

# Vabariigi Valitsuse määruse „Rakke valla ja Väike-Maarja 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 „Rakke valla ja Väike-Maarja 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 Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav (ehk vähemalt 5000 elanikuga<sup>1</sup>) tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum kohaliku omavalitsuse üksus.

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 kohalda HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele<sup>2,3</sup>.

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olevad Rakke ja Väike-Maarja vald<sup>4</sup> ühinemist ühegi piirinaabriga ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi<sup>5</sup> saavutamiseks

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

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

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

<sup>4</sup> 1. jaanuari 2017. a andmetel elas Rakke vallas 1626 elanikku ja Väike-Maarja vallas 4486 elanikku.

<sup>5</sup> Vt HRS § 1 lg 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.10 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Rakke ja Väike-Maarja valla ühendamiseks<sup>6</sup>. Vallad pidasid volikogude algatusel ühinemiseks ka sisulisi läbirääkimisi.

Valitsuse ettepaneku ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01513<sup>7</sup>. Rakke Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Väike-Maarja vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, kuid tegi ettepaneku muuta haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisi ehk liita Rakke vald Väike-Maarja vallaga<sup>8</sup>.

Eestis on praegu 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Lääne-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kahe Lääne-Viru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse liitumise teel üks uus omavalitsusüksus Lääne-Viru maakonna koosseisus. Lääne-Viru maakonna omavalitsuste arv väheneb ühe omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena<sup>9</sup> ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel<sup>10</sup> jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis Rakke valla liitumisel Väike-Maarja vallaga ühe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 93 omavalitsust, kokku 77 valda ja 16 linna 83-le, kokku 67 valda ja 16 linna<sup>11</sup>.

Liituvad omavalitsused on:

- 1) Rakke vald (pindala 225,9 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 1626),
- 2) Väike-Maarja vald (pindala 457,4 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 4486).

Eelnõuga **moodustatakse** Vabariigi Valitsuse algatusel **Rakke valla liitmise teel Väike-Maarja vallaga** Lääne-Viru maakonna koosseisus haldusüksus nimega **Väike-Maarja vald** (kogupindala 683,3 km<sup>2</sup>, rahvaarv **6112**<sup>12</sup>).

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

---

Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

<sup>6</sup> <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

<sup>7</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160282>

<sup>8</sup> Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>

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

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

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

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

[olivia.taluste@rahandusministeerium.ee](mailto:olivia.taluste@rahandusministeerium.ee); tel 611 3092) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (teenistussuhe peatunud).

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

### 1.3. Märkused

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

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

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud liitumise 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, Lääne-Viru maakonda käsitlevas osas.

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse moodustuvale 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“ Lääne-Viru maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

### Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

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

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühinemine kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016.a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100:

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.<sup>14</sup> Kuna nii Rakke kui ka Väike-Maarja vald ei täida HRS § 3 sätestatud kriteeriumi, algatab Vabariigi Valitsus omavalitsuse ühendamise kriteeriumile vastavaks.

Väike-Maarja Vallavolikogu tegi oma 25. augusti 2016. a otsusega nr 27 Rakke vallavolikogule ja Laekvere Vallavolikogule ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks, et moodustada ühine omavalitsus. Laekvere Vallavolikogu keeldus ettepanekust (27. septembri 2016. a otsus nr 26) ja Rakke Vallavolikogu nõustus ettepanekuga (29. septembri 2016. a nr 32). Omavalitsused pidasid omavahelisi läbirääkimisi ning kokkuleppele jõuti esimeses ühinemislepingus, mis avalikustati elanikele ajavahemikul 31. oktoober–20. november 2016. a. Mõlemas vallas selgitati 2016. aasta detsembri alguses välja ka elanike arvamus. 29. detsembril 2016. a kinnitas Väike-Maarja Vallavolikogu ühinemislepingu (29. detsembri 2016. a otsus nr 39) ja taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (29. detsembri 2016. a otsus nr 40), kuid Rakke Vallavolikogu lõpetas läbirääkimised (29. detsembri 2016. a otsus nr 38).

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

|                   | Hääleõiguslike elanike arv | Vastanuid | Osaluse % | JAH | %    | EI  | %    |
|-------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----|------|-----|------|
| Rakke vald        | 1363                       | 256       | 18,8      | 49  | 19,1 | 207 | 80,9 |
| Väike-Maarja vald | 3771                       | 78        | 2,1       | 71  | 91,0 | 7   | 9,0  |

Allikas: Rakke valla ja Väike-Maarja valla volikogu otsused elanike küsitluse tulemuste kinnitamisest.

Rakke vald tegi 29. detsembril 2016. a (otsus nr 39) Koeru vallale ettepaneku läbirääkimistega alustamiseks ühise omavalitsuse moodustamiseks. Koeru vald nõustus läbirääkimiste alustamisega 5. jaanuaril 2017. a (otsus nr 1). Kahe omavalitsuse ühinemisel moodustuks rahvastikuregistri 1. jaanuari 2017. aasta andmetel 3737 elanikuga omavalitsus. Rakke vald kinnitas 30. märtsil 2017. a volikogu otsusega nr 10 taotluse Koeru valla ja Rakke valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ühinemise teel eesmärgil moodustada kahe valla ühinemisel uus omavalitsusüksus ning esitas taotluse 3. aprillil 2017. a Lääne-Viru maavanemale. Lääne-Viru maavanem esitas dokumendid Rahandusministeeriumile 3. aprilli 2017. a kirjaga nr 12-1/17-489-1<sup>15</sup>.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Rakke ja Koeru vallavolikogude vastuvõetud ja esitatud taotlused ning dokumentatsioon haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kooskõlas HRS ja ETHSiga. HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9

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

<sup>14</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

<sup>15</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=59628983>

lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed<sup>16</sup> maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRS sätete alusel ning ETHS sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. HRS § 27 lõige 1 sätestab, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud ja HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades HRSist tulenevaid erisusi. See tähendab, et haldusreformi käigus peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmised läbi viima HRS sätete alusel ning ETHS sätteid kohaldatakse arvestades HRSist tulenevaid erisusi ehk aastatel 2016–2017 peab ühinemismenetluses võtma aluseks HRSi, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume ning nende mittetäitmisel arvestama, et Vabariigi Valitsus esitab ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.<sup>17</sup> Moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Rakke ja Väike-Maarja valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seaduse muutmise kohta 10. jaanuari 2017. a koosolekul ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku valdade ühendamiseks<sup>18</sup>.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon on näinud Rakke valla ja Väike-Maarja valla võimalike ühendamise alternatiividena:

- 1) ühendatakse Rakke vald ja Väike-Maarja vald;
- 2) ühendatakse Koeru vald, Rakke vald ja Väike-Maarja vald.

Piirkondlik komisjon toetas Koeru valla ühendamist Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda ja Koigi vallaga ning Rakke valla ühendamist Väike-Maarja vallaga, sest need ühinemissuunad võimaldavad kujundada kaks loogilist ja samal ajal ka miinimumsuuruse kriteeriumi nõuet täitvat ühinemis- ja teenuspiirkonda. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE uuring<sup>19</sup> käsitleb loogilise teenuspiirkonnana ühelt poolt Aravete-Järva-Jaani-Koerut Järvamaal, mis kolmekesi suudavad koostöös tagada piirkondliku teenindusvõimekuse ja teiselt poolt Väike-Maarja valda piirkondliku teeninduskeskusena. Omavalitsuste ühinemisel tekib kaks ajaloolisele taustale tuginevat loogilist kohaliku omavalitsuse üksust (Väike-Maarja vald ja Järva vald), mille ülesehitus vastab elanike

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

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

<sup>18</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10\\_pohja-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf).

