem (vt tabel 2 rahvaloenduse andmed). Emmaste ja Pühalepa vald on väheneva elanike arvuga omavalitsused, Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb Emmaste valla elanike arv aastaks 2030 18,4–19,7% ja Pühalepa valla elanike arv 3,4–4,4%. Rahvaloenduste vahel aastatel 2000–2011 on Emmaste elanike arv vähenenud 14,4% ja Pühalepa elanike arv 20,2% (tabel 2).

Hiiumaa Arengustrateegias 2010+ (2013) on rahvastikuarengutrende analüüsitud järgnevalt, lk 17–18: „Hiiumaal oleme praeguseks ajaks jõudnud oma rahvastikuarengus kriitilisse seisu. Vastavalt Geomedia OÜ poolt koostatud prognoosidele (rahvastikuarengu võimalike arengutrendide kohta) on kõikides Eesti maakondades perioodil 2005–2012 suurenenud tööealiste (20–64.a) ning 65+ vanuserühma osakaal ning vähenenud 0–19 aastaste osakaal. Suhteliselt suure noorte osakaalu vähenemisega eristuvad Lääne-Eestist Saaremaa, Hiiumaa ja Läänemaa. 2012. aastal oli rahvastikuregistri andmetel Eestis 1 364 170 elanikku. Vähenemine aastatel 2000–2012 oli keskmiselt 0,2% aastas. 2020. aastaks väheneb elanikkond 16–18 000 võrra. Edaspidi vähenemine kiireneb 0,3–0,4%, eriti Hiiumaal ja Saaremaal (vananemise tõttu). Kui praegu eristub Hiiumaakond koos Harjumaaga suhteliselt suure noorte osakaaluga kogu maakonna elanikkonnast, siis aastal 2030 see enam nii ei ole. Noored lahkuvad, protsessi mõjutab omakorda väike sündivus, elanikkond väheneb ja vananeb. 2030. aastaks koondub 43–48% (olenevalt stsenaariumist) elanikkonnast Harjumaale; 11% Tartumaale (baasstsenaariumi järgi). Eestis jätkub rahvastiku negatiivne areng ennekõike Ida-Virumaal, Jõgevamaal; Lääne-Eestist Läänemaal ja Hiiumaal. Hiiumaal oli 2005. aastal 1575 inimest vanuses 65+ ja 2012. aastal 1669 inimest (+94). 31. detsembri 2012. a rahvaloenduse andmetel elas Hiiumaal 8474 elanikku ja võrreldes 2000. aasta rahvaloendusega on seda viiendiku võrra vähem.“

Statistikaameti prognoosi kohaselt on ühinevate omavalitsuste demograafilised tendentsid 2015–2030 järgmised:

Omavalitsus	Rahvaarvu muutus 2015–2030	Elanikkonna keskmine vanus	
		2015	2030
..Käina vald	-17,1–18,3%	45,2	50,9
..Kärdla linn*	-17,1–18,3%	45,2	50,9
..Pühalepa vald	-3,4–4,4%	39,8	44,1
..Emmaste vald	-18,4–19,7%	47,2	52,4
..Kõrgessaare vald*	-18,4–19,7%	47,2	52,4

Hiiumaa maakonnaplaneeringu ruumilises analüüsis (2015)⁴⁶ lk 7 on öeldud: Statistikaameti pikaajalise rahvastikuprognosi kohaselt väheneb Hiiu maakonna rahvaarv aastaks 2040 üle 30% (Tammur 2014).

Analüüsid näitavad (nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015⁴⁷), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsesse ise oluliselt mõjutada ei suuda. Hiiumaal võib see suutlikkus tekkida vaid juhul kui valdade ühendamine hõlmab kogu saart ning suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtluse arendamise ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika. Väiksemates omavalitsusüksustes või ilma toimepiirkonna keskust (peamine töökohtade asukoht) hõlmava omavalitsuseta ei ole demograafiliste protsesside suunamine realistlik. Seega ühendamata omavalitsused seisavad igal juhul silmitsi tugeva elanike arvu vähenemise survega, mis mõjutab paratamatult omavalitsuse eelarvet ja seeläbi teenuste osutamise võimekust. Ühendamise järel sihikindla strateegilise juhtimise suunamine ja ettevõtluspoliitika väljatöötamine ning rakendamine võib anda võimaluse neid trende pidurdada.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Hiiumaal on 2015. a koostatud analüüs „Hiiumaa ühistranspordi mudeli väljatöötamine“⁴⁸, mis analüüsib väga põhjalikult praeguseid Hiiumaa siseseid ühistranspordiühendusi ja selle arendamise perspektiive. Samuti teedevõrku ja selle arendamise perspektiive. Analüüsi peamine järeldus on, et praegune bussiliinivõrk tagab suhteliselt head ühendused kohalike keskustega ja toimepiirkonna keskusega. Siiski on liinivõrgu arendamisel arenguruumi just regulaarsete ühenduste parandamisel. Analüüsist ilmneb selgelt varasem järeldus, et Emmaste valla kandid ja Kõpu poolsaare piirkond on Kärdla linnaga nõrgemalt seotud ja liikumise aeg sealt maakonna keskusesse on oluliselt pikem kui mujalt. Seda tuleb kindlasti võtta arvesse ühtses omavalitsuses teenuste osutamise struktuuri kujundamisel ja bussiliinivõrgu arendamisel.

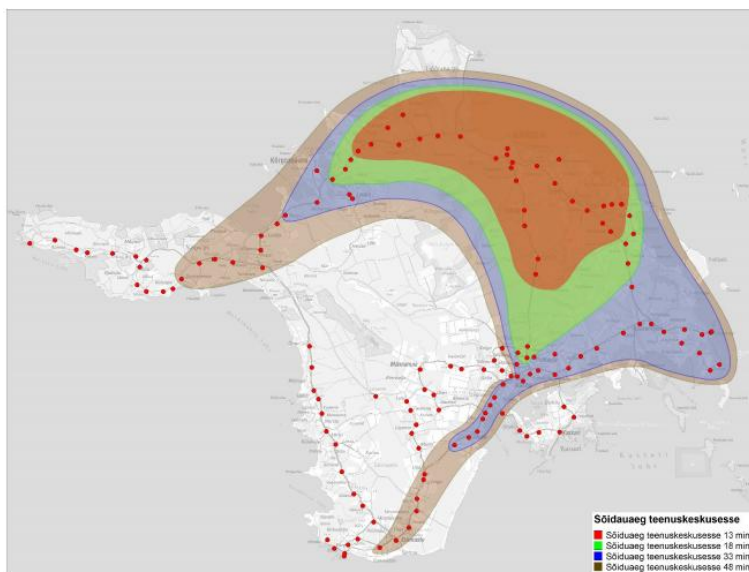
⁴⁶

<https://hiiu.maavalitsus.ee/documents/180835/1011719/Lisa+4.+Olemasolev+olukord.+Ruumiline+anal%C3%BC%C3%BCs+14.11.16.pdf/bbf70dfc-71ad-4a35-a349-79584950230e?version=1.0>

⁴⁷ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/turi-vald-26-02-2014.pdf>.