<sup>19</sup> Tartu Ülikooli RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/Teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf)

liikumissuundadele. Praegused teenuspiirkonnad ja teenuste koostööpiirkonnad on valdavalt maakonnakesksed, nt õpilasrände suunad viitavad sellele, et Rakke vald on seotud Väike-Maarja valla teenusruumiga ja Koeru vald Järvamaa suunaga. Väljakujunenud ühistranspordikorraldus soosib Väike-Maarja ja Rakke valla ühinemist.

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

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

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni arvamust ja otsustas 9. veebruaril 2017. a istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.10 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise kriteeriumile mittevastavate Rakke valla ja Väike-Maarja valla ühendamiseks Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide saavutamisele. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse ettepaneku esitas Rahandusministeerium käesoleva eelnõuga omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruaril 2017. a.<sup>21</sup>

#### Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

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

Rakke Vallavolikogu ei nõustunud 11. mai 2017. a otsusega nr 15 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, tuues välja, et Koeru ja Rakke vald esitasid aprillis 2017. a Vabariigi Valitsusele taotluse kahe valla ühinemiseks volikogude algatusel, mis tuleks valitsuse poolt kinnitada<sup>22</sup>. Rakke Vallavolikogu toob oma selgitustes välja, et vastavalt 2017. a. alguse Rakke külade kuuluvuse uuringule ja ka varasematele 2013. a mobiilpositsioneerimise andmetele ning 2011. a rahvaloenduse andmetele tarbib enamuse Rakke valla elanikest oma kõrgema järgu teenused

<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a istungi protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

<sup>21</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160282>

<sup>22</sup> Vallavolikogude esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>

Koerus ning Rakke ja Väike-Maarja valdade ühendamine ei toeta Rakke valla hinnangul territoriaalset loogikat, sest Rakke valla külade elanikud ei käi praktiliselt üldse Väike-Maarjas.

Väike-Maarja Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga 30. märtsi 2017. a otsusega nr 10<sup>23</sup> tuues välja, et piirkonna elanikud on olnud läbi lähiajaloo sotsiaalselt ja majanduslikult tihedalt seotud, praegune ühistranspordikorraldus toetab omavalitsuste ühist juhtimist ning Rakke valla liitmist Väike-Maarja vallaga. Kaks omavalitsust on teinud aktiivset koostööd. Väike-Maarja vallas on välja töötatud ning hästi toimiv sotsiaalteenuste süsteem, mida saab laiendada ka Rakke valla piirkonnale. Väike-Maarja vald tegi ettepaneku Rakke valla liitmiseks Väike-Maarja vallaga.

Lääne-Viru Maavalitsus edastas omavalitsuste arvamused 15. mai 2017. a kirjaga nr 12-1/17-707-1 Rahandusministeeriumile. Koeru valla otsus on kättesaadav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>.

Kuigi Rakke vald kinnitas 30. märtsil 2017. a volikogu otsusega nr 10 taotluse Koeru valla ja Rakke valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ühinemise teel eesmärgil moodustada kahe valla ühinemisel uus omavalitsusüksus ning esitas taotluse Lääne-Viru maavanema kaudu ka Rahandusministeeriumile, ei ole Vabariigi Valitsuse hinnangul Rakke ja Koeru vallavolikogude vastuvõetud ja esitatud taotlused ning dokumentatsioon haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks kooskõlas HRSi ja ETHSiga. HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed<sup>24</sup> maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. Tähtajast hilisem volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise haldusreformi läbiviimisel ei ole HRS kohaselt võimalik. HRSiga jagati omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muudatused kahte etappi ning praegu paralleelselt Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega volikogude algatatud ühinemisi, mis ei arvesta HRS § 7 lõikes 4 sätestatud tähtaega ühinemise taotluse esitamiseks, läbi viia ei saa. Samale otsusele jõudis ka Tallinna Halduskohus Koeru valla kaebuse osas (haldusasi nr 3-17-1000), millega sooviti kohustada Rahandusministeeriumi haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust esitama Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.

Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas omavalitsuste tagasisidet oma 19. mai 2017. a koosolekul<sup>25</sup> ja leidis, et Rakke valla esitatud seisukohas on kirjeldatud üldist olukorda ning Rakke ja Koeru valla ühendamise eelistust ilma, et oleks välja toodud võimalikku Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ehk Väike-Maarja valla ühinemisega (või liitmisega) kaasnevat negatiivset mõju. Kuigi Rakke vald toob välja, et elanikud ei käi Väike-Maarja vallas, siis Koeru ja Väike-Maarja valla võrdluses on 2013. aasta regionaalse pendelrände kordusuuringu andmetel liikuvus Rakke valla ja Väike-Maarja vahel kõrgem kui Rakke vallast Koeru suunal, 2011. aasta rahvaloenduse andmetel on tööränne kõrgem Koeru suunal ja 2016. aasta Haridus- ja Teadusministeeriumi õpilaste liikuvuse andmetel on õpilasränne kõrgem Väike-

<sup>23</sup> Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>

<sup>24</sup> volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamus väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislepingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

<sup>25</sup> Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni koosoleku protokoll, kättesaadav: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19\\_pohja-eeesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19_pohja-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf).

Maarja suunal. Tagasisides ei sisaldu uusi argumente. Komisjon nõustub Väike-Maarja valla seisukohtadega kahe valla ühisosast.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a jätkata Rakke ja Väike-Maarja valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta ning määrata liitumise teel moodustuva omavalitsuse nimeks ajaloolise kihelkonnanime järgi Väike-Maarja vald<sup>26</sup>. Vabariigi Valitsus nõustus seega Väike-Maarja ettepanekuga muuta haldusterritoriaalse korralduse muutmise viisi – Rakke valla ja Väike-Maarja valla ühinemise asemel liidab Vabariigi Valitsus Rakke valla Väike-Maarja vallaga. See tähendab, et senine Väike-Maarja vald liitumise tulemusena avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei lõppe erinevalt Rakke vallast. Väike-Maarja vald on ETHS § 9<sup>2</sup> lõike 3 järgi ühinenud Rakke valla üldõigusjärglane.

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 kirjaga<sup>27</sup>.

## **Eelnõu sisu**

**Eelnõu § 1 lõikega 1** muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Rakke valla liitmisel Väike-Maarja vallaga moodustatakse kohaliku omavalitsuse üksus nimega Väike-Maarja vald.

Kuna Nii Rakke kui ka Väike-Maarja vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus 9. veebruaril 2017. a kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a istungil ning otsustas valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.10 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Väike-Maarja valla ja Rakke valla ühendamiseks. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.<sup>28</sup>

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse

---

<sup>26</sup> Vabariigi Valitsuse 15. juunil 2017. a istungi protokollis nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punkt 3.4. Kättesaadav: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017\\_istungiprotokollnr-27\\_pkp10-2.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungiprotokollnr-27_pkp10-2.pdf).

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

<sup>27</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61135962>.

<sup>28</sup> Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.



eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7<sup>1</sup> lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*<sup>29</sup>), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

- 1) selgitada välja elanike arvamus (23.–24. aprill 2017)<sup>30,31</sup>
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017)<sup>32</sup>
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juuni 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)<sup>33</sup>
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017)<sup>34</sup>
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult<sup>35</sup>.
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.<sup>36</sup>
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu panna avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.<sup>37</sup>

### Õiguslikud põhjendused

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat<sup>38</sup>. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantiid.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes

<sup>29</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160282>.

<sup>30</sup> HRS § 12 lõike 2 punkt 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87

„Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

<sup>31</sup> Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse kolme omavalitsuse ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõige 9.

<sup>32</sup> HRS § 12 lg 2 p 2.

<sup>33</sup> HRS § 12 lg 2 p 3.

<sup>34</sup> HRS § 12 lg 2 p 4

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

<sup>36</sup> HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

<sup>37</sup> HRS § 12 lg 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatud.

<sup>38</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05 p 17

meelevaldselt<sup>39</sup>. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid*).

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

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud<sup>40</sup>. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitlenud Riigikohtu otsuses<sup>41</sup> toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et<sup>42</sup> kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisoiguse<sup>43</sup>. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist jäigalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamise pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis arvestades otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse.

Vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid) tagab avaliku huvi, et üle riigi tagatakse jätkusuutlik ja toimiv

<sup>39</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87

<sup>40</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

<sup>41</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

<sup>42</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

<sup>43</sup> Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p-d 121 ja 122.

omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personali 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 (3-kuuline) ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

Rakke Vallavolikogu ei nõustunud 11. mai 2017. a otsusega nr 15 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ja Väike-Maarja Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga oma 30. märtsi 2017. a otsusega nr 10.

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

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

**Eelnõu § 1 lõikega 1** määratakse samuti moodustuva haldusüksuse nimeks Väike-Maarja vald.

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

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Väike-Maarja valda vastavalt ajaloolisele kihelkonnanimele, millega Vabariigi Valitsus nõustub. Tegemist on ka olemasoleva Väike-Maarja vallaga, mis avalik-õigusliku juriidilise isikuna jääb liitumise tulemusena alles.

Omavalitsused ei ole Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud arvamuses teinud ettepanekut muu valla nime valimiseks.

**Eelnõu § 1 lõikega 2** lisatakse eelnõusse viide, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muutmise põhjendused on esitatud määruse seletuskirjas. Säte on vajalik rõhutamaks, et eelnõu ja seletuskiri moodustavad lahutamatu terviku ning sätete tõlgendamisel tuleks juhinduda seletuskirjast.

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

**Eelnõu §-ga 3** reguleeritakse moodustatavale Väike-Maarja vallale riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud liitumise jõustumisel, viidates HRS § 24 lõike 2 volitusnormi alusel kehtestatavale kulude katmise riigihalduse ministri määrulesele.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Väike-Maarja vallale hüvitatakse riigieelarvest Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev ühinevate omavalitsuste täiendav tõendatud kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 "Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord"<sup>44</sup>:

**Eelnõu §-ga 4** muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Lääne-Viru maakonna valdade loetelust välja sõna „Rakke“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb kahe Lääne-Viru maakonda kuuluva Rakke valla Väike-Maarja vallaga liitumise tulemusena Lääne-Viru maakonna koosseisu üks vald – Väike-Maarja vald.

**Eelnõu §-ga 5** sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõike 1 ja § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõige 1 ja § 3, mille järgi moodustatakse Rakke valla liitumisel Väike-Maarja vallaga Väike-Maarja vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad liitumise tulemusena moodustuva Väike-Maarja 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 liitumise tulemusena moodustunud Väike-Maarja valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamist. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised liituvad Rakke vald ja Väike-Maarja vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid liitumise jõustumisel Rakke vald avalik-

---

<sup>44</sup> Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv\\_algatatud\\_uhinemiste\\_kulude\\_huivitamine\\_sk\\_27022017-1.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huivitamine_sk_27022017-1.pdf)

õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Liitumise tulemusena moodustuv Väike-Maarja vald on Rakke valla õigusjärglane (vt ETHS § 9<sup>2</sup> lõige 3)<sup>45</sup>.

### 3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

### 4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise või liitumise (edaspidi koos ka *ühinemine*) mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas<sup>46</sup> lehekülgedel 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas ei korrata.

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

#### Mõju haldusreformi eesmärgi saavutamisele

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

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

Vastavalt HRS seletuskirjale ning haldusreformi kontseptsioonile<sup>47</sup> võimaldab vähemalt 5000 elanikuga vald kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamiseks ja korraldamiseks piisava kliendibaasi ning on loodud eeldused olulisematel ametikohtadel spetsialiseerumiseks. Ühinemise efekt on võimalik saavutada ühise haldusstruktuuri ülesehitamisega, ametnike spetsialiseerumisega, strateegilise juhtimistasandi loomisega ja sellest tulenevalt ametnikukesksete teenuste arendamisega.

---

<sup>45</sup> HRS § 9<sup>2</sup> lg 3: Liitumise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse reorganiseerimisel lõpetatakse ainult liituv kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik juriidiline isik. Kohaliku omavalitsuse üksus, kellega liitunud kohaliku omavalitsuse üksus liideti, on liitunud kohaliku omavalitsuse üksuse üldõigusjärglane.

<sup>46</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

<sup>47</sup> [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218\\_Haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf).

Tartu Ülikooli RAKE koostatud uuringu „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“<sup>48</sup> kohaselt on Lääne-Virumaal kolm kriteeriumitele vastavat 3. tasandi teenuskeskust – Rakvere linn, mis 4. tasandi keskusena täidab vajadusel ka kõigi madalamate tasemete keskuste rolli, ning Tapa ja Väike-Maarja vald. Väike-Maarja 3. tasandi teenuskeskuse teenuste rahuldava kättesaadavuse piirkonda (kuni 27 km, 45 min ühistranspordiga) kuulub 9 paikkonda. Uuringu kohaselt on Rakke vald täiendav 2. tasandi keskus.

Ühendamine suurendab ühendvalla võimekust avalike teenuste pakkumisel. Väike-Maarja vald on 3. tasandi (piirkondlik) keskus, mida juba praegu kasutavad ka Rakke valla elanikud (Väike-Maarja Gümnaasium, muusikakool). Haridusteenuste ühine arendamine on üks liitumise argumentideks. Väike-Maarjasse on planeeritud Tervisekeskus, milles on lubanud osaleda ka Rakke vald. Haridusteenuste alane side on ka Simuna ja Rakke vahel. Mitmeid teenuseid korraldatakse juba praegu ühiselt (nt jäätmehooldus) ning liitumine võimaldab nende teenuste kvaliteeti veelgi edasi arendada.

Liitumine võimaldab parandada ühinenud valla haldusorganisatsiooni suutlikkust ja kujundada spetsialiseeritud ja strateegilise juhtimistasandiga haldusorganisatsiooni. Väljakutseks on teenuste võrgustunud struktuuri lahenduste välja töötamine ja väiksemate keskuste rollide määramine. Liitumine võimaldab võrgustikupõhiselt arendada kogu valla keskusi: Väike-Maarja (3. astme keskus), Rakke (2. astme keskus) ja Simuna (1. astme keskus).

### Võimekus piirkondade arengueelduste kasutamisel ja konkurentsivõime suurendamisel ning ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel

Liidetavad KOV üksused paiknevad ühtses transpordikoridoris (Rakvere-Tartu maanteel), mõlemat valda läbi Valga–Tartu raudtee (Väike-Maarja vallas ei läbi raudtee siiski mitte keskust), kuid teedevõrgu seisukohast moodustavad liidetavad vallad loogilise terviku.

Väike-Maarja ja Rakke vald moodustavad juba praegu ühise teenus- ja arenguruumi, mõlemad vallad osalevad MTÜ PAIK tegevuses (MTÜ PAIK eesmärk on kaasa aidata kohaliku elu ja initsiatiivi arengule, samuti parendada elukeskkonda ning tõsta piirkonna atraktiivsust elanikele, ettevõtetele, turistidele ja investoritele, tuginedes erinevate sektorite partnerlusele)<sup>49</sup>. Vallad kuuluvad ühte LEADER tegevusgrupi piirkonda. Pikaajaline koostöö ühiste piirkonna arenguliste eesmärkide elluviimisel on liitumise seisukohalt positiivne tegur.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Rakke ja Väike-Maarja valla liitumisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide saavutamisele ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud järgmiste asjaolude kaupa<sup>50</sup>.