⁴⁸

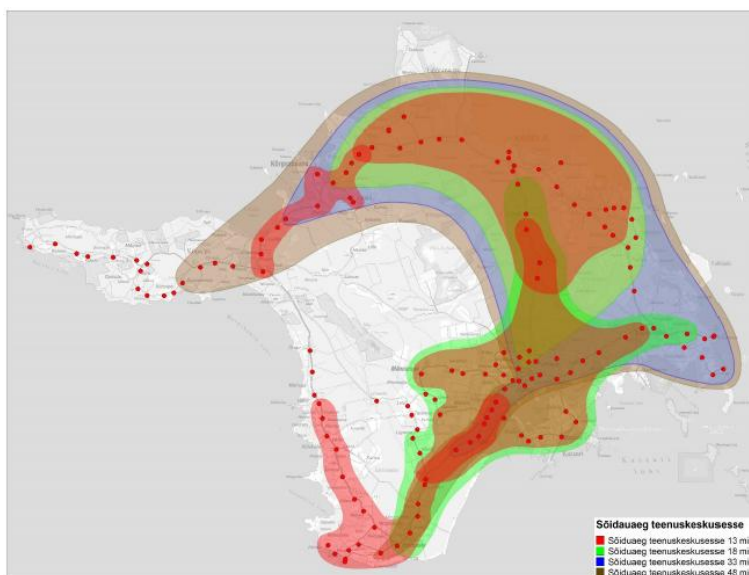
<https://hiiu.maavalitsus.ee/documents/180835/1011719/Lisa+2.+Hiiumaa+%C3%BChistranspordi+mudel.pdf/aa7b90da-808d-48c6-967d-61d159c11bcc?version=1.0>



Joonis 6. Sõiduaeg Kärklasse

Joonis 6 . Sõiduaeg toimepiirkonna keskusesse.

Allikas: Hiiumaa ühistranspordi mudeli väljatöötamine, 2015, lk 14



Joonis 8. Teenuskeskustele hea juurdepääsuga alad

Joonis 7. Sõiduaeg teenuskeskusesse.

Allikas: Hiiumaa ühistranspordi mudeli väljatöötamine, 2015, lk 16

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Hiiumaa Arengustrategias 2010+ (2013) on põhjalikult analüüsitud Hiiumaa arengustsenaariumeid, millest enamik näeb Hiiumaal ettevõtluskeskkonna teadlikku ja strateegilist arendamist, kuid erinevatest profiilidest lähtuvalt. (Öko)turismisaar, tehnoloogia saar ja tööstussaar on kõik võimalikud arengustsenaariumid, kuid eeldavad sihipäraselt arendustegevust oma vastavate tugevuste väljakujundamisel. Reaalne ettevõtluspoliitika Hiiumaa omavalitsuse kontrolli all võib olla selleks tööriistaks, mis võimaldab pidurdada piirkonna ääremaastumist (võrreldes teiste Eesti ja Läänemere äärsete piirkondadega) ja negatiivseid demograafilisi tendentse ning seeläbi vältida ääremaa stsenaariumi realiseerumist.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Hiiumaa gümnaasiumivõrk on korrastatud, alates 2016. a tegutseb Kärddlas riigigümnaasium ning sellest tulenevalt on suletud Käinas gümnaasiumiosa ning kujundatud ümber endine Kärddla Ühisgümnaasium. Praxise 2014. aastal koostatud Eesti koolivõrguanalüüsi⁴⁹ kohaselt on Hiiumaa põhikoolivõrk optimaalne. Selle analüüsi kohaselt peaks Hiiumaal olema üks gümnaasium (praeguseks täidetud) ja vähenema üks kool Pühalepa vallast. Suurem omavalitsus võimaldab vajadusel säilitada kodulähedasi esimese ja teise astme põhikooliklasse, mida üldjuhul peetakse vajalikuks hoida võimalikult kodulähedal (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7). Hiiumaa omavalitsuse (ja asustusüksuste) geograafiline asend (vt analüüs eespool) seab omad raamid koolivõrgu ümberkujundamisele. Praegune koolivõrk (haridusteenuse kättesaadavus) on optimaalne ning muudatused selles peaksid olema ennekõike juhtimisalased. See tähendab, et ühine vald võimaldab arendada koolivõrku ühtses piirkonnas, mis võimaldab tagada tugispetsialistide, õpetajate täiendõppe ja hariduse tugifunktsioonide tagamise terviklikumalt ja eelduslikult kvaliteetsemal tasemel. (Vt nt Raplamaa omavalitsuse võimekuse konsolideerimise arendusstrateegia, 2013). Valdade õpirände analüüs (tabel 6 ja 7) kinnitab, et põhikooli lapsed õpivad peamiselt oma valla koolides. Siiski Pühalepa valla 2. ja 3. kooliastme lastest 20% õpib Kärddlas (Hiiu vallas). Kuna maakonnas on vaid üks gümnaasium (Kärddlas), siis gümnaasiumi osas on domineeriv Kärddla-suunaline ränne. Seega ühendamine ei tohiks kaasa tuua negatiivset mõju hariduslikule olukorrale, kuid saab avaldada sellele positiivset mõju läbi tervikliku koolipiirkonna juhtimise ja arendamise.

Tabel 6. Pühalepa valla õpiränne

Sihtpunkt	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Pühalepa vald	31	26	21	0
Hiiu vald	3	7	6	15
Käina vald	0	1	3	0
Emmaste vald	0	0	0	0
Muu (mandril)	0	0	0	4

Tabel 7. Emmaste valla õpiränne

Sihtpunkt	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Emmaste vald	35	27	20	0
Hiiu vald	3	0	1	9
Käina vald	2	1	2	0
Pühalepa vald	0	0	0	0
Muu (mandril)	1	1	1	3

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Emmaste ja Pühalepa valla ühendamine ülejäänud Hiiumaa omavalitsustega on kooskõlas elanike toimepiirkonna ja teenusrände areaaliga ning toimepiirkonna kooskõlla viimine haldusterritoriaalse korraldusega on positiivse mõjuga. (Täpsemalt vt osa keskus-tagamaa süsteem ja inimeste igapäevane ränne). Kuna Hiiumaa on tervikuna üks toimepiirkond, siis

⁴⁹ Praxis (2014) „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“, kättesaadav: http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_proгноos2020.pdf.

territoriaalse terviklikkuse saavutamiseks tuleb Vabariigi Valitsusel ühendada ka Emmaste ja Pühalepa vallad Hiiumaa ja Käina valdadega, et moodustada ühtne Hiiumaa vald.

Uuringute kohaselt eristub Hiiumaal peamise toimepiirkonna keskusena Kärdla linn ning kohaliku toimepiirkonna keskusena Käina alevik. Emmaste küla on pendelrände sihtpunktiks oma valla teistele kantidele. Käina ja Emmaste piirkond moodustab saarel keskusega nõrgalt seotud iseseisva kohaliku toimepiirkonna, mida tuleks omavalitsuse valitsemisstruktuuri kujundamisel kindlasti arvesse võtta ning moodustada tugevad kohalikud teenuskeskused, soovituslikult koos kohalike elanike kaasavate arutelu võimalustega, mis võimaldaks kohalikel elanikel anda edasi nende piirkonna vajadused ja samas kaasata neid ühendamavalitsuse otsustusprotsessi. Hiiumaa valla ja Käina valla ühinemislepingu kohaselt on kavandatud teenuste kättesaadavuse ja kodanikuosaluse tagamiseks moodustada ühinenud omavalitsuses osavallad.

Ühendamise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäitajad põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁵⁰.

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

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

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

⁵⁰ <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>.

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

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

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

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 ühendamisjuhtumi 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 (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁵¹

Pärast volikogu valimise tulemuste väljakuulutamist esitab ühendatud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud nimetatud määruse alusel

⁵¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Arvestades Hiiu ja Käina valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrusega nr 40 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist⁵² arvestatakse Hiiu valla ja Käina valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga omavalitsuste volikogude algatusel ühinemise tulemusena moodustatavas Hiiumaa vallas (Hiiu ja Käina vallas) kokku 6719 elanikku, mistõttu ühinemise jõustumisel on riigieelarvest Hiiumaa vallale eraldatava ühinemistoetuse summaks **762 300** eurot (462 300+300 000)⁵³.

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.

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

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

6. Määruse jõustumine

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

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Emmaste valla, Hiiu valla, Käina valla ja Pühalepa valla volikogudele.

⁵² Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrus nr 40 „Hiiu valla ja Käina 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/103022017015>

⁵³ Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁵⁴. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse HRS § 9 lõike 8 järgi nimetatud ettepanek vastuvõetuks. HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas maavanem volikogude seisukohad 16. mail 2017 Rahandusministeeriumile⁵⁵. Hiiu Vallavolikogu toetas Vabariigi Valitsuse ettepanekut, Käina Vallavolikogu nõustus ettepanekuga vaikimisi ning Pühalepa ja Emmaste Vallavolikogu ei toetanud valitsuse ettepanekut (vt ka eelnõu seletuskirja osa “*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*”).

Pühalepa Vallavolikogu vastuväited

Pühalepa Vallavolikogu on oma seisukohas kirjeldanud üldiste olukorda kirjeldavate näitajate alusel, et Pühalepa valla olukord on juba praegu piisavalt hea, toomata samas esile konkreetseid meetmeid või tegevusi, mille abil suudetakse tagada haldusreformi eesmärk (so teenuste osutamise võimekuse kasv jm), samuti ei ole omavalitsus oma arvamuses esile toonud võimalikku ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju. Tagasisides ei sisaldu uusi argumente, millele peaks Vabariigi Valitsus esitama täiendavaid selgitusi Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendamiseks. Alljärgnevalt on märgitud peamised Pühalepa Vallavolikogu vastuväited Vabariigi Valitsuse ettepanekule, koos Vabariigi Valitsuse selgitustega nende põhjendatuse kohta.

1. Pühalepa Vallavolikogu märgib, et Pühalepa vald on praegu 37 keskmisest rikkama põhituludega valdade hulgas, mis valdavalt määrab omavalitsuse investeerimisvõimekuse ja oma elanikele osutatavate teenuste ulatuse. Pühalepa vald on võimeline iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Pühalepa Vallavolikogule ja Vallavalitsusele ei ole riigi poolt tehtud ühtegi märkust, ettekirjutust, menetlustoimingut jne. avalike teenuste osutamise kvaliteedi kohta, teenuste puudumise või nende vähese kättesaadavuse kohta.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ainult moodustatavas Hiiumaa vallas tervikuna on võimalik tagada haldusreformi eesmärk (teenuste osutamise võimekuse kasv), mida ei ole võimalik saavutada Pühalepa valla iseseisvana jätkamise korral.

Hiiumaa valdade ühendamise ja kaasnevate finantsmõjude analüüsist järeldub, et ühinemisel tekib ligi 12 miljoni euro suuruse põhitegevuse tuluga omavalitsusüksus (aastal 2018), põhitegevuse tulemliga 1 miljonit eurot, mis kahekordistub aastaks 2025. Valla omafinantseerimise ja kohustuste võtmise võimekus suureneb ajas (ühendamise järgsel aastal (2018) on likviidsete varade suunamata jääk 800 000 eurot, netovõlakoorumus 32%, võlakohustused 4,6 miljonit eurot, vabad laenuvahendid mahus 3,3 miljonit eurot ja omafinantseerimise võimekuse näitaja 1,09. Perioodi 2018–2025 investeerimisvõime on kokku u 23 miljonit eurot (omavahendid, laen ja eelarvestrateegiates kavandatud investeeringud)). Tulenevalt omafinantseerimise ja kohustuste võtmise võime ning sellele lisaks ka ühekordselt ühinemistoetusest tekib võimekus ellu viia senisest tunduvalt suurema mahuga projekte. Võimalik on kavandada tervikult saarelise omavalitsuse infrastruktuuri ja teenuste pakkumist, mis loob eeldused parema kulutõhususe saavutamiseks omavalitsuse majandamisel ja teenuste osutamisel. võimaldab saadava ühinemistoetus ühekordse tuluna investeerida.