#### 1) Ajalooline põhjendus

Kihelkondlikult jaguneb Väike-Maarja vald enamuses Väike-Maarja ja Simuna kihelkonna vahel. Pärast 1938. aasta vallareformi asusid piirkonnas Vao (Väike-Maarja alal) ja Avanduse vallad. Rakke vald oma praegustes piirides on nõukogude ajal moodustunud. Kihelkondlikult

<sup>48</sup> [http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/Teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf)

<sup>49</sup> <http://www.pandivere.eu>

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

jagunes praegune Rakke vald Koeru, Simuna ja Väike-Maarja kihelkonna vahel, kusjuures piiriks oli ligikaudu Tapa-Tartu raudtee (Rakke asula oli Simuna kihelkonnas).

Pärast 1938. aasta vallareformi asusid piirkonnas Rakke vald (Rakvere-Tartu maanteest lääne pool) ja Salla vald (vastavalt maanteest ida pool). 1950. aastal toimunud suure haldusterritoriaalse reformi ajal arvati nii Rakke kui Salla külanõukogud Väike-Maarja rajooni alluvusse ja sellega algas nüüdse Rakke valla alade kuuluvus Virumaa koosseisu. 1960. aastal likvideeriti Salla külanõukogu ja suurem osa Salla külanõukogu aladest liideti Rakke külanõukoguga, osa Avanduse suunal. Väike-Maarja rajoon likvideeriti 1962. aastal ja kogu Rakke valla osa jäi Rakvere rajooni koosseisu.

Ajalooline taust toetab valdade ühinemist või liitumist, kuigi minevikus pole nimetatud valda kui ühtset tervikut moodustatud.

## 2) Mõju elanike elutingimustele

Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalset loogikat ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsuse üksusega, st ühinev KOV üksus peab lähtuma inimeste harjumuspärastest liikumissuundadest.

Väike-Maarja piirkondade jaoks on peamisteks töörande sihtpunktideks Väike-Maarja alevik ja Rakvere linn. Rakke vald asub kõikidest keskustest kaugel, Jõgeva linn lähima maakonnakeskusena (ja hea raudteeühendusega keskusena) asub 35 km kaugusel, kuid Rakvere linn maakonnakeskusena 45 km kaugusel, st väljaspool teenuse hea kättesaadavuse tsooni piiri (RAKE uuringu alusel).

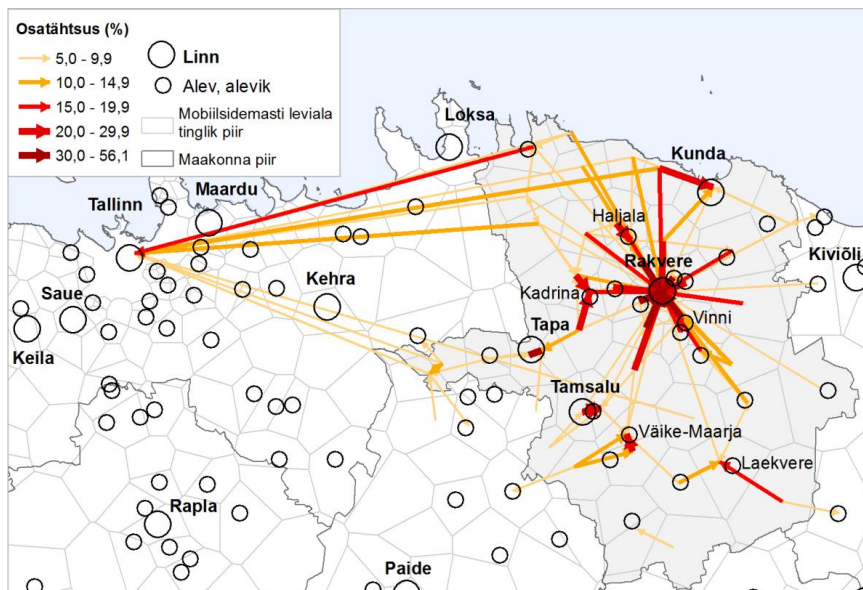
Rakke valla õpilas- ja töörande suunad on pigem põhja-lõuna suunalised (Jõgeva-Väike-Maarja/Rakvere). Õpilasrände seisukohalt on täheldatav Rakke valla õpilaste liikuvus Väike-Maarja valda ja Jõgeva linna, Rakke valla õpilastest õpib 13 Jõgeva linnas (neist 12 gümnaasiumiastmes), Väike-Maarja vallas õpib erinevates kooliastmetes 14 õpilast ja enamuse ehk 121 õpilast õpib Rakke vallas. Koeru vallas õpib üks õpilane<sup>51</sup>. Seega on õpilasränne Väike-Maarja ja Koeru võrdluses tugevalt Väike-Maarja suunaline.

2013. a koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuringu“<sup>52</sup> andmetel on liikuvus Rakke vallast Pigem Väike-Maarja suunaline (joonis 1), 2011. a rahvaloenduse andmetel on Rakke elanike peamine töökoht Koeru vallas (joonis 2).

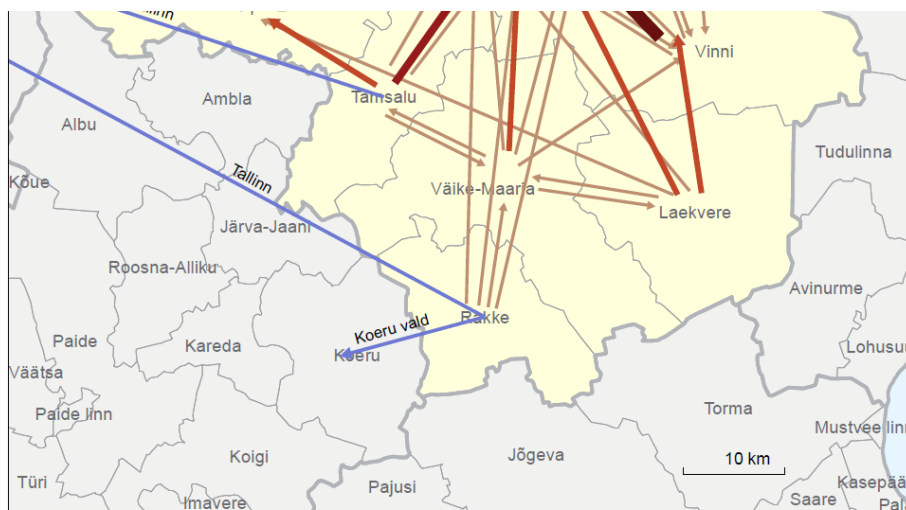
---

<sup>51</sup> 2016/2017. a õppeaasta seisuga

<sup>52</sup> Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, leitav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring_3.pdf)



Joonis 1. 2013. a koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuringu“<sup>53</sup> andmed elukoha ja tööaja ankurpunkti vahel liikujate osatähtsusest piirkonna elukohtade arvust Lääne-Viru maakonnaga seotud liikumistes tööperioodil.



Allikad: Statistikaamet, Maa-amet

Joonis 2. Lääne-Viru maakonna tööränne 2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmetel<sup>54</sup>

### 3) Elanike ühtekuuluvustunne

Elanike ühtekuuluvustunne on olemas eelkõige maakondliku identiteedi tasandil. Elanikud identifitseerivad ennast eelkõige asula, senise valla või maakonna põhiselt.

<sup>53</sup> Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, leitav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%C4%nde%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%C4%nde%20kordusuuring_3.pdf)

<sup>54</sup> <http://www.stat.ee/dokumentid/76827>



#### 4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Praegused teenuspiirkonnad ja teenuste koostööpiirkonnad on valdavalt maakonnakesksed. Praegused õpilasrände suunad viitavad sellele, et Rakke vald on seotud Väike-Maarja valla teenusruumiga ning Rakke vald on avaldanud soovi olla Väike-Maarja tervisekeskuse tööpiirkonnas. Ka toimiv ühistranspordikorraldus soosib Väike-Maarja valla ja Rakke valla ühinemist.