⁵⁴ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁵⁵ Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60721028>.

2. Pühalepa Vallavolikogu väidab, et sundliitmise korral teenuste tase Pühalepa vallas halveneb ja halduskulud suurenevad, mis riivab otseselt Pühalepa valla elanike huve ja HRS eesmärke.

Vabariigi Valitsus selgitab, et moodustatavas Hiiu vallas tervikuna teenuste tase tõuseb ja halduskulud osakaaluna kogukuludest vähenevad (vaatamata sellele et summaarselt on uue valla halduskulud kindlasti suuremad, kui praegused Pühalepa valla halduskulud), võimaldades tagada haldusreformi eesmärgi, mida ei ole võimalik saavutada Pühalepa valla iseseisvana jätkamise korral.

Ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimunud omavalitsuste ühinemisel tuleb ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-ga 4, mis näeb ette, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Seega teenuste kättesaadavus kõigi seniste omavalitsuste territooriumil tuleb ühinemisel moodustunud Hiiumaa vallal tagada ja puudub objektiivne alus väita, et teenuste tase võrreldes praegusega senisel Pühalepa valla territooriumil langeks.

3. Pühalepa Vallavolikogu leiab, et Pühalepa vald suudab paremini tagada piirkonna jätkusuutliku tegevuse ja majandusliku potentsiaali kasvu. Valla enda puhul on territoriaalne sidusus ja lähedus olemas, kuid hiigelsuure pindalaga (1023 km²) vallaks ühinemisel läheks see kaduma

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole põhjendatud või selgitatud, kuidas tagatakse majandusliku potentsiaali või avalike teenuste võimekuse kasv omavalitsuste eraldiseisvalt jätkates. Samuti ei saa nõustuda hinnanguga, et moodustuv vald ei moodusta territoriaalselt sidusat tervikut, kuna tegemist on ühtse toimepiirkonna ja teenusrände areaaliga, mis on seletuskirja osas „Määruse mõjud“ ka selgelt esile toodud. Toimepiirkonna kooskõlla viimisel haldusterritoriaalse korraldusega on positiivne mõju piirkonna konkurentsivõimele ja jätkusuutlikkusele, kuna Hiiumaa on tervikuna üks toimepiirkond. Uuringute kohaselt eristub Hiiumaal peamise toimepiirkonna keskusena Kärdla linn ning kohaliku toimepiirkonna keskusena Käina alevik (vt lisaks seletuskirja ptk. 4 osasid “*Keskus-tagamaa süsteem ja inimeste igapäevane ränne*” ning “*Omavalitsuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine*”).

Emmaste Vallavolikogu vastuväited

Emmaste Vallavolikogu on oma seisukohas nentunud, et Emmaste valla olukord on juba praegu piisavalt hea, kuid ei ole esile toonud konkreetseid meetmeid või tegevusi, millega suudetakse tagada haldusreformi eesmärk (so teenuste osutamise võimekuse kasv jm), samuti ei ole argumenteeritult välja toodud võimalikku ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju, vaid valdavalt on mitte nõustunud seletuskirjas esitatud mõjude kirjeldusega või subjektiivsele hinnangule tuginedes eeldatud negatiivse mõju ilmnemist (enamike asjaolude lõikes eeldatakse, et võim ja teenuse kaugenevad, mis vähendab elanike elukvaliteeti ja teenuste kvaliteeti ja suurendab kulusid). Tagasisides ei sisaldu uusi olulisi argumente, millele

Vabariigi Valitsus peaks esitama täiendavaid selgitusi Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendamiseks.

Järgnevalt on esitatud Emmaste Vallavolikogu tagasisides esitatud peamised vastuväited ja Vabariigi Valitsuse selgitused nende põhjendatuse kohta:

1. Emmaste Vallavolikogu märgib, et valla elanikud on sundühendamisele vastu (osalus hääleõiguslikest valla elanikest 35,4%, neist ühinemise mittepooldajaid 72,5%).

Vabariigi Valitsus selgitab, et 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. Elanike arvamus ei ole eraldiseisva asjaoluna aluseks menetluse lõpetamisele, Vabariigi Valitsus saab elanike arvamuse tulemusi ühe ühendamismenetluse jätkamise või selle lõpetamise asjaoluna kaaluda, kuid menetluse lõpetamise kaalumiseks peaks volikogu põhjendama eeskätt piisavalt argumenteeritult valdava negatiivse mõju (so enamuse ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes) ilmnemist ühinemisel.

2. Emmaste Vallavolikogu leiab, et ühinemise mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele on pigem negatiivne, kuna ühinemisel muutuks avalike teenuste pakkumine keerulisemaks, kulukaks valla eelarvele, liiga keerukaks, mitteläbipaistvaks, ebaturvalisemaks, aeglaseks ja koormavaks ning kuluefektiivsus väheneks. Haldusreformi eesmärgid on juba praegu täidetud, kuna Emmaste vald korraldab iseseisvalt ja juhib kohalikku elu ning täidab seadusest tulenevaid ülesandeid. Ühinemisel oleks Emmaste valla piirkonna arengule, teenuste kvaliteetsele osutamisele, võimekuse kasvule ning konkurentsivõime suurendamisele negatiivne mõju.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on eespool kirjeldatud omavalitsustele seadusest tulenevaid kohustusi ning nenditud, et teenuste osutamine on juba praegu kiirelt ja kvaliteetselt korraldatud. Esitatud on spekulatiivne negatiivne mõju ilma põhjendatud argumentideta.

Ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimunud omavalitsuste ühinemisel tuleb ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsusel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-ga 4, mis näeb ette, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Seega teenuste kättesaadavus kõigi seniste omavalitsuste territooriumil tuleb ühinemisel moodustunud Hiiumaa vallal tagada ja puudub objektiivne alus väita, et teenuste tase võrreldes praegusega senisel Emmaste valla territooriumil langeks.

Mõju osas avalike teenuste osutamisele, haldusvõimekusele ja halduskuludele vt selgitusi järgnevatel punktides 3.4 ja 3.5.