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuring<sup>55</sup> „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ lähtub toimepiirkondade määramisel teenuste (nii era kui ka avalikud, sh nii kohalikud kui ka riiklikud) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalsete teenuspiirkonna suurustega. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks, mis peaksid tagama järgmise: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused.

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

Vastavalt Tartu Ülikooli RAKE uuringule on piirkonna 3. astme keskuseks Väike-Maarja vald, mis katab kõik 3. astme teenused v.a ujula. Rakke vald on 2. astme teenuskeskus (kohalik keskus), kusjuures rõhutatakse Rakke kaugust 4. tasandi teenuskeskusest. Väike-Maarjas asub gümnaasium ja huvikool, mida kasutavad ka Rakke valla õpilased. Lisaks on Väike-Maarja vallas 1. taseme keskuseks Simuna, mis praegu pakub eeskätt haridusteenuseid ka Rakke valla elanikele. Arvestades, et Väike-Maarja vald on piirkonna ainus 3. astme (piirkondlik) keskus, on Rakke valla soovitud ühinemissuund Väike-Maarja vald.

Rakke vald ja Väike-Maarja vald omavad ühist koostöökogemust. Mõlemad vallad on MTÜ PAIK (Pandivere Arendus-ja Inkubatsioonikeskus) asutajad ja on MTÜ PAIK raames teinud koostööd. Samuti ollakse ühiselt MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskuses ning MTÜ Rakvere Haigla liikmed.

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

#### 5) Mõju haldussuutlikkusele

Mõju haldussuutlikkusele väljendub valla elanike arvu miinimumsuuruse kriteeriumi täitmises ja sellest tingitud võimekuse tõusul tagada kõik vajalikud teenused liitunud valdades.

---

<sup>55</sup> TÕ RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/Teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf)

Väike-Maarja vald peegeldab keskmise suurusega valla struktuuri, kus toimub osaline spetsialiseerumine (nt lastekaitse spetsialist, jaotus osakondadeks), osaline strateegiline juhtimistase. Rakke ametiasutuse struktuur peegeldab tüüpilist väikevalda, kus on üldametnikuga mehitatud struktuur, osakondadeks jagamist ei toimu ning puudub strateegiline juhtimistase (üheksa ametnikku-töötajat, spetsialiseerumine puudub sh lastekaitse spetsialist). Ühinemise ühte peamist positiivset mõju võibki näha eeskätt haldussuutlikkuse kasvus, strateegilise juhtimistasandi moodustamises ning ametnike spetsialiseerumise lõpule viimises.

Haldusreformi eesmärk on moodustada keskmiselt märgatavalt võimekamad omavalitsused, mis suudavad praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks sätestati HRSis omavalitsusüksuse elanike miinimumsuuruse kriteerium – omavalitsusüksuses peab valla ja linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena elama vähemalt 5000 elanikku<sup>56</sup>. 5000 elanikuga omavalitsusi saab pidada piisavalt võimekaks, et nad saaksid iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid.

Haldusreformi ekspertkomisjoni liikmete koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused, on vähemalt 5000 elanikuga. Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab nii ametnike arv (tabel 2), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentsust (tabel 3), kui ka avaldub 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 |   |   |
| Elanike arv | kuni 2000 | 107         | 1192,00                     | 11           | 14  | 650   | 6,00                                      | 184,29                                      |
|             | 2000-5000 | 53          | 2899,00                     | 6            | 18  | 533   | 9,00                                      | 309,5                                       |
|             | üle 5000  | 23          | 7242,00                     | 6            | 42  | 491   | 22,00                                     | 452,50                                      |
| Kokku       |           | 183         | 1639,00                     | 1674         |     |       | 7,00                                      | 246,92                                      |

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

Haldussuutlikkuse hindamisel tuleks hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäeva teenused. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni pädevuste profiil kui väikestes valdades<sup>57</sup>. Samuti kasvab märgatavalt ametnike spetsialiseerumine (üle 5000 elanikuga KOVdes on enam kui 50% ametnikest

<sup>56</sup> HRS § 3

<sup>57</sup> Sama kinnitab ka ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen\\_materjalid/KOV\\_kompetentsi\\_loppanaluuus.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf).

spetsialiseeritud ühele pädevusvaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2–5 pädevusvaldkonda. Tabelist 3 nähtub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiema hulga pädevusvaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikku arendamist ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Seega kolme omavalitsuse ühinemisel suureneb selgelt võimekus värvata spetsialiseerunud ametnikke.

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

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

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

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

## 6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Analüüsid näitavad<sup>58</sup>, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning KOV üksused neid protsesse märkimisväärselt mõjutada ei suuda.

Eeldada võib piirkonna elanike arvu stabiilset vähenemist lähiaastatel, andmed näitavad piirkonna elanikkonna suurt vähenemist viimasel kahel kümnendil.

|                   | 1.01.1993 | 1.01.2010 | 1.01.2016 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|
| Rakke vald        | 2517      | 1883      | 1626      |
| Väike-Maarja vald | 5664      | 5135      | 4586      |
| Kokku             | 8181      | 7018      | 6112      |

Peaaegu kõikide Eesti omavalitsuste elanikkond väheneb ning seda ka negatiivse rändesaldo tõttu.

## 7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Väike-Maarja ja Rakke valla vahel on hea bussiühendus (enamasti Rakvere-Tartu bussid)<sup>59</sup>. Ühistranspordikorralduse senine korraldus on olnud maakonna ja kaugliinide põhine ja soosib Rakke ja Väike Maarja valla liitumist.

<sup>58</sup> nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015

<sup>59</sup> [www.peatus.ee](http://www.peatus.ee)

## 8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Võimaliku liitumise mõju ettevõtluskeskkonna arengule on pigem positiivne. Nii Väike-Maarjas kui ka Rakkes on ettevõtluspiirkonnad, mida on võimalik ühendvallas arendada. Liidetavad vallad kuuluvad piirkondlikku arenguga tegeleva MTÜ PAIK liikmeskonda ja moodustavad eeldatavasti tulevikus MTÜ PAIK tuumiku.

## 9) Mõju hariduslikule olukorrale

Väike-Maarjas asub gümnaasium (õpikoht Simunas), mis on õpirände sihtkohaks ka Rakke valla õpilastele (14 õpilast). Lisaks toimub Rakke vallast õpirände Jõgeva linna suunal (13 õpilast). Enamus ehk 121 õpilast õpib Rakke vallas.

## 10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

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

Ühtse teenuspiirkonna mõistes on eelistatud Rakke valla liitmine Väike-Maarja vallaga.

## Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“<sup>60</sup>.

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 põhjal (keskmiselt 1000 eurot inimese kohta) ja mastaabiefekti ära kasutades on raha hulga samaks jäädes nt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses võimalik töötajale maksta 1,3–1,5 korda kõrgemat palka kui

<sup>60</sup> <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

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

1000 elanikuga omavalitsuses. Palga kasvu võimekus tekib sellest, et töötajate arv 1000 elaniku kohta on 5000 elanikuga omavalitsuses märksa väiksem.

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

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

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

Juhtimise ja tugiteenuste kulude osakaal põhitegevuse kuludest kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu kasvamisel väheneb. Näiteks 1000 elanikuga omavalitsuses on tugiteenuste tööjõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise tööjõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja 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 märgatav 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 ei ole iga üksiku ühinemisjuhtumi puhul võimalik koostada mudelprognoosi, missugused kompetentsused ja teenused missugustes valdkondades paranevad.

Eelnõul ei ole 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 või liitmisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega või liitmisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu volikogude algatusel ühinejatele või liitujatele. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste või liitumiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.<sup>61</sup>

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab liitunud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul arvates haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumisest taotluse, milles on esile toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnenud abikõlbulikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Eelnõuga ei kaasne lisakulusid riigieelarvele. Tulenevalt HRS § 24 lõikest 1 kaetakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise (või liitmise) 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 lõige 1 ja § 4. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

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

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Rakke ja Väike-Maarja vallavolikogudele.

Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäev oli 15. mai 2017. a<sup>62</sup>. Vabariigi Valitsuse ettepanekule ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01513<sup>63</sup>.

**Rakke Vallavolikogu** ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga<sup>64</sup>. **Väike-Maarja Vallavolikogu** nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

<sup>62</sup> HRS § 9 lg 2 ja 8.

<sup>63</sup> <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160282>

<sup>64</sup> Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>

<sup>65</sup> Vallavolikogude esitatud arvamused: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60710127>

## **Kokkuvõte Rakke Vallavolikogu vastuväidetest**

Rakke Vallavolikogu on esitanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule negatiivse arvamuse, tuues välja järgmised vastuväited:

- 1) Rakke Vallavolikogu toob välja, et Riigikohus on haldusreformi põhiseaduspärasuse asjas (RKPKJ lahend nr 3-4-1-3-16, p 104) rõhutanud, et Vabariigi Valitsus ei pea ainult lähtuma HRS miinimumsuuruse kriteeriumist, vaid peab kaaluma, kas omavalitsusüksus suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000.

Vabariigi Valitsus selgitab, et Riigikohus ei lükanud kohtulahendis ümber kriteeriumi paikapidavust, mis nõude täitmine on HRS § 9 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemismenetluses lisaks ETHS § 7 lõike 5 positiivsete mõjude väljatoomisele asjakohane ka ühinemismenetluses lõplike otsuste kaalumisel vastavalt HRS § 9 lõikele 9. Vabariigi Valitsus ei olegi käsitletud ühendamisettepaneku tegemist ja menetluse jätkamist pelgalt miinimumsuuruse kriteeriumi täitmise vajadusest, vaid on sisuliselt hinnanud erinevaid alternatiivseid lahendusi ETHS § 7 lõike 5 mõjude lõikes. Eelnõuga valitud lahendus on ekspertide, Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni ja Vabariigi Valitsuse hinnangul sobivaim haldusreformi eesmärgi täitmiseks. Vt ka eelnõu § 1 lõike 1 selgitust käesolevas seletuskirjas.

- 2) Rakke Vallavolikogu leiab järgmist: HRS §-ga 27 lõikega 1 on ainult seatud ajalised piirid (2016–2018) HRS §-de 1-26 kohaldamisele. Seadusandja ei ole ETHSi kehtetuks tunnistanud ega peatanud ning ETHS kehtib. Vastupidiselt ettepaneku tegija seisukohale on alates 1. jaanuarist 2017. a. kehtiva HRS redaktsiooni §-ga 28 lõikega 1 ja 2 kehtestatud ETHSi muudatused. Seega ETHS sätestab endiselt nii kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise volikogu algatusel, kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Koeru/Rakke valla sundliitmine Järva/Väike-Maarja vallaga, ei ole kooskolas HRS §-ga 9 lõikega 2 ja ETHS § 7 lõikega 5, arvestades, et Koeru ja Rakke vallad on omavahel vabatahtlikult liitunud Piibe vallaks.

Vabariigi Valitsus selgitab, et HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRS sätete alusel ning ainult ETHS sätete kohaldamine ilma HRSis sätestatud tähtaegu arvestamata, paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. ETHS on endiselt kehtiv seadus, kuid HRS § 27 lõikes 1 on sätestatud, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud ja HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.

Isegi kui Koeru ja Rakke vald oleksid volikogude algatusel taotlenud HRS § 7 lõikes 4 nimetatud kuupäevaks maavanemalt omavahelist ühendamist ja esitanud seadusega nõutavad dokumendid, siis ei oleks nende elanike arv kokku vastanud ikkagi HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, millest pidi Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemisel lähtuma vastavalt HRS § 9 lõikele 2. Kahe valla ühinemisel moodustuks 3737 elanikuga vald, mille osas oleks Vabariigi Valitsus pidanud algatama

täiendava haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse omavalitsuste kriteeriumile vastavaks ühendamiseks.

Seletuskirja on täiendatud vastavalt.

- 3) Rakke Vallavolikogu märgib, et nii nagu Järva vald nii ka Rakke-Väike-Maarja kooslus ei moodusta „loogilist teeninduspiirkonda“. Vastavalt 2017. a alguse värskele Rakke külade kuuluvuse uuringule, aga ka varasematele 2013. a mobiilpositsioneerimise andmetele ning 2011. a rahvaloenduse andmetele saab enamuse Rakke valla elanikest oma kõrgema järgu teenused Koerust.

Vabariigi Valitsus märgib, et 2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmetel on Rakke valla tööranne kõrgeim Koeru valda, 2013. a koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuringu“<sup>66</sup> andmetel on liikuvus Rakke vallast pigem Väike-Maarja suunaline. Seega toimub elanike liikuvus mõlemas suunas. Samas ei ole Koeru suunal välja arenenud tihedat liinivõrku, kuid Rakke ja Väike-Maarja vahel on toimiv ühistransport 10 bussiühendusega päevas.

- 4) Rakke Vallavolikogu vastuväited tulenevalt ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest:

#### 1) Ajalooline põhjendus

Rakke Vallavolikogu toob välja, et ajalooline taust ei toeta Rakke ja Väike-Maarja ühinemist. Ajalooliselt ollakse valdavalt seotud Koeruga.

Vabariigi Valitsus märgib, et omavalitsuste piirid ei ole samased vanade kihelkonna piiridega. Osa Rakke vallast kuulus Koeru kihelkonda, kuid enamuse Rakke vallast on siiski kuulunud Simuna ja Väike-Maarja kihelkonda koos Väike-Maarja valla ja Laekvere vallaga. Laekvere vald liitus volikogude algatatud etapis Vinni vallaga ja seega ainult kihelkonna põhiseaduse valda ei saa moodustada.

#### 2) Mõju elanike elutingimustele

Rakke Vallavolikogu toob välja, et Rakke ja Väike-Maarja valdade sundliitmine ei toeta territoriaalset loogikat. Vastavalt värskele uuringule (Rakke Vallavolikogu arvamuse Lisa 2, joonised 1 ja 2) ei käi Rakke valla külade elanikud praktiliselt üldse Väike-Maarjasse: idapoolsed külad käivad kirikus Simunas, poes ja teenuseid saamas käiakse Rakkes ja seejärel pigem Koerus, gümnaasiumis hoopis Jõgeval. Seega oleks elutingimuste parandamiseks ratsionaalne tihendada niigi toimuvat liikumist Koeru suunas ja sealse teenindusvõimekuse kasvatamist. Rakke põhikooli õpilased käivad koolis kas Rakkes või Koerus. Gümnaasistid aga valdavalt Jõgeval. Ettepaneku tegija väide ei ole tõene. Õpilas- ja eriti tööranne peamine suund on Koeru.

Vabariigi Valitsus märgib sarnaselt eesöeldule, et 2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmetel on Rakke valla tööranne kõrgeim Koeru valda, 2013. a koostatud „Regionaalse pendelrände kordusuuringu“<sup>67</sup> andmetel on liikuvus Rakke vallast pigem aga Väike-Maarja suunaline. Seega toimub elanike liikuvus mõlemas suunas. Samas ei ole Koeru suunal välja arenenud tihedat liinivõrku, kuid Rakke ja Väike-Maarja vahel on toimiv ühistransport 10 bussiühendusega päevas.