3. Mõju ETHS § 7 lõike 5 toodud asjaoludele:

- 1) *Ajalooline taust* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et ühendamine Vabariigi Valitsuse ettepaneku järgi ei oleks ajalooliselt põhjendatud.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on Emmaste Vallavolikogu vastuväites kirjeldatud ajaloolist tausta, mil Emmaste vald on iseseisvana toiminud, samas ei ole esile toodud ühinemise võimalikku negatiivset mõju ajaloolisele taustale.

- 2) *Mõju elanike elutingimustele* – Emmaste Vallavolikogu väidab, et Emmaste valla ühendamine ühineva Hiiumaa vallaga omaks selle piirkonna elanike elutingimustele negatiivset mõju.

Vabariigi Valitsus selgitab, et omavalitsuse seisukohas märgitud negatiivse mõju põhjendus ei ole piisav ega veenev. Emmaste vallavolikogu märgib, et Emmaste vald vastab tegelikult 2. tasandi teenuskeskuse tingimustele ja Emmaste vald oli esimene Hiiumaal, kes koostas kaasava eelarve. RAKE uuringus ega maakonnaplaneeringus omavalitsust teise tasandi teenuskeskuseks ei ole käsitletud. Volikogu seisukohas eeldatakse, et ühinemisel otsustusõigus väheneb ja võim kaugeneb ning ääremaastumine süveneb. Samuti tuuakse välja, et valla ühendamise korral elanike elutingimused halvenevad seeläbi, et pärast ühinemist peab Emmaste vald teiste valdade ebamõistlikke püsikuluseid kandma, mis vähendab investeerimisvõimekust kohaliku kogukonna jaoks. Esitatud hinnang ei ole põhjendatud konkreetsete objektiivsete asjaoludega ning ei arvesta ühinemisel moodustuva omavalitsusüksuse kui terviku elanike kasvava heaolu ja paranevate elutingimuste tagamise vajadusega.

Mõju hindamisel tuleb arvestada ennekõike tekkiva omavalitsuse territoriaalset koostõla ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ning elanike suhtlemisel kohaliku omavalitsuse võimuorganite ja asutustega. Ühendatava omavalitsuse haldusterritoorium peaks olema koostõlas inimeste harjumuspärase liikumissuundadega. Sellest tulenevalt oleks negatiivse mõjuga elanike elutingimustele ühinemispirkond, mis ei ole koostõlas elanike loomuliku pendelrände areaaliga. Samal ajal tuleb arvestada, et toimepiirkonna keskusest kaugemate piirkondade kohalikes keskustes tuleb luua teenuskeskuste võrk, mille kaudu tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine. Hiiumaa omavalitsused moodustavad ühe toimepiirkonna, mis tähendab, et Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamisest volikogude algatusel ühinevate Hiiumaa valla ja Käina vallaga on elanike elutingimustele positiivne mõju.

- 3) *Elanike ühtekuuluvustunne* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et Emmaste valla ühendamine Hiiumaa vallaga omaks elanike ühtekuuluvustunnele negatiivset mõju.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Emmaste Vallavolikogu piisavalt põhjendanud eeldatava negatiivse mõju avaldumist tuginedes varasemale Kärddla linna ja Kõrgesaare valla ühinemise kogemusele, mille järgselt väidetavalt nähtus, et Kõrgesaare valla elanikud on ühinemisega rahulolematud. Kuivõrd praeguse haldusreformi käigus on nähtud ette erinevad võimalused omavalitsuse korraldamise ja teenuste korraldamise detsentraliseerimiseks (osavallakogud, kogukonnakogud) kogukondliku ühistegevuse ning rolli tagamiseks ühendvalla juhtimisel ei saa varasemast kogemusest väljatoodud negatiivseid arvamusi pidada Emmaste valla ühinemise objektiivselt põhjendatud negatiivseks mõjuks. Teenuste kättesaadavuse tagamine ühinemise tulemusena moodustuva valla kõigis osades on moodustuva omavalitsusüksuse organite lahendada ning Hiiumaa valla seadusest tulenev kohustus.

Hiiumaa oma saarelise iseloomu tõttu on tugev ja ühtne identiteediruum, mis liidab saare elanikke ennekõike suhtes teiste Eesti piirkondadega. Hiiumaa siseselt on kogukondlik valitsemiskorraldus ja kogemus baseerunud väga pikka aega kihelkondlikul valitsemismudelil, mis tõttu on saarel erinevad kogukonna- ja identiteediruumid. St ühtekuuluvustunde tajumine sõltub selle analüüsimise (vaatamise) kaugusest. Ühises omavalitsuses tuleb lahendada erinevate kogukondade ja väikeste identiteediruumide hoidmise ja arendamise küsimus. Selleks on erinevaid valitsemiskorralduslikke lahendusi (nt kogukonnakogud, osavallad jt) kui ka avaliku võimu ja kodanikuühiskonna vaheliste suhete arendamise perspektiivid. Kokkuvõtteks, Emmaste valla, Pühalepa valla, Käina valla ja Hiiu valla ühendamine ei vähenda või takista elanike ühtekuuluvustunnet, kuid võib anda võimaluse Hiiumaa kui ühisidentiteedi tugevdamiseks ja terviklikumaks arendamiseks.

- 4) *Ühinemiste mõju avalike teenuste osutamisele* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et sundühendamisel oleks negatiivne mõju avalike teenuste kvaliteedile Emmaste vallas.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole põhjendatud argumenteerida negatiivset mõju eeldusega, et sotsiaalteenuste ühtlustamisel kaovad osad senise Emmaste valla (eelkõige mittevajaduspõhised) toetused ning et teenused liiguvad keskusesse ja kaugenevad abivajajast, suurendades teenuste kasutajate kulu. Teenuste kättesaadavuse tagamiseks on ühendamisel võimalik rakendada osavaldasid ning teenuskeskusi, et säilitada kohapeal need teenused, mille juures on oluline kliendilähedus (seejuures osavalla moodustamiseks piisab ainult asjaomase volikogu sellesisulisest otsusest). Kohaliku omavalitsuse siseste detsentraliseeritud juhtimismudelite rakendamise võimaluste kohta on koostatud juhend⁵⁶. Samuti ei ole piisav argument, et järelevalve ega auditite käigus ei ole tehtud teenuste kvaliteedi osas etteheiteid, kuivõrd Emmaste vald ei ole ka näiteks ühegi Riigikontrolli auditi valimisse kuulunud.

Kindlasti tuleb Hiiumaa olustikku ning ka seniseid kokkuleppeid ühinemisläbirääkimiste käigus arvestades luua kohalike teenuskeskuste võrgustik, mis tagavad elanikele omavalitsuse igapäevased administratiivsed teenused ja praegustes valdades asutatavate hallatavate asutuste poolt osutatavad teenused (sh tuleb arvestada teenuskeskuste kujundamisel just nende piirkondadega, mis on toimepiirkonnakeskusega nõrgalt seotud). Pädevuste koondamine ja parima teenusvõimekuse ülekandmine teistele omavalitsustele on kindlasti teenuste osutamise kvaliteedile positiivse mõjuga. Seletuskirjas eespool viidatud analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab ametnike arv, mis võimaldab katta laiemat hulka vajalikke pädevusi, kui avaldub ka mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Hiiumaa praegune demograafiline seis võimaldab osa teenuseid osutada vaid tervikpiirkonnas (nt gümnaasiumiharidus, arendustegevus, spetsialiseeritud sotsiaalteenused) ning vallad eraldiseisvana ei ole võimelised neid teenuste osutamise pädevusi välja arendama. Samuti tekib ühendvallas teenuste osutamisel suurem sünergia ja koostöö (nt haridussüsteemi terviklikkus, kus koolide ja lasteaedade konkurents asendub nende koostöö ja tervikliku juhtimisstrateegiaga). Ühtlustub elanike võimalus saada samalaadse kvaliteedi ja omaosalustasuga teenuseid (näiteks lasteaia õppetasad, toidukulude katmine, ringitasud jms) ja valla poolt makstavaid toetusi (sh sotsiaaltoetused) ning teenuste tase ühtlustub, mis loob ühtlasema elukeskkonna.

⁵⁶ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf.

Eeldades, et Emmaste ja Pühalepa valla osas rakendatakse sarnaseid teenuste osutamise ja valla struktuurikujunduse põhimõtteid nagu on kavandatud Käina ja Hiiu valla ühinemislepingus, mida on Hiiu valla ja Käina valla esindajad ka kohtumistel kinnitanud, ei ole ette näha negatiivseid mõjusid avalike teenuste osutamise kvaliteedile. Küll aga võimaldab ühendatud omavalitsus vähendada teenusvõimekuse killustatust ning tagada läbi suurema spetsialiseerumise ja uute pädevuste arendamise kvaliteetsema ja laiemat profiiliga avalikke teenuseid.

- 5) *Mõju haldussuutlikkusele* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et Emmaste valla ühinemisel oleks negatiivne mõju piirkonna haldussuutlikkusele.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole esitatud vastuväited Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas esitatule põhistatud, muul moel ei ole väidetavat negatiivset mõju argumenteeritud (v.a asjaoluga, et mandaatide osakaalu arvestades on ebatõenäoline, et uue ühinenud valla volikogu otsustaks investeringute tegemise piirkonda, mis ei ole kooskõlas hea haldustavaga).

Hiiumaa olemasolev haldusterritoriaalne korraldus seab järgmised piirangud:

- 1) Ühendatavate omavalitsuste piiratud finantsid ja väike teenuspiirkond (elanike arv) ei võimalda palgata kõiki vajalikke spetsialiste. Olemasolevad spetsialistid oma suure töökoormuse tõttu ei suuda vajalikul määral süvendatult valdkondi arendada, seetõttu ei ole võimalik kasutada kõiki olemasolevaid arenguvõimalusi. Seda kinnitab suhteliselt väike teenistujate koosseis ning katmata kompetentsid.
- 2) Omavalitsuste eelarved ei võimalda piisavaid investeringuid ega suuremate projektide omafinantseeringute katmist. Hiiumaa valdade ühinemise finantsmõjude analüüsist⁵⁷ selgub, et väga selgelt avaldub mastaabiefekt, st kui praegustel väiksematel valdadel on põhitegevuse tulem 85 000 ja 200 000 euro vahel, siis nelja valla ühinemiseks oleks see üle 850 000 euro, mis võimaldab suhteliselt kiiresti ellu viia ka suuremamahulisi investeringuid.
- 3) ühe omavalitsuse elanike elukvaliteet sõltub otseselt teise omavalitsuse teenustest, samas puudub teenuse saajatel võimalus teenuste korraldamisel kaasa rääkida siis kui teenust osutatakse teise omavalitsuse poolt. Seda kinnitavad toimepiirkonna ja pendelrände analüüsid.
- 4) Omavalitsused osutavad vastastikku teenuseid, mistõttu tehakse tarbetuid kulusid vastastikusele kooskõlastamisele ning arvlemisele.

Mõjude hindamisel omavalitsuste haldussuutlikkusele tuleb hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäevateenuseid. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väikestes valdades. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga omavalitsustes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 kompetentsivaldkonda. Sellised ühinemiste potentsiaalseks kaasuvateks mõjudeks on need, mis tagavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadliku arendamise ja teevad elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Sisuliselt sama järelduse võib teha ka võrreldes Hiiumaa siseselt omavalitsuste teenistujate poolt kaetavaid kompetentsiprofiile.

⁵⁷ OÜ Cumulus Consulting (2016) Hiiumaa valdade ühinemisega kaasnevate finantsmõjude hinnang.

Hiiumaa omavalitsuste ühendamise tekitab võimekus välja arendada piirkondlikud ja regionaalse mõõtmega kompetentsivaldkonnad - nt turismi- ja ettevõtlusarendus, kõrg-professionaalsed kompetentsivaldkonnad (nt eestkoste, jurist, arhitekt), süsteemne rahvusvaheline suhtlemine jms. Analüüsid ja ühinemiskogemused näitavad, et selliseid kompetentse ei ole üldjuhul võimalik välja arendada üle 5000 elanikuga omavalitsuses, need võimekused tekivad alles 10 000–11 000 elanikuga omavalitsuses. Arvestades käimasolevat regionaalhalduse reformi oleks ühtse Hiiumaa valla tekkimisel võimalik sisuliselt maakondlikud ülesanded võimalik anda täitmiseks kohalikule omavalitsusele.

Kokkuvõtteks, nii haldussuutlikkuse võimekuse kasvu kui finantsmõjude osas on Emmaste ja Pühalepa valla ühendamisel Hiiu valla ja Käina vallaga ning ühtse kogu Hiiu maakonda hõlmava valla loomisel positiivsed mõjud (vt lisaks seletuskirja ptk “4. Määruse mõjud” osa “*Mõju haldussuutlikkusele*”).