Rakke valla õpilastest õpib 2016/2017 õppeaasta alguse andmetel 13 Jõgeva linnas (neist 12 gümnaasiumiastmes), Väike-Maarja vallas õpib erinevates kooliastmetes 14 õpilast ja enamuse

<sup>66</sup> Tartu Ülikooli inimeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, leitav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring_3.pdf)

<sup>67</sup> Tartu Ülikooli inimeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, leitav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring_3.pdf)



ehk 121 õpilast õpib Rakke vallas. Koeru vallas õpib üks õpilane. Seega on Rakke valla õpilasaranne Väike-Maarja ja Koeru võrdluses tugevalt Väike-Maarja suunaline.

### 3) Elanike ühtekuuluvustunne

Rakke Vallavolikogu toob välja, et territoriaalne identiteet moodustub tõepoolest inimeste igapäevase tegevuse erinevatel tasanditel. Samas maakondlik kuuluvus on nendest ainult üks, mida aga Vabariigi Valitsus on kahandamas maavalitsuste tegevuse lõpetamisega. Ajalooliselt on suur osa praegusest Rakke vallast kuulunud Koeru kihelkonda ja Järvamaale. Ühtekuuluvuse kujunemisel on aga peamine igapäevane seotus ja koostöö ning siin on nii ühistegevuste kui teenuste- ja õpirände alusel määravamaks seotus Koeru vallaga, mitte Väike-Maarjaga.

Vabariigi Valitsus märgib, et Rakke valla 31 asulast seitse kuulus Koeru kihelkonda, üks Laiuse kihelkonda, 19 Simuna kihelkonda ja 4 Väike-Maarja kihelkonda. Väike-Maarja valla asulatest kuulus 4 Koeru kihelkonda, 11 Simuna kihelkonda ja 22 Väike-Maarja kihelkonda. Seega on suurim ühisosa Simuna ja Väike-Maarja kihelkonna osas. Rände osas on eespool vastatud.

### 5) Mõju haldussuutlikkusele

Rakke Vallavolikogu toob välja, et osakondadesse jagunemine ei ole väärtus iseenesest, pigem tähendab see lisabürokraatiat, ja ei ole otstarbekas ka 5000 elaniku korral. Spetsialiseerumine ei ole eesmärk omaette, vaid peab lähtuma täidetavatest ülesannetest. Koeru ja Rakke ühinemisel Piibe vallaks täidetakse puudu olevad ametikohad ja kujuneks praeguste KOV ülesannete jaoks optimaalne kooslus.

Varem liitunud on kõige enam langenud valitsemiskulud Abja, Anija ja Vihula vallas pea poole võrra (vastavalt 54,8%, 48,6% ja 46,3%). Vähim on valitsemiskulude osakaal muutunud suurtes Suure-Jaani ja Türi valdades vastavalt 6,7% ja 8,1%<sup>68</sup>. Valitsemiskulude vähenemise väike ulatus oli tingitud ühinemisejärgselt loodud ebaoproportsionaalsete struktuuride ülalpidamisest ning otsustamisprotsesside venimisest<sup>69</sup>.

... Need arvutused kehtivad varasemate uuringute puhul, kus üle 5000 elanikuga KOV-id olid peamiselt linnad või linnalähised kompaktsed vallad. Rakke valla sundliitmine Väike-Maarjaga ei anna oluliselt juurde viimase haldussuutlikkuse parandamisele, kuid vähendab ilmselt nii teenuste kättesaadavust kui ka kvaliteeti Rakke valla inimeste jaoks. Ühinemine Koeru vallaga kui võrdsema partneriga annaks kindlasti ühise haldusstruktuuri loomisel parema efekti. Ilmselgelt oleks vähem või mitte üldse sundliitmisega paratamatult kaasnevat ootunismuutuse tulevase volikogu tasandil.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et kuigi 2012. a koostatud „Eestis aastatel 1996–2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“<sup>70</sup> näitas suurimat valitsemiskulude langust väikevaldades, siis valitsemiskulud langesid kõikides ühinenud omavalitsustes, sh territooriumilt suurtes ja hajusates Saarde, Suure-Jaani ja Märjamaa vallas. Haldusreformi eelselt territooriumilt suurimas Märjamaa vallas langes valitsemiskulude osakaal ühinemise järgselt ligi 4% võrra (so 14,2%-lt 10,3%-le, so 27,3% vähenemine). Valitsemiskulude

<sup>68</sup> Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs, 2012.

<http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>

<sup>69</sup> <http://jarvateataja.postimees.ee/827814/ministeeriumi-diagnoos-turi-kulutas-ja-saastis-vahe>

<sup>70</sup> „Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“ (2012) Siseministerium: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>

kokkuhoiu efekt ongi suurem väiksemates väikevaldades, kus ühinemise eelselt on omavalitsusel suurem koormus erinevate tegevusvaldkondade spetsialistidega katmisel. Ühinenud valdades ei ole reeglina seatud eesmärgiks valitsemiskulude otsene kokkuhoid, vaid pigem asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu suurenesid kõikides valdades kulutused valitsemisele, kuid vähenes valitsemiskulude osakaal eelarves, st enne ühinemisi oli valitsemiskulude osakaal väikevaldades tunduvalt suurem (12,1–19,7%), samas kui linnades oli see 8,3–10,5%. Pärast ühinemisi kujunesid valdade valitsemiskulud suhteliselt sarnase loogika põhjal linnakeskuse valitsemiskuludega (6,3–10,9%). Valitsemiskulude kokkuhoiust olulisemad on valitsemise teiste komponentide muutused (strateegilise ja professionaalse komponendi rolli suurenemine).<sup>71</sup>

5000 elaniku kriteeriumi seostest haldussuutlikkusega on pikemalt selgitatud seletuskirja määruse mõjude peatükis. Tallinna Ülikooli uuringus<sup>72</sup> Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiilist olid üle 5000 elanikuga omavalitsustest valimis kaasatud Audru, Harku, Kohila, Lääne-Saare, Märjamaa, Rapla ja Türi vald, millest mitmed on suured ja hajaasustusega piirkonnad (nt Audru, Lääne-Saare ja Märjamaa vald).

#### 6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Rakke Vallavolikogu toob välja, et tegemist on ettepaneku tegija eapädeva väitega. Demograafia ja eriti ränne sõltub väga otseselt KOV töövõimalusest. Kui oleks vabu kortereid, siis Rakke elanikkond ilmselt lähiajal kasvaks. Ettepaneku tegija ei arvesta ka eeldatavat tagasirännet ja muutuvat vanusstruktuuri, millest võib järeldada osa elanikkonna naasmist. Veelgi olulisem on aga KOV tegevus ettevõtluse arendamisel ja töökohtade loomisel, kus Rakke ja eriti tema naaber Koeru on olnud väga edukad.

Vabariigi Valitsus märgib, et Rakke elanike arv on viimastel aastatel püsinud suhteliselt stabiilne, kuid siiski vähenemise trendiga ning rahvastikuproгноoside kohaselt langeb veelgi. Ka ühinenud või liitunud omavalitsuses saab ja peabki omavalitsus jätkama kohaliku elu arendamisega. Haldusreformi eesmärgiks on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

#### 7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Rakke Vallavolikogu toob välja, et Rakke oluliseks transpordivõimaluseks on ka rong. Samuti on igapäevaselt käigus buss Koeru suunal.

Vabariigi Valitsus märgib, et Koeru suunal toimub kolm väljumist päevas, Rakke ja Väike-Maarja vahel on toimiv ühistransport 10 bussiühendusega päevas. Rongiliiklus läbib Rakke valda põhja-lõuna suunaliselt ning ei võimalda liikumist ei Koeru valla ega Väike-Maarja valla suunal. Senine transpordikorraldus soosib liitumist Väike-Maarja vallaga.

#### 8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

---

<sup>71</sup> Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 28. Kättesaadav aadressil: [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste\\_uhinemiste\\_mojudest\\_09-09-2013.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste_uhinemiste_mojudest_09-09-2013.pdf).