- 6) *Mõju demograafilisele situatsioonile* – Emmaste Vallavolikogu väidab, et valdade ühinemise mõju demograafilisele situatsioonile oleks negatiivne.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole piisav argumenteerida negatiivset mõju ainult uue keskuse kauguse ning keerulise juurdepääsu ja sellest tuleneva eeldatud teenuste kaugenemisega ning järeldada, et seetõttu noored pered eelistaksid oma kodu rajamist keskusele lähemale.

Analüüsid näitavad⁵⁸, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsesse ise oluliselt mõjutada ei suuda. Hiiumaal võib see suutlikkus tekkida vaid juhul kui valdade ühendamine hõlmab kogu saart ning suudetakse süsteemselt käivitada kohalik ettevõtluse arendamise ja tööjõu kui ressursi arendamise poliitika. Väiksemates omavalitsusüksustes või ilma toimepiirkonna keskust (peamine töökohtade asukoht) hõlmava omavalitsuseta ei ole demograafiliste protsesside suunamine realistlik. Seega ühendamata omavalitsused seisavad igal juhul silmitsi tugeva elanike arvu vähenemise survega, mis mõjutab paratamatult omavalitsuse eelarvet ja seeläbi teenuste osutamise võimekust. Ühendamise järel sihikindla strateegilise juhtimise suunamine ja ettevõtluspoliitika väljatöötamine ning rakendamine võib anda võimaluse neid trende pidurdada või aeglustada.

- 7) *Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et ühinemise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele oleks negatiivne, kuna keskus on kaugel ja sellele juurdepääs keeruline, avalike teenuste kättesaadavus halveneks ja suureneksid sõidukulud.

Vabariigi Valitsus märgib, et Hiiumaal on 2015. a koostatud analüüs „Hiiumaa ühistranspordi mudeli väljatöötamine“⁵⁹, mis analüüsib väga põhjalikult praeguseid Hiiumaa siseseid ühistranspordiühendusi ja selle arendamise perspektiive, samuti teedevõrku ja selle arendamise perspektiive. Analüüsi peamine järeldus on, et praegune bussiliinivõrk tagab suhteliselt head ühendused kohalike keskustega ja toimepiirkonna keskusega. Siiski on liinivõrgu arendamisel arenguruumi just regulaarsete ühenduste parandamisel. Analüüsist

⁵⁸ nt “Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum” (2015)

⁵⁹

<https://hiiu.maavalitsus.ee/documents/180835/1011719/Lisa+2.+Hiiumaa+%C3%BChistranspordi+mudel.pdf/aa7b90da-808d-48c6-967d-61d159c11bcc?version=1.0>

ilmneb selgelt varasem järeldus, et Emmaste valla kandid ja Kõpu poolsaare piirkond on Kärkla linnaga nõrgemalt seotud ja liikumise aeg sealt maakonna keskusesse on oluliselt pikem kui mujalt. Seda tuleb kindlasti võtta arvesse ühtses omavalitsuses teenuste osutamise struktuuri kujundamisel ja bussiliinivõrgu arendamisel. Piirkonnas ühtse kommunikatsioonivõrgustiku tõhus väljatöötamine eeldab keskuse–tagamaa seotust ning selle paremaks toimimiseks on võimalik ning vajalik moodustuvas vallas piirkonna transpordivõrgustikku ühiselt arendada (ekspertide hinnangul on selline mõju tervikliku ühistranspordi korraldamisel võimalik tagada paremini siis, kui vallad ühinevad).

- 8) *Mõju ettevõtluskeskkonnale* – Emmaste Vallavolikogu hinnangul on Hiiumaa valdade ühinemise mõju ettevõtluskeskkonnale Emmaste vallas negatiivne.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole piisav põhjendus, et negatiivne mõju kaasneb väiksema valla kiirema asjaajamise aeglustumisega suures vallas ning halvema tööjõu kättesaadavusega perspektiivis, mistõttu väheneks ettevõtete arv, samuti võimalus saada ettevõtlust soodustavaid investeeringuid, kuna uue valla volikogus oleks hinnanguliselt mandaate ainult kolm 23-st. Emmaste Vallavolikogu on järeldanud, et sellest tulenevalt ei otsusta uus volikogu piirkonda investeerida, mistõttu ei suudetaks arendada elukeskkonda ning luua uusi teenuseid ja töökohti piirkonda, mis omaks negatiivset mõju ettevõtluskeskkonnale. Selline väide ei ole põhjendatud objektiivsete asjaoludega. Ühinemise tulemusena moodustuv omavalitsus peab tagama valla kui terviku juhtimise. Seniste ühinemiste kogemused ei ole näidanud trendi, et pärast ühinemist arendatakse vaid omavalitsusüksuse keskust ja teised ühinenud piirkonnad jääksid investeeringutest ilma ning neis avalikke teenuseid ei pakutaks.

Hiiumaa Arengustrateegias 2010+ (2013) on põhjalikult analüüsitud Hiiumaa arengustsenaariumeid, millest enamik näeb Hiiumaal ühtse ettevõtluskeskkonna teadlikku ja strateegilist arendamist, kuid erinevatest profiilidest lähtuvalt. (Öko)turismisaar, tehnoloogia saar ja tööstussaar on kõik võimalikud arengustsenaariumid, kuid eeldavad sihipäraselt arendustegevust oma vastavate tugevuste väljakujundamisel. Reaalne ettevõtluspoliitika Hiiumaa omavalitsuse kontrolli all võib olla selleks tööriistaks, mis võimaldab pidurdada piirkonna ääremaastumist (võrreldes teiste Eesti ja Läänemere äärsete piirkondadega) ja negatiivseid demograafilisi tendentse ning seeläbi vältida ääremaa stsenaariumi realiseerumist.

- 9) *Mõju haridusele* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et ühendamise mõju hariduslikule olukorrale Emmaste vallas oleks pigem negatiivne, sest väheneks kindlus, et tulevikus haridust sarnaselt toetatakse. Volikogu põhjendab negatiivset mõju sellega, et osavallal ei ole selliseid vahendeid, et kooli ülal pidada.

Vabariigi Valitsus selgitab, et mõju hariduslikule olukorrale tuleb hinnata läbi piirkonna koolivõrgu ühtse toimimise (so kodulähedasemad alg- ja põhikool) ning valikutevõimalustega põhi- ja keskkool, kuhu on tagatud vajalikud transpordiühendused. Kooli rahastamise vähenemine saab olla seotud õpilaste arvu vähenemise mitte ühinemisega. Põhihariduse kättesaadavus võimalikult kodulähedasena tuleb tagada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 järgi omavalitsustel niigi, selle põhimõttega tuleb arvestada ka ühinemisel moodustunud omavalitsus.

Hiiumaa gümnaasiumivõrk on korrastatud, alates 2016. a tegutseb Kärklal riigigümnaasium ning sellest tulenevalt on suletud Käinas gümnaasiumiosa ning kujundatud ümber endine

Kärdla Ühisgümnaasium. Praxis 2014. aastal koostatud Eesti koolivõrguanalüüsi⁶⁰ kohaselt on Hiiumaa põhikoolivõrk optimaalne, Hiiumaal peaks olema üks gümnaasium (praeguseks täidetud) ja vähenema üks kool Pühalepa vallast. Suurem omavalitsus võimaldab vajadusel säilitada kodulähedasi esimese ja teise astme põhikooliklasse, mida üldjuhul peetakse vajalikuks hoida võimalikult kodu lähedal. Hiiumaa omavalitsuse (ja asustusüksuste) geograafiline asend (vt analüüs eespool) seab omad raamid koolivõrgu ümberkujundamisele. Tänapäevane koolivõrk (haridusteenuse kättesaadavus) on optimaalne ning edasised muudatused selles peaksid olema ennekõike juhtimisalased, st ühine vald võimaldab arendada koolivõrku ühtses piirkonnas, mis võimaldab tagada tugispetsialistide, õpetajate täiendõppe ja hariduse tugifunktsioonide tagamise terviklikumalt ja eelduslikult kvaliteetsemal tasemel. Seega ühendamine ei tohiks kaasa tuua negatiivset mõju hariduslikule olukorrale, kuid saab avaldada sellele positiivset mõju läbi tervikliku koolipiirkonna juhtimise ja arendamise.

10) *Omavalitsuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimisele* – Emmaste Vallavolikogu leiab, et Emmaste piirkond toimib praegu iseseisva organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana. Neljast vallast koosnev ühendvald ei moodusta iseseisvalt ühtset teenuspiirkonda, järelikult oleks kavandava valdade ühendamise mõju Emmaste valla piirkonnale negatiivne organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana toimimiseks.

Vabariigi Valitsus selgitab, et arvestades Hiiumaa kui ühe toimepiirkonna seotust ei ole esitatud vastuväited (nt väide, et „ei ole usutav, et ühendvald moodustaks organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonna“) põhjustatud ning konkreetset negatiivset mõju kirjeldatud ei ole, mis võiks takistada ühtse teenuspiirkonnana toimimist (nt osa territooriumi saarelisus vm raskesti läbitavad piirkonnad, mis raskendaks teenuse osutamise korraldust piirkonnas). Vabariigi Valitsuse hinnangul on Emmaste ja Pühalepa valla ühendamine ülejäänud Hiiumaa omavalitsustega kooskõlas elanike toimepiirkonna ja teenusrände areaaliga ning toimepiirkonna kooskõlla viimine haldusterritoriaalse korraldusega on positiivse mõjuga, kuna Hiiumaa on tervikuna üks toimepiirkond. Uuringute kohaselt eristub Hiiumaal peamise toimepiirkonna keskuseks Kärdla linn ning kohaliku toimepiirkonna keskuseks Käina alevik. Emmaste küla on pendelrände sihtpunktiks oma valla teistele kantidele. Käina ja Emmaste piirkond moodustab saarel keskusega nõrgalt seotud iseseisva kohaliku toimepiirkonna, mida tuleks omavalitsuse valitsemisstruktuuri kujundamisel kindlasti arvesse võtta ning moodustada tugevad kohalikud teenuskeskused, kuid mis ei tähenda, et tegemist on iseseisvalt piisavalt tugeva toimepiirkonna keskusega (vt lisaks seletuskirja ptk 4 osad „*Keskustagamaa süsteem ja inimeste igapäevane ränne*” ning „*Omavalitsuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine*“).

Kokkuvõttes ei saa Emmaste valla esitatud tagasisidet Vabariigi Valitsuse algatatud omavalitsuste ühendamisega kaasnevate mõjude osas lugeda ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjusid ja asjaolusid käsitleva, põhjendatult negatiivse arvamuseks, mille alusel peaks Vabariigi Valitsus lõpetama vastava kohaliku omavalitsuse üksuse osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse: haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude kohta tuleb hinnata moodustatava omavalitsusüksuse kui terviku ja selle elanikkonna perspektiivist, mitte ühe konkreetse ühineja võitude-kaotuste perspektiivist (see ei tähenda ka, et ülekaalukas positiivne mõju peab ilmnema kõigi asjaolude lõikes, vaid et mõju hindamisel tuleb arvesse võtta erinevaid asjaolusid, sh kindlasti seaduses loetletuid). Mõjude hindamise eesmärgiks on tuvastada, kas piirkonna ühinemisega kaasnev mõju on üldiselt positiivne või negatiivne võrrelduna olukorraga kui ühendamist üldse ei

⁶⁰ Praxis (2014) „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“, kättesaadav: http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_proгноos2020.pdf

toimuks. Seletuskirjas on esitatud kaasnev positiivne mõju läbi uute arenguvõimaluste (*vt seletuskirja ptk 4 "Määruse mõjud"*) ning käesolevas osas esitatud Emmaste ja Pühalepa vallavolikogude seisukohad ei toonud välja uusi mõjuvaid argumente, mille kohaselt ühinemisel avalduv võimalik negatiivne mõju ületaks ETHS § 7 lõike 5 asjaolude suhtes positiivset mõju.

Vabariigi Valitsus otsustas omavalitsuste vastuväidete hindamise ja piirkondliku komisjoni seisukoha ära kuulamise järel 15. juunil 2017. a istungi protokollis nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.1 jätkata Emmaste valla ja Pühalepa valla ühendamise menetlust Hiiu valla ja Käina valla, kuna leidis, et omavalitsuste põhjendused menetluse lõpetamiseks ei olnud piisavalt kaalukad. 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.

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.