<sup>72</sup> Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

Rakke Vallavolikogu toob välja, et tegelikult on kõige tugevam tööstus ja kõige suurem Rakke valla elanike töökohtade arv Koerus, kus vallavõimud on teinud head koostööd ettevõtjatega.

Vabariigi Valitsus leiab, et on positiivne, et Koeru vald on teinud head koostööd ettevõtjatega ja aidanud kaasa ettevõtluskeskkonna arengule piirkonnas. Sellele vaatamata võimaldab Väike-Maarja valla ja Rakke valla ühinemine ettevõtluse arendustegevusi ellu viia ühtselt suuremas piirkonnas. Juba praegu teevad omavalitsused omavahel koostööd, kuuludes piirkondlikku arenguga tegeleva MTÜ PAIK liikmeskonda ja moodustavad eeldatavasti tulevikus MTÜ PAIK tuumiku.

#### 9) Mõju hariduslikule olukorrale

Rakke Vallavolikogu toob välja, et Rakke põhikooli-ealised lapsed õpivad Rakkes ja gümnaasiumiõpilased Jõgeval. Samas käivad Rakke lapsed huvikooli Koerus. Kui ühistransporti aredataks veel veidi Koeru suunal, saaks ühildada Koeru üldharidus- ja huvikoolis käimise.

Vabariigi Valitsus märgib veelkord, et Rakke valla õpilastest õpib 2016/2017.a õppeaasta alguse andmetel 13 Jõgeva linnas (neist 12 gümnaasiumiastmes), Väike-Maarja vallas õpib erinevates kooliastmetes 14 õpilast ja enamuse ehk 121 õpilast õpib Rakke vallas. Koeru vallas õpib üks õpilane. Seega on õpilasränne Väike-Maarja ja Koeru valla võrdluses tugevalt Väike-Maarja valla suunaline.

#### 10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

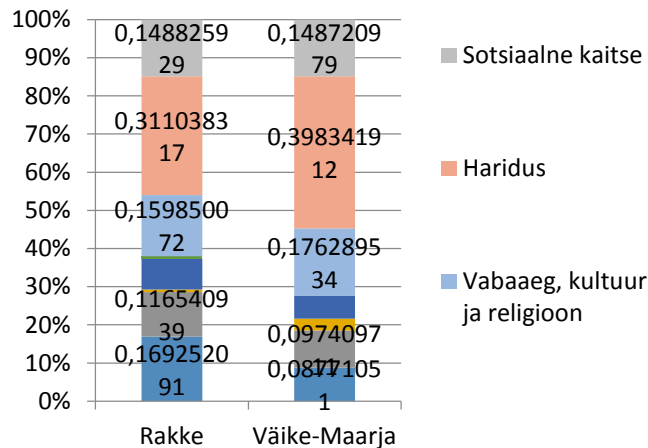
Rakke Vallavolikogu toob välja, et esitatud sundliitmise ettepaneku põhiprobleem ongi selles, et see ei võta arvesse elanike igapäevaliikumisi ja ega ole ka kooskõlas asustussüsteemi ega ka ajaloolise kuuluvusega. Ettepanud kujul halduskorralduse muutmine ei aita kaasa sundliidetud „omavalitsuse tasakaalustatud ja terviklikule arengule“, vaid kavandab juba ette pinged tulevases volikogus ning põhjustab ilmselt ka Rakke ääremaastumise ja selle elanike heaolu kahanemise.

Ei ole võimalik rääkida „ühtsest teenuspiirkonnast“ kui tegelikult ei ole Rakke inimestel seni ei tööalaselt ega teenuste vajadusel Väike-Maarjasse asja olnud.

Vabariigi Valitsus on eespool elanike rände osas juba vastanud.

#### 11) Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Rakke Vallavolikogu toob välja, et analüüsides sundliidetavate omavalitsuste eelarve komponente saab Rakke valla seiskohast välja tuua järgmist: Rakke valla netovõlakoormus perioodil 2017–2020 on 7%, Väike-Maarja vallal 25,2%. Liitvalla keskmine netovõlakoormus on 20,8%, mis tõstab Rakke netovõlakoormust ca 14%. Rakke vald ei soovi Väike-Maarja valla laenusid tasuda, eriti kui laenud on võetud investeringuteks, mis tehakse Väike-Maarja keskusesse (keskväljakud jm taolised infrastruktuuri objektid).



Joonis 3. Sundliidetavate omavalitsuste investeeringud perioodil 2017–2020

Joonis 3. näitab, et Rakke ja Väike-Maarja valdade investeeringuprioriteetid on erinevad – Väike-Maarja vald soovib suunata vahendeid vabaaaja, kultuuri ja religiooni arendamiseks, Rakke vald aga panustada rohkem majandusse ning elamu- ja kommunaalmajandusse. Ühinenud vallas, kus Rakke kant oleks paratamatult nõ väikevenna rollis, määratletakse investeeringute prioriteetid juba uute poliitiliste vaadetele valguses ning Rakke sõnaõigus jääb volikogus väga tagasihoidlikuks.

Omafinantseerimisevõimekus (periood 2017–2020) on Rakke vallas keskmiselt 1,07 ning Väike-Maarja vallas 1,05. Tegelik olukord näitab, et Rakke valla omafinantseerimisevõimekus oli 2015. aastal 1,25 ning Väike-Maarja vallas 1,12. Eelarvestrateegiad on alati koostatud positiivsete ootuste võtmes, samas minevik näitab reaalset omafinantseerimisevõimekust.

Vabariigi Valitsus leiab, et kuigi Väike-Maarja valla netovõlakkoormus on suurem, siis haldus- ja finantsvõimekuse seisukohast on olulisemad investeerimisvõimekus, sh laenuteenindamise võimekus. Väike-Maarja vald suudab võetud kohustusi tasuda ja seega ei tähenda see, et investeerimisvõimekus uues vallas tervikuna langeb. Vastupidi kui näiteks ca 1000–2000 elanikuga väikevald suudab investeeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeeringute allikaid (mis tähendab, et ühe aasta vahenditega ei ole võimalik keskmise suurusega lasteaeda renoveerida energiasäästlikuks, mille maksumus on ca 400 000–500 000 eurot), siis 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas. Kahe valla ühinemisega kaasneb oluline reaalne investeerimisvõime oluline kasv (mida ei sa hinnata kahe näitaja keskmisena vms) ja mis tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

### **Kokkuvõte Väike-Maarja Vallavolikogu arvamusest**

Väike-Maarja vald tegi ettepaneku liita Rakke vald olemasoleva Väike-Maarja vallaga kui ökonoomsem lahendus. Vald tõi arvamuses välja, et piirkonna elanikud on olnud läbi lähiajaloo sotsiaalselt ja majanduslikult tihedalt seotud, praegune ühistranspordikorraldus toetab omavalitsuste ühist juhtimist ning Rakke valla liitmist Väike-Maarja vallaga. Kaks omavalitsust on teinud aktiivset koostööd. Väike-Maarja vallas on välja töötatud ning hästi toimiv sotsiaalteenuste süsteem, mida saab laiendada ka Rakke valla piirkonnale.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Rakke Vallavolikogu esitanud oma seisukohas ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude lõikes Väike-Maarja vallaga ühendamise või liitumisega

kaasneva negatiivse mõju kirjeldust, mida saaks pidada argumenteerituks ja piisavalt kaalukaks, et selle alusel ühinemise või liitumise menetlus lõpetada. Tulenevalt sellest ning Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekust<sup>73</sup> otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata Rakke valla ja Väike-Maarja valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust, liites Rakke valla Väike-Maarja vallaga<sup>74</sup>.

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

---

<sup>73</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19\\_pohja-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.19_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf).

<sup>74</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017\\_istungi-protokollnr-27\\_pkp10-2.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf).