

Vabariigi Valitsuse määruse „Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla 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 „Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla 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 moodustamisega kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omavalitsuste ühinemine, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla osas), kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹ (Juuru valla osas).

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

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

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

³ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

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

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Juuru vald ühinemist ühegi piirinaabriga, ei osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari Vabariigi Valitsuse istungi protokolliga määratud otsuse nr 12 punktiga 2.13 HRS § 9 lõike 2 alusel Juuru valla ühendamise Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga. Juuru vald jääb ühise piirita ühinemise algatanud Rapla ja Raikküla valla ning Kaiu valla vahele (HRS § 7 lõike 3 erand).

Vabariigi Valitsuse ettepaneku ehk käesoleva eelnõu esitas Rahandusministeerium asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. aasta kirjaga nr 1.1-10/01466.⁵ Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla volikogud 15. maiks 2017 oma arvamust ei esitanud, vastamata jätmise loetakse HRS § 9 lõike 8 järgi ettepaneku vastuvõtmiseks. Juuru Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.⁶

Eestis on praegu 15 maakonda ja 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Rapla maakonnas, mille tulemusena moodustub nelja Rapla maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Rapla maakonna valdade arv väheneb kavandatava muudatuse tulemusena kolme omavalitsuse võrra. Haldusreformi esimese, omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁷ jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste tulemusena, mis on Vabariigi Valitsuses kinnitatud, väheneb omavalitsuste koguarv veel kahe valla võrra⁸. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena kolme omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 90 omavalitsust, kokku 74 valda ja 16 linna⁹.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Juuru vald (kokku pindala 152 km² ja rahvaarv 1462),
- 2) Kaiu vald (kokku pindala 261 km² ja rahvaarv 1259),
- 3) Raikküla vald (pindala 224 km² ja rahvaarv 1520),
- 4) Rapla vald (pindala 243 km² ja rahvaarv 9239).

⁴ Vt HRS § 1 lõige 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisest, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁵ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119374>.

⁶ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60829202>.

⁷ Vabariigi Valitsuse 21. juuli 2016. a määrused nr 82 ja 83, 22. detsembri 2016. a määrused nr 151–153, 29. detsembri 2016. a määrused nr 168–174, 6. jaanuari 2017. a määrused nr 3–5, 12. jaanuari 2017. a määrused nr 6–12, 26. jaanuari 2017. a määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31. jaanuari 2017. a määrused nr 37–43.

⁸ Puka valla ühinemine Otepää ja Sangaste vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 86 ja Põide valla ühinemine Kuressaare linna ja Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

⁹ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

Eelnõuga **moodustatakse** Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla volikogude algatusel (kokku omaalgatusliku etapi ühinemisel 12 018 elanikku¹⁰, pindala 729 km²) ning Vabariigi Valitsuse algatusel **Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemise teel** Rapla maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega **Rapla vald** (kogupindala 881 km², rahvaarv **13 480**¹¹).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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

1.3. Märkused

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

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

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile. Kuna volikogude algatatud haldusreformi etapis ühinemist taotlenud Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla elanike arv kokku on 12 018, makstakse nimetatud omavalitsustele omaalgatusliku etapi ühinemise jõustumise järel lisaks ühinemistoetusele ka täiendavat toetust HRS § 21 lõike 7 järgi.

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, Rapla maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Rapla maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õiguselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis

¹⁰ Täidab HRS § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi.

¹¹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade Kaiu, Raikküla ja Rapla valla ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Kaiu vald, Raikküla vald ja Rapla vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Rapla vallal ja Raikküla vallal puudub ühine piir Kaiu vallaga ning omavalitsused taotlesid ühinemist HRS § 7 lõike 3 erandit arvestades, eeldusel et nendega ühinemisläbirääkimiste alustamisest keeldunud Juuru vald, kes asub Rapla valla ja Kaiu valla territooriumi vahel, ühendatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga. Kuna Juuru valla elanike arv 2017. aasta 1. jaanuari seisuga on 1462 ehk omavalitsus ei vasta kriteeriumile, siis Juuru valla osas peab Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 2 alusel algatama ühendamise temaga piirnevate Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valdadega, et täita haldusreformi eesmärk ja kriteerium kooskõlas HRS § 7 lõikega 3 ja § 9 lõikega 6. Nimetatud sätetega kohustatakse Vabariigi Valitsust algatama ühise piirita ühinemist taotlevate omavalitsusüksuste ühendamise kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse või selle territooriumiosaga, mis jääb volikogude algatatud valla või linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse kohaselt ühise piirita haldusterritooriumidest koosnevate kohaliku omavalitsuse üksuste vahele.

Rapla Vallavolikogu tegi oma 26. novembri 2015. a otsusega nr 48 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine ja ettepaneku tegemine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“ ettepaneku Juuru, Järvakandi, Kaiu, Kehtna, Kärü ja Raikküla vallavolikogudele alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusena uus omavalitsusüksus (Rapla vald). Kaiu Vallavolikogu nõustus 27. jaanuari 2016. a otsusega nr 1 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimistega nõustumine“, Raikküla Vallavolikogu 3. veebruari 2016. a otsusega nr 90 „Nõusoleku andmine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“ Rapla Vallavolikogu ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepanekuga. Kärü Vallavolikogu keeldus 23. veebruari 2016. a otsusega nr 3 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamine ning läbirääkimiste alustamisest keeldumine“ ühinemisläbirääkimiste alustamisest.

Rapla Vallavolikogu tegi oma 30. juuni 2016. a otsusega nr 31 „Ettepaneku tegemine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“ uuesti ettepaneku Juuru vallavolikogule alustada läbirääkimisi ühise omavalitsuse moodustamiseks, kuid Juuru Vallavolikogu 24. augusti 2016. a otsusega nr 79 „Ühinemisläbirääkimiste alustamisest keeldumine“ keeldus läbirääkimiste alustamisest.

Juuru Vallavolikogule tegi ühinemisläbirääkimiste alustamiseks ettepaneku ka Kohila Vallavolikogu 26. mai 2015. a otsusega nr 20 „Ettepanek ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“, kuid vastavale otsusele Juuru vald ETHS § 9 lõikes 2 sätestatud kahekuulise tähtaja jooksul ei vastanud. Juuru Vallavolikogu tegi alles 22. detsembri 2016. a otsusega nr 86 „Ettepaneku tegemine ühinemisläbirääkimiste alustamiseks“ ettepaneku Kohila Vallavolikogule alustada ühinemisläbirääkimisi ühise omavalitsuse moodustamiseks (pidades seda sisuliselt HRS ja ETHS menetlusnõudeid arvestamata nõustumiseks Kohila Vallavolikogu 26. mai 2015. a ettepanekuga), arvestamata asjaolu, et HRS § 4 lõike 1 järgi tuli kriteeriumile mittevastavatel omavalitsustel teha ettepanek ühinemisläbirääkimiste alustamiseks hiljemalt 1. oktoobril 2016. Kohila Vallavolikogu moodustas ettepaneku alusel 27. detsembri 2016. a otsusega nr 61 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

läbirääkimiste pidamise ajutise komisjoni moodustamine“ komisjoni ühinemislepingu eelnõu väljatöötamiseks väljaspool HRS ajakava. HRSiga on nimelt 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 ühinemisläbirääkimiste alustamiseks paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. See tähendab, et aastatel 2016–2017 peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võtma aluseks HRSi, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume ning nende mittetäitmisel arvestama, et Vabariigi Valitsus esitab ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks hiljemalt 15. veebruaril 2017.

Juuru vald on ühinemisläbirääkimistest keeldumist hilisemas kirjavahetuses riigihalduse ministriga põhjendanud asjaoluga, et ei pidanud õigeks pidada läbirääkimisi ajal, kui Riigikohus menetles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust vaidlustanud omavalitsuste taotlusi ja Juuru vallal ei olnud haldusreformi seaduse tähtaegadest võimalik seetõttu kinni pidada, kuna Riigikohtu otsus avaldati alles 20. detsembril 2016 (Juuru valla 30. detsembri 2016. a kiri nr 1-7/807). Kuna õiguslikult ei peata kohtumenetlus seaduse kehtivust, siis ei ole olnud viivitamine läbirääkimistega vabandav ning HRSiga aktsepteeritav.

Ühinemislepingu avalik väljapanek, kinnitamine, elanike küsitlus ja ühinemise taotlemine Kaiu vallas, Raikküla vallas ja Rapla vallas

Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemisläbirääkimiste käigus seadsid omavalitsuste esindajad ühiseks eesmärgiks tänaste omavalitsuste kui kogukondade jätkusuutliku arengu ja strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamise. Sellega soovitakse ühendada tänaste omavalitsusüksuste arengupotentsiaal ja tugevused, et anda oluline tõuge piirkonna tasakaalustatud arengusse. Ühinemine võimaldab parandada omavalitsuse elanike elukvaliteeti, arendada igapäevaelu ja infrastruktuuri.

Ühinemise käigus soovitakse moodustada jätkusuutlik, tervikliku ruumistruktuuriga vald, mida iseloomustab toimiv teenuskeskuste võrgustik, head transpordiühendused ja kõrge arengupotentsiaal. Kohalike omavalitsuste ühinemine loob eeldused ühinemisest tuleneva kõrgema finants- ja haldussuutlikkuse rakendamiseks piirkonna ühtlaseks arendamiseks ning võimaldab vältida rõhuasetuse koondumise keskustesse. Sel viisil halduskorralduse muutumine aitab kaasa piirkonna tasakaalustatud ja terviklikule arengule ning tugevdab ühinevate kohalike omavalitsuste edaspidiseid positsioone võimalike riigi poolt läbi viidavate halduskorralduslike ümberkorralduste korral.

Ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühinevate omavalitsuste territooriumil võib moodustada osavallad. Osavalla esinduskoguks on demokraatlikkuse põhimõtte alusel moodustatud osavallakogu. Osavallakogu pädevuses on seisukoha võtmine ja ettepanekute tegemine kõigis osavalla territooriumil omavalitsuse toimimist või kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes. Osavallakogu moodustub kas 1) piirkonna elanike erinevate sihtrühmade esindajatest (pensionärid, noored, ettevõtjad), mis valitakse välja nende koosolekutel ja tänaste volikogude korraldamisel, 2) piirkonnast valimisel osalenud, kuid volikokku mitte valitud elanikest või 3) külavanemate esindajatest. Osavallakogud mitte üksnes ei selgita välja piirkondade soove ja vajadusi (näiteks arengukavade prioriteetide, bussiaegade ja omavalitsuse osutatavate teenustega rahulolu osas), vaid valivad esindajaid hoolekogudesse, esitavad kandidaadid vallavolikogu ja vallavalitsuse komisjonidesse jne.

Prægustesse vallakeskustesse jäävad valla piirkondlikud teenuskeskused. Teenuskeskused on osavalla territooriumil asuvad omavalitsuse territoriaalsed struktuuriüksused. Teenuskeskuses töötavad spetsialistid, kes osutavad vahetuid teenuseid piirkonna elanikele. Teenuskeskuse teenistujad on tihedalt seotud valdkondliku osakonna – sotsiaaltöötaja sotsiaalosakonnaga, haldusjuht majandusosakonnaga. Teenuskeskuse igapäevast tegevust juhib osavalla kogult heakskiidu saanud vallavalitsuse liige.

Teenuskeskuses tagatakse vähemalt järgmised pädevused ja teenused:

- 1) avalduste vastuvõtmine ja esmane nõustamine;
- 2) esmatasandi sotsiaalhoolekanne;
- 3) kohaliku tähtsusega arendustegevus, sh koostöö vabaihendustega;
- 4) rahvastikuregistri toimingud;
- 5) vallavara haldamine ja majandamine (varahalduse firma töötaja).

Täpsemalt saab volikogude algatatud ühinemisläbirääkimiste käigu ja ühinemise tingimustega tutvuda aadressil:
[http://www.raplamaa.ee/content/files/Lisa%201%20seletuskiri%20\(volikogudele\).pdf](http://www.raplamaa.ee/content/files/Lisa%201%20seletuskiri%20(volikogudele).pdf) ja
http://www.raplamaa.ee/et/uldinfo/haldusreform/rapla_uhinemisgrupp/.

Ühinemislepingu avalik väljapanek toimus ühinevates omavalitsustes 2016. aasta 27. oktoobrist 17. novembrini. Leping avalikustati omavalitsuste veebilehtedel, Raplamaa Omavalitsuste Liidu kodulehel ja piirkonna raamatukogudes, ühinevate omavalitsuste kantseleides ja raamatukogudes. Avaldati ka ühinemise erileht, mis toimetati otsepostitusena kõigi ühinevate valdade elanike koju. Ühinemislepingut tutvustati kõikides omavalitsustes toimunud rahvakoosolekutel 2016. aasta 3.–17. novembrini. Õiend avaliku väljapaneku käigus ühinemislepingule esitatud ettepanekute ja vastuväidete ning nende läbivaatamise kohta on toodud ühinemislepingu lisas.

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemisega seotud küsimustes korraldati Kaiu vallas, Raikküla vallas ja Rapla vallas Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus 2016. aasta 7.–12. detsembrini. Elektroonne küsitlus toimus 7. ja 8. detsembril VOLISE keskkonnas ning sedelküsitlus 11. ja 12. detsembril küsitluspunktides. Elanike küsitluse käigus oli küsitluse ajaks vähemalt 16-aastaseks saanud Eesti rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetel püsivalt asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal elavatel isikutel võimalus väljendada arvamust, kas toetatakse ühinemist või mitte.

Kokku osales küsitluses 310 elanikku, keskmiseks osalusprotsendiks kujunes 6,4. Küsitlustulemustest selgus, et kõige rohkem ühinemise toetajaid oli Raikküla vallas – 71,5%. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Kaiu	1105	96	8,7	67	69,8	29	30,2
Raikküla	1323	123	9,3	88	71,5	35	28,5
Rapla	7536	91	1,2	63	69,2	27	30,8

Allikas: Kaiu, Raikküla ja Rapla valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 22. detsembri 2016. aasta asjaomaste volikogu otsustega (Kaiu Vallavolikogu 22. detsembri 2016. a otsused nr 46 ja 47, Rapla Vallavolikogu 22. detsembri 2016. a otsused nr 74 ja 75 ning Raikküla Vallavolikogu 22. detsembri 2016. a otsused nr 134 ja 135). Nimetatud vallavolikogud esitasid 2016. aasta 28. detsembril ühinemisdokumendid Rapla maavanemale. Rapla maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 2016. aasta 29. detsembril Rahandusministeeriumile (maavanema kiri nr 12-1/16/1926-4).¹²

Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemisdokumendid on kättesaadavad Rapla Maavalitsuse veebilehel: <http://delta.andmevara.ee/rapla/dokument/833363>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

Eelnõu järgi ühendab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Juuru valla omaalgatuslikult ühinevate Kaiu valla, Rapla valla ja Raikküla vallaga.

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 kinnitas Vabariigi Valitsus volikogude algatatud ühinemised HRS §-s 8 nimetatud määrusega, seda ka juhul, kui omavalitsused taotlesid ühinemist alla kriteeriumi. Ainsa erandina jäi nn vabatahtliku etapi raames Vabariigi Valitsuses kinnitamata Kaiu valla, Raikküla ja Rapla valla ühinemine, kuna vastav määrus antakse HRS § 9 lõikega 6 kooskõlas Vabariigi Valitsuse algatatud etapis hiljemalt 15. juulil 2017 (HRS § 13), mil ühise piirita ühinemise algatanud omavalitsustega ühendatakse nende vahele jääv kriteeriumile mittevastav omavalitsus.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetakse 5000 elaniku kriteerium¹³.

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.¹⁴ Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla volikogude esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusega seonduvat 4. jaanuari 2017. a

¹² <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56588052>.

¹³ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016. a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

¹⁴ 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.

koosolekul ja leidis, et toetab nimetatud valdade ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmise suunas¹⁵. Ühtlasi tegi piirkondlik komisjon ettepaneku ühendada Juuru vald Vabariigi Valitsuse algatatud etapis Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga.

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017. a valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse¹⁶ nr 12 punktiga 2.13 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Juuru valla ühendamiseks Rapla valla, Raikküla valla ja Kaiu vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks. Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse ettepaneku käesoleva eelnõu vormis asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01466¹⁷.

Siinkohal on tegemist ka HRS § 7 lõikest 3 tuleneva erisusega¹⁸, sest Rapla vald, Kaiu vald ja Raikküla vald tegid haldusreformi volikogude omaalgatusliku etapi raames otsuse ühineda ja taotlesid Rapla maavanemalt volikogude algatusel toimuvat ühinemise kinnitamist enne 1. jaanuari 2017. Kuna Rapla vallal ja Raikküla vallal puudub ühine piir Kaiu vallaga, kuid ühinemine algatati haldusreformi seaduse § 7 lõike 3 erandit arvestades eeldusel, et Rapla valla ja Kaiu valla vahele jääv alla kriteeriumi olev Juuru vald (1462 elanikku) ühendatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise käigus volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustega (Kaiu vald, Raikküla vald ja Rapla vald). See tähendab, et HRS erandit arvestades said ühise piirita omavalitsused vabatahtlikus etapis küll ühinemist taotleda, kuid seadus näeb ette, et seda otsust ei saa valitsus vabatahtlikus etapis veel ära kinnitada ning Vabariigi Valitsus peab enda algatatud etapis sel juhul ühendama nende territooriumi vahele jääva omavalitsuse tervikuna või territooriumiosa üleandmisega volikogude algatatud etapis taotluse esitanud ühinevate omavalitsustega. Kehtivad seadused ei võimalda ühise piirita omavalitsuse ühinemise otsust Vabariigi Valitsuse määrusega vastu võtta (välja arvatud saartel ning HRS alusel nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumidest või nende osadest moodustuv omavalitsusüksus, mis piirneb riigipiiri seaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku). Vastasel korral, kui valitsus ei algata Juuru valla ühendamist Rapla, Kaiu ja Raikküla valdadega, jääks kinnitamata ka vabatahtliku etapi ühinemine ning Raplal, Kaiul ja Raikküla vallal saamata HRS § 20 nimetatud

¹⁵ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf

¹⁶ Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 istungi protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

¹⁷ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119374>.

¹⁸ Haldusterritoriaalse korralduse muutmist võivad piirkondliku komisjoni soovitusel taotleda ka ühise piirita kohaliku omavalitsuse üksused tingimusel, et ühinemist taotlevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritooriumite vahele jääv kohaliku omavalitsuse üksus ei vasta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ning tervikuna vastaks moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus koos ühinemist taotlevate ja nende vahele jääva kohaliku omavalitsuse üksusega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile. Sel juhul kinnitab Vabariigi Valitsus nn vabatahtliku ühinemise oma määrusega tulenevalt HRS § 9 lõikest 6 koos Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis vabatahtlikult ühinevate KOvide vahele jääva kriteeriumile mittevastava omavalitsusega hiljemalt 15. juuliks 2017.

ühinemistoetus. Antud juhul on olemas ülekaalukas avalik huvi, et omaalgatuslikud ühinemised ei jääks ühise territooriumi puudumisel toimumata. Kaiu, Raikküla ja Rapla vald avaldasid kogu protsessi jooksul head tahet hõlmata ka Juuru valda ühinemisläbirääkimistesse ning olid valmis Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamise järel 2017. aastal alustama läbirääkimisi HRS § 12 lõike 2 punktis 3 nimetatud ühinemiskokkuleppe koostamiseks. Juuru vald omaalgatuslikult ühinemist taotlevate valdadega koostööst keeldus.

Vabariigi Valitsusel oli võimalik kaaluda kahe võimaluse vahel: kas ühendada Juuru vald Rapla vallaga ja teha ettepanek Juuru vallale algatada Kohila valla toimeruumis olevate asustusüksuste territooriumi üleandmine Kohila valla koosseisu või algatada Juuru valla ühendamine Kohila vallaga, kuid Kaiu valla ning Rapla valla vahelise ühise piiri tekitamiseks anda üle Juuru valla Rapla toimeruumi kuuluvad asustusüksused. Lääne-Eesti piirkondlik komisjon, arutades Vabariigi Valitsusele ühendamise algatamiseks ettepanekute tegemist, leidis, et valdav osa Juuru valla territooriumist on selgelt Rapla valla toimeruumis, mistõttu on põhjendatud Juuru valla tervikuna ühendamine Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga, kuna taolisel ühendamisel on positiivne mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele¹⁹. Kohila valla suunas ühinemisel ei oleks samaväärset positiivset mõju, seda asjaolu Vabariigi Valitsus ka ühinemisetpaneku tegemisel arvestas. Kuna Vabariigi Valitsusele oli HRS § 9 lõike 7 järgi antud õigus algatada ühinemise käigus territooriumiosa üleandmine vaid juhul, kui see oli vajalik kriteeriumi täitmiseks, siis ei saanud Vabariigi Valitsus Juuru valla Kohila valla toimealas olevate asustusüksuste (Härgla ja Järlepa kant) üleandmist Kohila valla koosseisu algatada, see võimalus oli olemas Juuru vallal endal. Juuru Vallavolikogu ei toetanud paraku 3. aprilli 2017. a istungil nende seitsme küla (Järlepa, Pirgu, Lõiuse, Mahtra, Jaluse, Sadala, Kalda) elanike pöördumist, kes soovisid ühineda Kohila vallaga, kuigi ka vallas läbi viidud elanike küsitlus näitas, et enamik antud külade elanikest vastanuid soovib ühinemist Kohila vallaga.

Seega puudus antud juhul Vabariigi Valitsusel lai kaalutusõigus, millises ühinemise suunas algatada kriteeriumile mittevastava Juuru valla ühendamine ning kuidas saaks omaalgatuslikus etapis ühinemist taotlenud omavalitsuste vahel moodustada ühine haldusterritoorium – alternatiivsete positiivsete valikute puudumisel tuleb Vabariigi Valitsusel, tuginedes HRS § 7 lõikele 3 ja § 9 lõikele 6, algatada Juuru valla ühendamine Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga.

Kuna Juuru vald ei vasta kriteeriumile ning tema ühendamine piirnevate Kaiu valla, Raikküla ja Rapla vallaga on vajalik HRS § 7 lõike 3 ja § 9 lõike 6 erisuse tingimuste täitmiseks, tuleb Vabariigi Valitsusel haldusreformi eesmärgi täitmiseks ühendada nimetatud omavalitsused.

Lääne-Eesti piirkondlik komisjon tegi juba 19. augustil 2016 Kaiu Vallavolikogule ja Juuru Vallavolikogule teatavaks seisukoha, mille kohasel on komisjoni hinnangul põhjendatud Juuru valla osalemine Rapla piirkonna ühinemisläbirääkimiste grupis²⁰. Piirkondlik komisjon tegi 26. oktoobril 2016 taas Juuru Vallavolikogule teatavaks oma seisukoha: kui Juuru vald ei taotle haldusterritoriaalse korralduse muutmist omaalgatuslikus etapis, esitab Lääne-Eesti

¹⁹http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf.

²⁰http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/20160819_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_4.pdf.

piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku Juuru valla ühendamiseks Rapla, Raikküla ja Kaiu valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega²¹.

Arvestades eeltoodud põhjendusi, käesoleva seletuskirja mõjude analüüsis esitatud hinnanguid ETHS § 7 lõike 5 mõjudega arvestamisele ja asjaolu, et tegemist on HRS § 7 lõike 3 erandiga, ei saa Vabariigi Valitsus arvestada Juuru valla ja Kohila valla soovi ühineda omavahel.²²

Vabariigi Valitsus arvestas 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil omavalitsuste nn ühinemissuundade valikul ehk HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni arvamusega, milles leiti, et Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla valla ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Vabariigi Valitsus tegi ettepaneku Juuru valla tervikuna ühendamiseks Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla vallaga niisiis peamiselt järgmistel kaalutlustel: Juuru vald jaguneb kolmeks kandidiks: Juuru, Härgla ja Järlepa. Kaks Juuru valla küla kuuluvad Kehtna valla Inglise kanti. Juuru ja Inglise kanti kuuluvad külad on selgelt Rapla toimeruumis ja nendes külades elab 59,8% Juuru valla elanikest. Härgla ja Järlepa kandidid on funktsionaalselt nõrgemalt seotud Rapla toimepiirkonnaga ning enam seotud Kohila-suunaliselt Tallinna toimeruumiga. Seega võib Juuru valla üheks valikuks olla valla kantide ühinemine ja territooriumiosa üleandmine erinevates suundades: Järlepa-Härgla kant Kohila suunas ja Juuru kant Rapla suunas. Kui Juuru vallavolikogu vastavat territooriumiosa ülendamine menetlust ei algata, siis arvestades Juuru ajaloolist ühtsust ja seda, et kihelkonnana on see olnud üks toimeruum, ei ole soovitatav valda tükeldada ning vald võiks ühineda tervikuna. Kuna Juuru kant on elanike arvult vallasisestest kantidest suurim ning analüüside kohaselt on pendelränne Juurust Rapla valla suunas suurem (sh oluliselt paremad ühistranspordiühendused) kui Kohila valla suunas, siis on enam põhjendatud Juuru valla ühendamine Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega.

Kuna Kaiu vallal puudub Rapla vallaga ühine piir ning nende vahel on Juuru vald, mis on suuremas osas oma territooriumist Rapla valla toimeruumis, siis on see ka seadusest tulenevalt sobivaim ühinemissuund Juuru vallale.

Juuru valla ühinemine Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega on kooskõlas haldusreformi eesmärkidega ja omab elanike jaoks positiivset mõju.

Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Juuru Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ning palus Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu menetlus lõpetada (9. mai 2017. a otsus nr 95 „Arvamuse andmine Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kohta“).²³

Volikogude algatatud etapis ühinemistaotlused esitanud Kaiu vald, Raikküla vald ja Rapla vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ning seega nõustusid vaikimisi²⁴.

²¹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016_okt_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_6.pdf

²² Viimase vastavasisulise kirja esitas Kohila Vallavalitsus Rahandusministeeriumile 9. mail 2017. Vt: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60529451>.

²³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60829202>.

²⁴ Haldusreformi seaduse § 9 lõike 8 järgi loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust.

Rapla maavanem esitas Juuru Vallavolikogu arvamuse Rahandusministeeriumile 19. mai 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01466-2.²⁵

Elanike küsitlus

Kaiu Vallavalitsuse 17. aprilli 2017. a korralduse nr 39 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise korraldamine“ alusel korraldati Kaiu vallas küsitlus, et selgitada välja, kas valla elanikud toetavad Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemist üheks omavalitsusüksuseks. Küsitlus viidi läbi 2017. aasta 23. ja 24. aprillil. Küsitluse tulemused kinnitati Kaiu Vallavolikogu 3. mai 2017. a otsusega nr 20²⁶.

Elanike küsitlus viidi ka Raikküla vallas ja Rapla vallas läbi 23. ja 24. aprillil 2017. Raikküla Vallavolikogu 27. aprilli 2017. a otsusega nr 152 kinnitati elanike küsitluse tulemused Raikküla vallas.²⁷

Rapla Vallavolikogu kinnitas 2017. aasta 28. aprillil toimunud istungil otsusega nr 30 Vabariigi Valitsuse algatatud Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused Rapla vallas²⁸.

Kuna Juuru vald Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 17 lõike 3 kohast Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasevat küsitlust hiljemalt 2017. aasta 23. ja 24. aprillil ei korraldanud, viis küsitluse läbi Rapla Maavalitsus. Rapla maavanema 9. mai 2017. a korralduse nr 1-1/17/209 „Elanike küsitluse korraldamine Juuru vallas“ ja Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaaseva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ alusel viidi Juuru vallas 2017. aasta 21. ja 22. mail läbi elanike küsitlus.

Küsitlus viidi läbi kahes küsitluspunktis, Juuru rahvamajas ja Järlepa Haridus- ja Kultuurikeskuses Hakuke. Küsitluspunktid olid mõlemal päeval avatud kella 10.00–18.00. Küsitlusel osalemiseks oli tagatud küsitluslehe täitmine kodus. Elektroonilises veebikeskkonnas aadressil www.volis.ee oli võimalik küsitlusel osaleda 2017. aasta 21. mail kella 8.00–20.00.

Küsitlusest oli õigus osa võtta igal küsitluse ajaks vähemalt 16-aastaseks saanud isikul, kes rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetel elas püsivalt Juuru vallas. Küsitlusest ei võinud osa võtta isik, kes valimisõiguse tähenduses oli tunnistatud teovõimetuks või oli kohtu poolt süüdi mõistetud ja kandis karistust kinnipidamiskohas.

Küsitluslehele oli kantud küsimus „Kas toetate Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla valla ühendamist Rapla vallaks?“. Vastusevariandid olid „JAH“ ja „EI“.

Küsitluse tulemused kinnitati Rapla maavanema 23. mai 2017. a korraldusega nr 1-1/17/228 „Juuru vallas läbi viidud elanike küsitluse tulemuste kinnitamine“.²⁹

²⁵ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60829202>.

²⁶ <http://www.kaiu.ee/haldusreform>.

²⁷ <http://avalik.amphora.ee/raikkulavv/index.aspx?org=105&unit=-1>.

²⁸ <http://rapla.kovtp.ee/rahvakusitus>.

²⁹ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60899460>.

Tabel 2. Elanike küsitluse tulemused:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Juuru vald	1203	221	18,4	66	29,9	155	70,1
Kaiu vald	1084	36	3,3	21	58,3	15	41,7
Raikküla vald	1321	20	1,5	10	50,0	10	50,0
Rapla vald	7515	36	0,5	19	52,8	17	47,2

Allikas: Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla volikogude otsused ning Rapla maavanema korraldus elanike arvamuse väljaselgitamise tulemuste osas

Piirkondlik komisjon

Lääne-Eesti piirkondlik komisjon leidis oma 18. mai 2017. a koosolekul³⁰, et Juuru valla esitatud arvamuses on ETHS § 7 lõike 5 alusel asjaolud ja negatiivsed mõjud välja toomata, samuti ei ole esitatud põhjendusi selle kohta, et Kohila vallaga ühinedes oleksid mõjud positiivsemad valitsuse ettepanekus esitatud ühendamise mõjudest. Juuru valla ja Kohila valla seos on tugev eelkõige ühtse Tallinna rände tõttu. Juuru valla õpilasränne on napilt Kohila-suunaline, töörande võrdlus Kohila valla ja Rapla valla vahel on Rapla-suunaline. Juuru valla põhjapool asuvad külad on Kohila valla suunalised, kuid lõunapoolsed külad Rapla valla suunalised, seda näitas ka läbi viidud elanike küsitlus. Suurem osa Juuru vallast on Rapla-suunaline. Ühendatakse neli omavalitsust, millest Juuru ja Kaiu vallal on tihedad ajaloolised seosed, mõlemad tänased vallad olid Juuru kihelkonna ja Juuru külanõukogu koosseisus. Samaväärsed ajaloolised sidemed Juuru vallal Kohila vallaga puuduvad.

Kuigi alternatiivseid valikuid on ka seletuskirjas kaalutud, siis kuna Rapla valla ja Raikküla vallaga ühineval Kaiu vallal puudub ühine piir, pidi valitsus algatama haldusreformi seaduse kohaselt ühise piirita ühinemist taotlevate omavalitsusüksuste ühendamise miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse või selle territooriumiosaga, mis jääb volikogude algatatud ühinemisel ühise piirita omavalitsuse vahele. Vastasel korral, kui Vabariigi Valitsus loobuks Juuru valla ühendamisest, jääks ühendamata ka Kaiu vald, Raikküla vald ja Rapla vald, kes on volikogude algatatud ühinemise etapis ühinemist taotlenud. Kohila vallaga piirnevate külade üleandmise võimalikkusest on Juuru valda teavitatud (sh ka seletuskirjas viidatud), kuid Juuru valla volikogu ei viinud menetlust läbi.

Eeltoodust tulenevalt tegi piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätkata Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta, ning määrata moodustuva valla nimeks keskuse ja kihelkonna järgi Rapla vald.

Vabariigi Valitsus, võtnud arvesse piirkondliku komisjoni ettepanekut ja eelkirjeldatud asjaolusid, otsustas 2017. aasta 15. juuni istungil jätkata menetlust Juuru valla ühendamiseks Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga, kuna leidis, et Juuru valla vastuväited menetluse lõpetamiseks ei ole piisavalt kaalukad³¹. Lisaks tehti Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi Vabariigi Valitsuse protokollilisest otsustest haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuse osas ja valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste

³⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.18_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

³¹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf.

eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga³².

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Rapla vald.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Kaiu Vallavolikogu, Raikküla Vallavolikogu ja Rapla Vallavolikogu 22. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada nimetatud valdade ühinemisel uus haldusüksus Rapla vald. Ühinemist taotlenud Rapla vallal ja Raikküla vallal puudub ühine piir Kaiu vallaga. Rapla valla ja Kaiu valla territooriumi vahele jääb alla kriteeriumi olev Juuru vald. Kuna Juuru vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis pidi Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 2 alusel algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017. a istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*)³³, mille kohta tuli omavalitsustel esitada aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail. Kaiu, Raikküla ja Rapla vald tähtajaks ei vastanud. Juuru vald Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ei nõustunud.³⁴

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

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

- 1) selgitada välja elanike aramus (hiljemalt 23. ja 24. aprillil 2017)³⁵;

³² <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61126832>.

³³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119374>.

³⁴ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60829202>.

³⁵ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseks kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017)³⁶;
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liiki ja sümboolikat, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamist ning uue kohaliku omavalitsuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juunil 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)³⁷;
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017)³⁸
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult³⁹;
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada⁴⁰;
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.⁴¹

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 autonoomiat⁴². PS §-st 154 ja teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt⁴³. 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 arvamus ära kuulamata.

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkusest, reformi põhimõtetest, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS

³⁶ HRS § 12 lg 2 p 2.

³⁷ HRS § 12 lg 2 p 3.

³⁸ HRS § 12 lg 2 p 4

³⁹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

⁴⁰ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

⁴¹ HRS § 12 lg 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud omavalitsusi, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7–10 sätestatut.

⁴² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17.

⁴³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87.

3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud⁴⁴. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses⁴⁵ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et⁴⁶ 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 kaalumisõiguse⁴⁷. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist oluliselt suurema omavalitsuse. Vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid) tagab avaliku huvi, et kogu riigis tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja -vabaduste kaitset.

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

Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla volikogud 15. maiks 2017 oma arvamust ei esitanud ja see tähendab vastavalt HRS § 9 lõike 8 järgi ettepaneku vastuvõtmist. Juuru Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

⁴⁴ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.

⁴⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

⁴⁶ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

⁴⁷ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

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

Vabariigi Valitsus on käesoleval juhul teostanud kaalutlusõigust, 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 kaalutlusvigadeta.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Rapla vald“.

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

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Rapla valda, kuna Rapla linn (asustusüksusena) on moodustuva valla keskuseks. Maakonnakeskuse järgi ümbritseva valla nimetamine on kooskõlas Eesti asustus- ja kohanimetraditsiooniga (keskus-tagamaa). Rapla on ka ajalooline kihelkonnanimi, mis hõlmas Raikküla alasid, ent mitte Juurut, mis oli omaette kihelkond.

Omavalitsused ei ole Rapla valla nime osas vastuväiteid esitanud.

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

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

Eelnõu §-ga 3 selgitatakse õigusselguse huvides ühinemistoetuse maksmise aluseid. Arvestades, et Kaiu vald, Raikküla vald ja Rapla vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse ühinevate omavalitsuste kohta eraldi ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse

arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga.⁴⁸

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Rapla vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, näiteks elanike arvamise väljaselgitamisega kaasnev kulu, vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”⁴⁹.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“, jättes Rapla maakonna valdade loetelust välja sõnad „Juuru“, „Kaiu“ ja „Raikküla“. Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb nelja Rapla maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Rapla maakonna koosseisu üks vald – Rapla vald.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4, mille järgi moodustatakse Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ühinemisel Rapla vallaga Rapla vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Rapla Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühinemise tulemusena moodustunud Rapla valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamist. Kuni 2017. aasta volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Rapla vald on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja⁵⁰ lehekülgedel 93–105 esitatud mõju

⁴⁸ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

⁴⁹ Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huvitamine_sk_27022017-1.pdf

⁵⁰ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

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

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

Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on kättesaadav:

http://www.raplamaa.ee/content/files/Rapla%20vallavolikogu%20otsuse%20nr%2075_%202.12.16_seletuskiri.pdf.

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

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 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.

Teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita

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

Juuru vallas elab 1462 elanikku, mis on enam kui kolm korda vähem kui seadusega sätestatud minimaalse võimekuse tekkimise elanike arvu kriteerium. Juuru vald on väheneva elanike arvuga – aastatel 2000–2016 on valla elanike arv vähenenud 14,8% ehk 211 inimese võrra (tabel 2). Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb valla elanike arv 2030. aastaks 3,4–4,4%. Seega, prognoosi kohaselt ei vähene elanike arv enam nii kiiresti kui seni, kuid on endiselt väheneva trendiga.

Tabel 3. Juuru valla elanike arvu dünaamika 2010–2016

KOV/ aasta	2000	2005	2010	2016	Vähennemine 2000–2016
Juuru vald	1640	1570	1530	1429	14,8%

Allikas: Statistikaameti statistikaandmebaas (RV0282: rahvastik soo, vanuserühma ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi)

Kuivõrd Juuru valla elanike arv pidevalt väheneb, siis ei ole näha ratsionaalseid ja põhjendatud argumente, mille kohaselt võiks valla teenuste osutamise ja administratiivne võimekus oluliselt suurened, eeldades selle tugevat seotust elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamisele kasvavad, samas vähenevad maksutulud ja suurenevad tööturul mitteaktiivsed ja sotsiaalteenuseid vajavad elanikkonna sihtrühmad.

Juuru vald on oma elanike igapäevaseks teenindamiseks vajalikud baasteenused üldiselt taganud. Nõrkuseks on tulemuslik koostöö ja sünergia teenuste osutamises ja nende väljaarendamises keerulisemate või suuremat teenuspiirkonda ja kõrget professionaalsust eeldatavate kompetentside puhul: näiteks sotsiaalteenuste erinevad profiilid, hariduspiirkondade väljaarendamine, ettevõtlusarendus, energiapoliitika, planeeringud ja professionaalne administratiivne võimekus (finantsjuhtimine, kommunikatsioon ja välissuhtlus, juriidiline kompetents jne). Nende valdkondade arendamiseks on Raplamaa omavalitsuste poolt läbi viidud ka ühiseid koostööprojekte⁵¹. Raplamaa omavalitsustel on tugevad koostööharjumused ja -praktikad, kuid siiski ei ole need üldiselt realiseerunud konkreetsete ühisteenuste osutamiseks. Selleks seab piirangud omavalitsuse koostöömodelite institutsionaalne nõrkus ja valdade (tihti vastandlikud) erihuvid. Omavalitsuste ühinemine võimaldab administratiivpiiridest tulenevad koostöö nõrkused kõrvaldada ja oluliselt laiendada teenuste profiili, saavutada suuremat sünergiat teenuste osutamisel, laiendada teenistujate kaetavaid kompetentse ja saavutada nende suurem spetsialiseerumine. Kõik need on ka haldusreformi eesmärgid ja nende saavutamine on omavalitsuse elanikele positiivse mõjuga. Samuti on need tavapärased ühinemisega kaasnevad efektid, mida on kinnitanud kõik ühinemiskogemuste analüüsid.

Juuru vallavalitsuses on ametis üheksa teenistujat: vallavanem, vallasekretär, arendus- ja kultuurispetsialist, sotsiaal- ja lastekaitsespetsialist, keskkonna- ja maaspetsialist, ehitus- ja planeeringuspetsialist, infospetsialist, pearaamatupidaja ja raamatupidaja. Võrreldes 2013. aastaga on teenistujate arv vähenenud ühe võrra. Tabelis 3 on esitatud 2013. aastal kehtinud valdade ametiasutuste struktuuri baasil koostatud analüüs, kus on ametijuhendite baasil hinnatud 34 erineva teenistuja põhifunktsiooni täitmist. Andmed on esitatud Juuru valla ja võrreldavalt selle soovitusliku ühinemispiirkonna omavalitsuste (Rapla vald, Kaiu vald, Raikküla vald) lõikes. Juuru valla 10 teenistujat täitsid 19 funktsiooni 34-st. Samal ajal Rapla vallavalitsuses oli 28 teenistuskoha ning täideti 25 funktsiooni 34-st. Kaiu valla ja Raikküla valla funktsioonide ja kompetentside profiil oli sarnane Juuru vallaga. Monofunktsionaalseid teenistujaid (põhifunktsiooni hinnangule koormus vähemalt 0,9) oli Juuru vallas 4 ning Rapla vallas samal ajal 14. Juuru valla neljast monofunktsionaalsest teenistujast kaks olid raamatupidajad, üks vallavanem ja üks vallasekretär. Teenistujate profiili analüüsist ilmneb selgelt, et väikeses vallas on keeruline saavutada teenistujate spetsialiseerumist. Nad peavad katma mitut funktsiooni ja tihti ka kompetentsivaldkonda, mistõttu võib eeldada, et kogu nende ametijuhendites ette nähtud ülesannete täitmine ei saa toimuda ühtviisi kõrge kvaliteediga.

Tabelis 4 on esitatud ka Rapla maakonna ühinenud ja ühinemata valdade keskmised, millest ilmneb, et Rapla vald on oma teenistujate profiilis sarnane ühinenud valdadega ning Juuru, Kaiu ja Raikküla vallad samal tasemel ühinemata valdadega. Tervikuna aga ilmneb sellest analüüsist selgelt, et ühinemise järel laienevad ennekõike väikeste valdade elanikele

⁵¹ Näiteks: Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu, 2013.

teenistujate poolt kaetavad kompetentsivaldkonnad ja sellest tulenevalt teenusprofiil. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus. Kõik need efektid on kooskõlas haldusreformi eesmärkidega tagada teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita.

Tabel 4. Valdade teenistujate tegevusprofiil 34 põhifunktsiooni lõikes (2013. a)

Nr	Ametikoht / valdkond	Vald				Keskmine	
		Rapla	Kaiu	Raikküla	Juuru	Ühinemata KOV-d	Ühinenud KOV-d
1	Arenguküsimused	0,8	0	0,2	0,4	0,3	0,5
2	Arhitekt	0,25	0	0	0	0,0	0,4
3	Arhivaar	0,5	0	0	0	0,1	0,3
4	Avalikud suhted	0,7	0	0	0	0,0	0,7
5	Majandus, finantsplaneerimine, eelarve	0,8	0	0,5	0,7	0,5	0,9
6	Ehitus	1,3	0,8	0,5	0,5	0,7	1,7
7	Ettevõtlus	0	0	0	0	0,0	0,0
8	Haldusjärelvalve, korrakaitse	0	0	0	0	0,0	0,7
9	Haridus	1	0	0,1	0	0,1	0,8
10	Heakord, haljastus	1,1	0,1	0	0	0,2	0,7
11	IT, koduleht	0	1	1	0,1	0,4	0,1
12	Juhtimisfunktsioon	1	0	0,2	0	0,1	1,9
13	Jurist	1	0	0	0	0,0	0,9
14	Keskfond, jäätmekäitlus	0,9	0	0,5	0,5	0,3	0,9
15	Kommunaal (sh vallateed), valla ettevõtted	0,2	0,6	0,3	0,1	0,3	0,1
16	Kultuur	0,9	0	0	0,3	0,1	0,6
17	Külaliikumine, MTÜ	0,1	0,1	0	0,2	0,0	0,2
18	Lastekaitse	0,9	0,1	0	0,5	0,2	1,0
19	Maakorraldus	2,6	0,5	0,5	0,5	0,6	1,7
20	Noorsootöö	0	0	0	0	0,1	0,1
21	Personalitöö	0	0,1	0	0,2	0,2	0,4
22	Planeerimine	0,95	0	0	0,4	0,2	0,4
23	Raamatupidamine	6,1	3	2	2,3	2,0	4,2
24	Registrid, rahvastikutoimingud	0,5	0,2	0,25	0,1	0,3	0,7
25	Riigihanked	0	0	0	0	0,0	0,0
26	Sotsiaaltöö	2,1	0,8	1	0,5	0,9	1,8
27	Sport	0	0,7	0	0	0,1	0,0
28	Tehniline sekretär	2	0,8	0,75	0,6	0,7	1,6
29	Tervishoid, vallaarst	0	0,3	0	0	0,0	0,0
30	Turism, mainekujundus	0	0	0	0,1	0,0	0,1
31	Valla sekretär	1	0,9	1	1	0,9	0,9
32	Vallavanem	1	1	1	1	1,0	1,0

33	Vallavara	0,1	0	0,2	0	0,1	0,1
34	Välissuhted	0,2	0	0	0	0,0	0,2
	KOKKU	28	11	10	10	11	26

Allikas: Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu, 2013

Tabelis 5 on esitatud Juuru valla hallatavad asutused või vallaga tihedalt seotud asutused. Olemas on peamised haridus-, kultuuri- ja hoolekandeadasutused, millega kinnitub varasemalt väidetut, et kohalike baasteenuste osutamine on Juuru valla poolt tagatud. Tabelis 5 on esitatud Rapla, Kaiu ja Raikküla valla teenusasutused. Juuru valla ühinemisel nimetatud omavalitsustega saavad Juuru valla elanikud ligipääsu ka gümnaasiumi, noortekeskuste ja spordiasutuste teenustele. Nimetatud kolm on samuti olulised kohaliku omavalitsuse teenused. Samuti võimaldab suurem teenuspiirkond paremini profileerida ja täiendada praegu valdades olemasolevaid teenuseid (näiteks kultuuri-, huviharidus- ja hoolekandeadasutuste koostöö).

Tabel 5. Juuru valla hallatavad asutused või asutatud / delegeeritud teenusasutused

Koolid	Lasteaiad	Raamatukogud	Kultuuri-asutused	Hoolekandeadasutused	Kommunaal-teenused
Juuru Eduard Vilde Kool (9- klassiline kool)	Juuru lasteaed Järlepa lasteaed	Juuru Raamatukogu Järlepa Raamatukogu	Juuru Rahvamaja Mahtra seltsimaja	Juuru Hooldekodu Juuru Lasteküla	OÜ SOVAL Teenus
Juuru Eduard Vilde Kooli huvikool		Härgla Raamatukogu	Sihtasutus Juuru ja Hageri Kihelkonna Muuseumid		

Tabel 6. Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valla teenusasutused

HARIDUSASUTUSED		RAAMATUKOGUD	
1.	Alu Lasteaed-Algkool	1.	Kabala Raamatukogu
2.	Hagudi Põhikool	2.	Kaiu Raamatukogu
3.	Kabala Lasteaed-Põhikool	3.	Kuimetsa Raamatukogu
4.	Kaiu Lasteaed „Triinutare“	4.	Purku Raamatukogu
5.	Kaiu Muusikakool	5.	Raikküla Raamatukogu
6.	Kaiu Põhikool	6.	Rapla Keskraamatukogu
7.	Rapla Eriasteaed Pääsupesa	7.	Vahastu Raamatukogu
8.	Rapla Huvikool	KULTUURIMAJAD, MUUSEUMID	
9.	Rapla Lasteaed Kelluke	1.	Kaiu Rahvamaja
10.	Rapla Lasteaed Naksitrallid	2.	Kuimetsa Rahvamaja
11.	Rapla Lasteaed Päkapiik	3.	Raikküla Valla Vabaajakeskus
12.	Rapla Muusikakool	4.	Rapla Kultuurikeskus
13.	Rapla Täiskasvanute Gümnaasium	5.	Vahastu Rahvamaja
14.	Rapla Vesiroosi Gümnaasium		
15.	Rapla Ühisgümnaasium		
	Kodila Põhikool*	HOOLDEKODUD	
		1.	Kaiu Hooldekodu
		2.	Rapla Hooldekeskus
NOORTEKESKUSED		MAJANDUSETTEVÕTTED	
1.	Kaiu Noortetuba	1.	Rapla Varahaldus
2.	Raikküla Valla Avatud Noortekeskus	2.	Rapla Vesi AS
3.	Rapla Avatud Noortekeskus		
SPORDIHOONED			
1.	Kabala Spordimaja		
2.	Rapla Spordirajatised SA		

Allikas: Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valla ühinemislepingu seletuskiri

Ülesannete iseseisval täitmise vajadusel on kaks mõõdet: 1) omavalitsusele pandud ülesannete täitmise vajadus, et tagada elanikele olenemata elukohast ühtlane elukeskkond; 2) demokraatia argument, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja kohaliku demokraatia baasprintsip on, et elanik peab saama kohalikku poliitikat ja elukorraldust mõjutada. Kui teenuseid tarbitakse / omavalitsuse ülesandeid täidetakse teises omavalitsuses, siis elanikul puuduvad võimalused nende korraldamisel kaasa rääkida. Arvestades omavalitsustevahelist teenusrännet ja teineteist täiendavat teenusasutuste võrku, on mõlemal puhul valdade ühinemine eesmärgipärane. Elanikud saavad juurdepääsu teises omavalitsuses välja arendatud teenustele ja ametnike kompetentsidele ning neil tekib võimalus kaasa rääkida ja osaleda teenuste (samuti poliitikate kujundamises), mida nad juba praegu naaberomavalitsuses tarvivad.

Tartu Ülikooli RAKE koostatud uuring (2015) „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“⁵² lähtub teenuste (nii era- kui ka avalikud teenused, sealhulgas nii kohalikud kui ka riiklikud teenused) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast toimepiirkondade määramisel. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalsetest teenuspiirkonna suurustest. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks: 1. taseme teenuskeskus – kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused. Haldusreformi eesmärkidega kooskõlas oleva kohalike kvaliteetteenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise põhimõtte tagab vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Analüüsi kohaselt vastab Juuru 2. tasandi teenuskeskusele, mis tähendab võimekust tagada kohalike põhiteenuste osutamine. RAKE analüüsi kohaselt on Rapla maakonnas kolm 3. tasandi teenuskeskust – Rapla, Kohila ja Märjamaa. Ühinemised, mis toimuvad nende teenuskeskuste ümber, on heas kooskõlas haldusreformi eesmärkidega. Sellest tulenevalt on Juuru valla ühinemine Rapla kui hea potentsiaaliga teenuskeskusega parimas kooskõlas haldusreformi eesmärkidega.

Territoriaalne terviklikkus ning omavalitsuse konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine

Territoriaalse terviklikkuse eesmärgi saavutamise hindamiseks võib lähtuda kolmest põhimõttest:

- 1) ajaloolised ja/või kommunikatiivsed (ühendused) sidemed – uus omavalitsusüksus lähtub olemasolevast ajaloolisest ja ühenduste loogikast;
- 2) keskus-tagamaa süsteem – ühinevad omavalitsused, millel on loomulik keskuspiirkond, millega seotakse selle tagamaa;
- 3) inimeste igapäevane ränne – ühinemspiirkond on maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga ehk teenus- ja töörandega.

Tänase Juuru valla, Kaiu valla ja osa Kehtna valla (Ingliste kant) haldusterritooriumid kuuluvad endisaegse Juuru kihelkonna koosseisu. Rapla kihelkond hõlmas suurema osa tänaseid Rapla, Raikküla, Kehtna ja Järvakandi valdasid. Kihelkondliku halduskorralduse

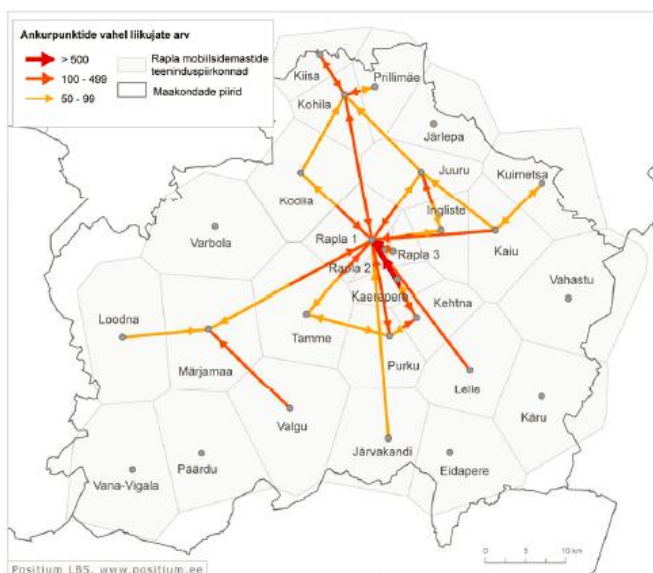
⁵² TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav:

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

ajastust alates on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste igapäevases aegruumilises liikumises. Endisaegne paikkondlikkus on teisenenud ulatuslikuks töö- ja teenusrändeks omavalitsuste ja nende keskuste vahel. Juuru kihelkond ei moodusta enam omaette toimepiirkonda, mis oleks kooskõlas haldusreformi eesmärkide ja miinimumsuuruse kriteeriumiga. Küll aga on Juuru vald ja Kaiu vald olnud ajalooliselt seotud: kihelkonnana ja Nõukogude ajal aastatel 1972–1992 olid vallad ühise haldusüksuse (Juuru külanõukogu) osad. Juuru ja Kaiu vallad on omavahel seotud ka teedevõrguga (ühendused Raplaga läbi Ingliste kandi). Juuru valla ühendamine Rapla ühinemispiirkonna omavalitsustega on põhjendatud, kuna seda toetavad ajaloolised ja kommunikatiivsed sidemed.

Raplamaa omavalitsuste koostöös on koostatud mitmeid omavalitsuste arendustegevusele suunatud analüüse, mis on käsitletud toimepiirkondi ja ühistegevuste strateegiat nende arendamiseks. Samu tendentse on käsitletud ka analüüsid, mida ei ole koostanud või tellinud Raplamaa omavalitsused.

1. BDA Consulting OÜ poolt 2009. aastal tellitud mobiilpositsioneerimise ja pendelrände trendide analüüs⁵³ käsitles rännet maakonna sees ja sellest väljapoole. Analüüs lähtus mobiiltelefonide positsioneerimisest, mis näitab inimeste kodukohta ja töökoha (koolikohta) vahelist rännet. Joonisel 1 on esitatud üks selle analüüsi olulisemaid materjale, see on liikujate arv kodu ja töökoha vahel. Sellest ilmneb selget, et keskne igapäevase töörande sihtpunkt on Rapla linn. Juuru vald on mitmesuunalise rändega, seda nii lähialadelt Juuru kui ka Juurust Raplasse, Kohilasse ja Inglitesse. Analüüsist ilmnevad selged seosed Juuru ja Kaiu valdade vahel ning mõlema seosed Raplaga. Analüüsi kohaselt Kaiu vallal pendelrände seosed Kohilaga puuduvad.



Joonis 1. Elukohta ja töökoha vaheline ränne Raplemaal. Allikas: OÜ Positium LBS (2009) Rapla maakonna keskuste arengustrateegia eeluuringute aruanne. Lk 64.

2. Eeltoodud analüüsi järel koostati koostöös Raplamaa omavalitsustega Rapla maakonna keskuste arengustrateegia⁵⁴, kus kaardistati keskustes olemasolevad teenused ja analüüsiti

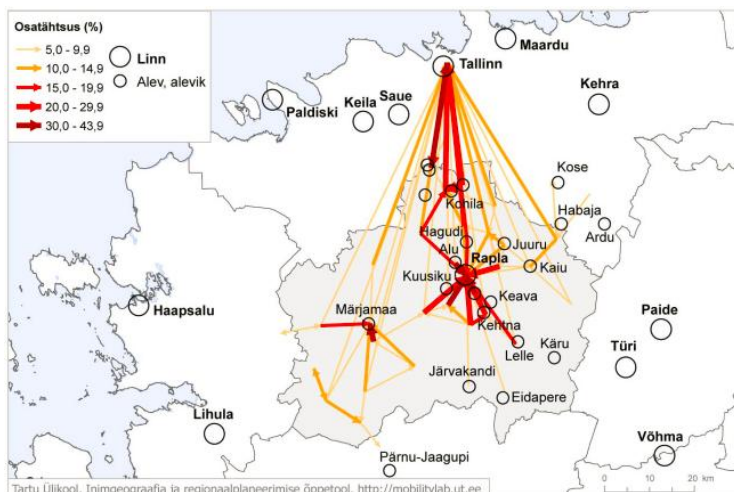
⁵³ OÜ Positium LBS (2009) Rapla maakonna keskuste arengustrateegia eeluuringute aruanne.

⁵⁴ Raplamaa Omavalitsuste Liit (2010) Rapla maakonna keskuste arengustrateegia.

nende arendamise potentsiaali. Määratleti erinevad keskusvõrgustiku stsenaariumid ning kaaluti nende tugevusi ja nõrkusi. Ühiselt lepitati kokku, et kõige mõistlikum ja optimaalsem on 1+3+6 keskusvõrk (Rapla maakonna keskuste arendusstrateegia 2010, lk-d 36 ja 37). Need oleksid Rapla + Kohila, Märjamaa, Järvakandi + Juuru, Kaiu, Käru, Kehtna, Raikküla, Vigala. Analüüsist võib järeldada, et lähtudes keskusmääratlusest, oleksid põhjendatud ühinemispirkonnad, mis moodustuvad Rapla, Kohila, Märjamaa ja Järvakandi keskuste ümber.

3. 2013. aastal seoses tõmbekeskuste reformi kavaga määratlesid Raplamaa omavalitsused maakonna tõmbekeskused⁵⁵. Selle järgi oleks omavalitsuste ühinemine Raplamaal toimunud Rapla, Kohila, Märjamaa ja Järvakandi keskuste ümber. Omavalitsuste kokku lepitud ja aktsepteeritud tõmbekeskused olid samad, mis 2010. aastal strateegias kokku lepitati.

4. Regionaalse pendelrände uuring⁵⁶ 2013. aastast näitab sarnaseid rändetendentsid, nagu näitas Raplamaa omavalitsuste tellitud mobiilpositsioneerimise analüüs 2009. aastal. Oluline erinevus on, et kolme keskuse – Rapla, Kohila ja Märjamaa – rändesihtpunkti roll oma lähialadele on mõnevõrra kasvanud. Analüüsist ilmneb ka Tallinna tugev mõju Raplamaa põhjaosa omavalitsuste elanike pendelrändele. Analüüsi kohaselt on aga vähenenud Juuru kui rändesihtpunkti roll selle lähialadele.



Joonis 2. Elukoha ja tööaja ankurpunkti vahel liikujate osatähtsus piirkonna elukohtade arvust Rapla maakonnaga seotud liikumistes tööperioodil *Allikas: Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring, lk 45.*

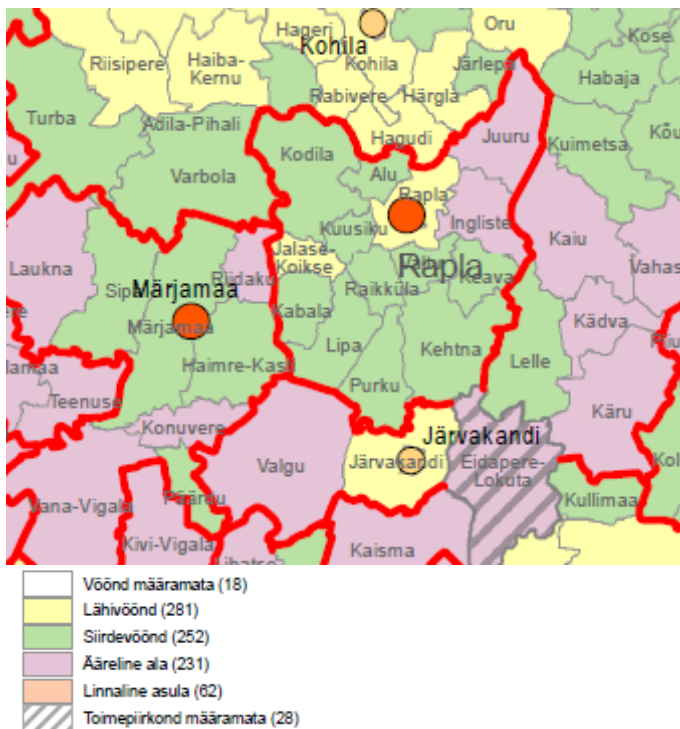
5. Statistikaameti 2014. aastal koostatud toimepiirkondade määramise analüüsi⁵⁷ järgi eristub Rapla maakonna sees selgelt kolm toimepiirkonda. Nendest üks on Rapla toimepiirkond, mille siirdevöönd kattub suuremas osas ühinemispirkonna omavalitsustega. Seejuures kuulub Kehtna vald ja suuremas osas Juuru vald samuti Rapla toimepiirkonda. Kuigi Tallinna kui toimepiirkonna mõju ulatub Kose-Tallinna maantee kaudu ka Kaiu valla Kuimetsa ja Vahastu kandini, on Kaiu vald tervikuna pigem siiski seotud Rapla toimeruumiga. Oma Tallinna-suunalise naabri Kose vallaga puuduvad Kaiu vallal ajaloolised ja koostöösidemed, inimeste ränne on läbi Kose valla otse Tallinnasse. Samuti ei ole Kaiu ajalooliselt ega inimeste

⁵⁵ Raplamaa Omavalitsuste Liit (2013) Rapla maakonna tõmbekeskuste määramine. Seletuskiri.

⁵⁶ Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring.

⁵⁷ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

pendelrännet arvestades seotud Kohila toimepiirkonnaga. Arvestades keskusmääratlust ja keskus-tagamaa süsteemi, kuulub Kaiu vald Rapla toimepiirkonda. Kaiu vallavolikogu ja elanikud on avaldanud soovi ühineda Rapla suunal. Eksperdi hinnangul kuulub Kaiu vald Rapla toimeruumi ning talle tuleb võimaldada ühinemine Rapla vallaga. Juuru kant on sarnaselt Kaiu kandile määratletud analüüsis äärealana, kuid erinevalt Kaiust kuulub Juuru Rapla toimepiirkonda. Kohila vald tervikuna ning Juuru valla Järlepa ja Härgla kandidid kuuluvad analüüsi kohaselt Tallinna toimepiirkonda. Siiski tuleb siinkohal arvestada Raplamaa ja eriti selle põhjaosa lähendust Tallinnale, mis mõjutab oluliselt toimepiirkonna piire.



Joonis 3. Toimepiirkonnad Raplamaal. Allikas: Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine, lk 24.

Eelnimetatud analüüside kohaselt on Raplamaa omavalitsused (sh Juuru vald) aktsepteerinud või on objektiivsete andmetega seda tõendatud, et maakonnas on selline keskus- ja toimepiirkondade loogika. Juuru vald ei moodusta eraldiseisvat toimepiirkonda ning on põhjendatud valla ühinemine toimepiirkonnaga, mille läbi on võimalik moodustada territoriaalselt terviklik ja haldusreformi eesmärkidega kooskõlas olev omavalitsus.

Juuru vald jaguneb kolmeks kandidiks: Juuru, Härgla ja Järlepa (tabel 6). Kaks Juuru valla küla kuuluvad Kehtna valla Ingliste kanti. Juuru ja Ingliste kanti kuuluvad külad on selgelt Rapla toimeruumis ja nendes külates elab 59,8% Juuru valla elanikest. Härgla ja Järlepa kandidid on funktsionaalselt nõrgemalt seotud Rapla toimepiirkonnaga ning enam seotud Kohila suunaliselt Tallinna toimeruumiga. Seega võib Juuru valla üheks valikuks olla valla kantide ühinemine erinevates suundades: Järlepa-Härgla kant Kohila suunas ja Juuru kant Rapla suunas. Kui Juuru vallavolikogu vastavat territooriumiosa üleandmise menetlust ei algata, siis arvestades Juuru ajaloolist ühtsust ja seda, et kihelkonnana on see olnud üks toimeruum, ei ole soovitatav valda tükeldada ning vald võiks ühineda tervikuna. Kuna Juuru kant on elanike arvult vallasisestest kantidest suurim ning analüüside kohaselt on pendelränne Juurust Rapla suunas suurem (sh oluliselt paremad ühistranspordiühendused) kui Kohila suunas, siis on

enam põhjendatud Juuru valla ühendamine Rapla, Kaiu ja Raikküla valdade ühinemisel tekkiva omavalitsusega.

Tabel 7. Juuru valla asustusüksuste jagunemine kantide kaupa ning nende elanike arv ja osakaal valla elanikest 1. detsembril 2016⁵⁸

Juuru kant	Järlepa kant	Härgla kant	Ingliste kant (Kehtna vald)
Atla küla - 73 Juuru alevik – 496 Mahtra küla - 95 Maidla küla – 92 Orguse küla – 42	Jaluse küla - 34 Järlepa küla – 172 Sadala küla – 10	Härgla küla – 56 Kalda küla – 13 Lõiuse küla – 114 Pirgu küla – 153 Vankse küla – 24	Hõreda – 30 - Ingliste kant Helda – 44 - Ingliste kant
KOKKU: 798 – 54,7%	Kokku 216 – 14,8%	Kokku: 360 – 24,7%	Kokku: 74 - 5,1%

Allikas: Kantide määratlus – Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine; Elanike arv – Rahvatikuregister.

Juuru valla ühinemine Rapla, Kaiu ja Raikküla valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega on heas kooskõlas territoriaalse terviklikkuse põhimõttega ning tekib omavalitsusüksus, mis kattub suuremas osas elanike loomuliku toimepiirkonnaga. Selline omavalitsus on võimeline tugevdama oma konkurentsivõimet ning tagama piirkondlikult ühtlase arengu.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kes on juba ühinemistaotluse esitanud, kui sellise haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes (analüüsis käsitletakse ka alternatiivseid lahendusi puudutavat)⁵⁹.

1. Ajalooline põhjendus

Tänase Juuru valla, Kaiu valla ja osa Kehtna valla (Ingliste kant) haldusterritooriumid kuulusid endisaegsesse Juuru kihelkonda. Rapla kihelkond hõlmas suuremas osas tänaseid Rapla, Raikküla, Kehtna ja Järvakandi valdasid. Kihelkondliku halduskorralduse ajastust alates on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste igapäevases aegruumilises liikumises. Endisaegne paikkondlikkus on teisenenud ulatuslikuks töö- ja teenusrändeks omavalitsuste ja nende keskuste vahel. Juuru kihelkond ei moodusta enam omaette toimepiirkonda, mis oleks kooskõlas haldusreformi eesmärkide ja miinimumsuuruse kriteeriumiga. Küll aga on Juuru vald ja Kaiu vald olnud ajalooliselt seotud: kihelkonnana ja

⁵⁸ 11 elaniku (0,7% elanikkonnast) osas pole elukoha kanti määratud.

⁵⁹ Alljärgnev mõjude hinnang tugineb haldusreformi Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni ekspertarvamusele, mis on heaks kiidetud komisjoni 4. jaanuari 2017 koosolekul.

Nõukogude ajal aastatel 1972–1992 olid vallad ühise haldusüksuse (Juuru külanõukogu) osad. Juuru valla ühendamise Rapla ühinemispiirkonna omavalitsustega on põhjendatud, kuna seda toetavad ajaloolised sidemed.

2. Mõju elanike elutingimustele

Analüüsid ühinemise mõjusid elanike elutingimustele, tuleb arvestada ennekõike territoriaalset loogikat ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsuse võimuorganite ja asutustega. Ühinev omavalitsus peab lähtuma inimeste harjumuspärasest liikumissuundadest. Sellest tulenevalt oleks negatiivse mõjuga elanike elutingimustele ühinemispiirkond, mis ei ole kooskõlas elanike loomuliku pendelrände ja toimeruumiga. Eespool välja toodud analüüsid kinnitasid selgeid territoriaalseid ja rände seoseid ühinevate omavalitsuste vahel, mistõttu sellest aspektist on omavalitsuste ühinemine elanike elutingimustele positiivse mõjuga. Ligi 60% Juuru valla elanikest elab Rapla linna (asustusüksus) toimeruumis. Juuru vallal on tihedad sidemed Kaiu vallaga, kes on otsustanud ühineda Rapla ja Raikküla vallaga. Juuru ja Kaiu vallad on teedevõrgu kaudu funktsionaalselt seotud omavahel ja Rapla vallaga.

Samal ajal tuleb arvestada, et toimepiirkonna keskusest kaugemate piirkondade kohalikes keskustes tuleb luua teenuskeskuste võrk, mille kaudu tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine. Rapla piirkonna omavalitsuste ühinemislepingus on kokku lepitud, et endiste valdade halduskeskustesse luuakse teenuskeskused, mis tagavad kohapealsete teenuste osutamise. Samuti võib ühinev omavalitsus moodustada osavalla, mis võimaldab paremini kaasata elanikke valla otsustamisprotsessi. Juhul kui läbirääkimiste käigus laiendatakse samad põhimõtted ka Juuru vallale, siis saaks teenuste võimaliku kaugenemise ja omavalitsuse juhtimises kaasarákimise risk maandatud. Juuru valla ühendamisel Rapla, Kaiu ja Raikküla valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega on elanike elutingimustele positiivne mõju.

Omavalitsusel, kus elab 1462 elanikku (Juuru), ei ole realistlik oma teenusvõimekust ja teenuste profiili oluliselt laiendada, mistõttu on selle ühinemine kindlasti vajalik. Ligi 13 500 elanikuga omavalitsuses on võimalik välja arendada kohalikud kvaliteetteenused, tagada teenistujate spetsialiseerumine ja luua strateegilise juhtimise ja arendusvõimekuse kompetentsid, kuid omavalitsuse struktuurikorraldusega tuleb kujundada valitsemismudel, mis võimaldab nende teenuste kättesaadavuse elanike jaoks tagada. Luua tuleb kohalikud (tänaastes vallakeskustes asuvad) teenuskeskused ja säilima peavad kohapealsed teenuseid osutavad asutused.

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

3. Elanike ühtekuuluvustunne

Juuru vald ja Kaiu vald jagavad ühtset kihelkondlikku identiteeditausta. Rapla vald ja Raikküla vald olid teises kihelkonnas. Samas, identiteetide kujundamisel ei ole kihelkondlikel sidemetel kaasajal enam nii olulist rolli. Inimeste toimeruum on aastakümnetega märkimisväärselt suurenenud ning end samastatakse pigem toimeruumi kui konkreetse vallaga. Ühinemispiirkonna omavalitsused on enamuses territooriumist maapiirkonnad (v.a Rapla linn kui toimepiirkonna keskus) ja seetõttu sarnase elukorraldusega, mistõttu ei ole ka

selles osas näha negatiivset mõju.

Omavalitsuste rahvuslik koosseis on sarnane. 2011. a rahvaloenduse kohaselt räägib 97% Juuru valla, 99% Kaiu valla ja Raikküla valla ja 96% Rapla valla elanikest emakeelena eesti keelt.

Arvestades piirkonna ajaloolist arengut, elukeskkonna sarnasust, pikaajalist koostööd ja sarnast rahvuselist koosseisu, on ühinemise mõju elanike ühtekuuluvustundele neutraalse või positiivse mõjuga.

4. Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Varasemad ühinemiskogemuste ja tänaste valdade võimekuse võrdlevad analüüsid kinnitavad, et haldusreformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused, on vähemalt 5000 elanikuga. Kindlasti tuleb luua kohalike teenuskeskuste võrgustik, mis tagab elanikele kohaliku omavalitsuse igapäevased administratiivsed teenused ja tänastes valdades asuvate hallatavate asutuste osutatavad teenused. Kompetentside konsolideerimine ja parima teenusvõimekuse ülekandmine teistele omavalitsustele on kindlasti teenuste osutamise kvaliteedile positiivse mõjuga. Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab ametnike arv (tabel 7), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentse (tabel 8), kui ka avaldub mastaabiefekt, mis tähendab, et üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke. Sama kinnitas ka analüüs käesoleva ekspertarvamuse haldusreformi eesmärkide saavutamise osas (tabel 8).

Tabel 8. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

		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	1	14	650	6	184,29
	2000-5000	53	6	18	533	9	309,5
	üle 5000	23	6	42	491	22	452,5
Kokku		183			1674	7	246,92

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

Seega, analüüside kohaselt on omavalitsuste ühinemisel avalike teenuste osutamise kvaliteedile positiivne mõju, kuna kasvab ametnike hulk ja nad saavad enam spetsialiseeruda kitsamale teenusvaldkonnale. Käesoleva ekspertarvamuse haldusreformi eesmärkide analüüsis ilmnes, et Juuru valla ühinemisel Rapla ühendvallaga laienevad teistes valdades tänaseks välja arendatud teenused ka Juuru valla elanikele, millel on samuti positiivne mõju.

5. Mõju haldussuutlikkusele

Siin tuleb hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäevateenused, ja võimekust piirkonna arengut sihipäraselt suunata. Varasemad analüüsid näitavad, et umbes 13 500 elanikuga omavalitsus suudab tagada piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadliku arendamise ja võimaldab välja arendada kohalikud kvaliteetteenused.

Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väikestes valdades. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumine (üle 5000 elanikuga kohalikes omavalitsustes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väikesemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2–5 kompetentsivaldkonda⁶⁰. Tabelist 8 avaldub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiemat hulga kompetentsivaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikku arendamist ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused. Sarnaseid mustreid kinnitas ka käesoleva ühinemispirkonna teenistujate koosseisu analüüs (vt tabel 9).

Tabel 9. Kohalike omavalitsuse teenistujate täidetavate kompetentsivaldkondade arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides

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

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

Spetsialistide ja välja arendatud teenuste konsolideerimine võimaldab need tagada kogu ühinenud valla territooriumil. Elanike arvult suuremas omavalitsuses on tugispetsialistide arvelt võimalik suurendada elanikega kokku puutuvate ja teenuseid osutavate spetsialistide osakaalu. Eelnevast tulenevalt on omavalitsuste ühinemise mõju nende haldussuutlikkusele eelduslikult positiivse mõjuga.

6. Mõju demograafilisele situatsioonile

Juuru vallas elab 1462 elanikku ja vald on väheneva elanike arvuga – aastatel 2000–2016 on valla elanike arv vähenenud 14,8% ehk 211 inimese võrra. Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb valla elanike arv 2030. aastaks 3,4–4,4%. Seega prognoosi kohaselt ei vähene elanike arv enam nii kiiresti kui seni, kuid see on endiselt väheneva trendiga. Kuivõrd valla elanike arv pidevalt väheneb, siis ei ole näha ratsionaalseid ja põhjendatud argumente, mille kohaselt võiks valla teenuste osutamise ja administratiivne võimekus oluliselt suureneva, eeldades selle tugevat seotust elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamisele kasvavad, samas vähenevad maksutulud ja suurenevad tööturul mitteaktiivsed ja sotsiaalteenuseid vajavad elanikkonna sihtrühmad.

Aastatel 2002–2016 on elanike arv vähenenud Rapla vallas ligikaudu 6%, Raikküla vallas ligikaudu 15% ja Raikküla vallas ligikaudu 25%. Ka nendes omavalitsustes ei ole rahvastikutrendid oluliselt muutumas. Statistikaameti prognoosi kohaselt väheneb 2030. aastaks Rapla valla elanikkond 3,4–4,4% ning Raikküla ja Kaiu valla elanikkond 17,1–18,3%. Ilmselt ei ole valdadel ka ühinemisega tõenäoline seda protsessi oluliselt muuta. Demograafiliste trendide arengute suunamine on vähemalt regionaaltasandi valitsemise ülesanne, kus kohalikud omavalitsused saavad vaid nendes protsessides omapoolsete

meetmega osaleda. Küll aga on suuremas omavalitsuses võimalik elanike arvu vähenemisest tulenevate survetega paremini toime tulla, kuna selle vahetud mõjud omavalitsuse igapäevasele toimimisele ei ole tunnetatavad.

7. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Varasemad analüüsid (vt käesoleva arvamuse haldusreformi eesmärkide saavutamise osa) on kinnitanud tugevat töö- ja teenusrände seost Juuru valla ja Rapla vahel. Ühistranspordiühendus Juuru ja Rapla vahel on hea: www.peatus.ee andmetel on iga päev ca 14 väljumist. See tagab head võimalused nii töö- kui ka teenusrändeks. Sõiduaeg Raplasse on 14–30 minutit. Juuru bussiühendusi Kohilaga on iga päev vaid kaks (kell 5.05 ja 16.45) ning sõiduaeg 40 minutit. Seega toetavad Juuru valla halduskeskuse ühistranspordi väljakujunenud ühendused Rapla-suunalist ühinemist. Juuru valla Hageri ja Järlepa kandi ühendused on kehvad (2–4 väljumist päevas), kuid siiski samuti paremad Rapla suunas, kuigi sõiduajad Kohilasse on lühemad. Ühinemise järel tuleb arendada ühistranspordisüsteemi nõnda, et see tagaks mugavad ühendused töö- ja teenusrändeks valla keskusesse.

8. Mõju ettevõtluskeskkonnale

Rapla maakonna omavalitsuste ettevõtluskeskkonda ja selle arendamise perspektiive analüüsi põhjalikult Tallinna Ülikooli 2012. ja 2013. aastal läbi viidud projekti „Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu“ raames⁶¹. Selles analüüsis analüüsi võrdlevalt erinevaid ettevõtluskeskkonna ja tööturuvõimekuse näitajaid. Tabelis 9 on esitatud ülevaade maksumaksjate osakaalust elanikkonnas 2011. aastal: Juuru valla, Rapla valla ja Raikküla valla maksumaksjate osakaal tööealisest elanikkonnast on maakonna keskmisel või sellest veidi kõrgemal tasemel, Kaiu vallas madalamal tasemel. Seega peaks ühinemise järel omavalitsuse sees territoriaalselt tasakaalustatum ettevõtluskeskkonna arendamine ja tööhõive suurendamine olema valla prioriteet.

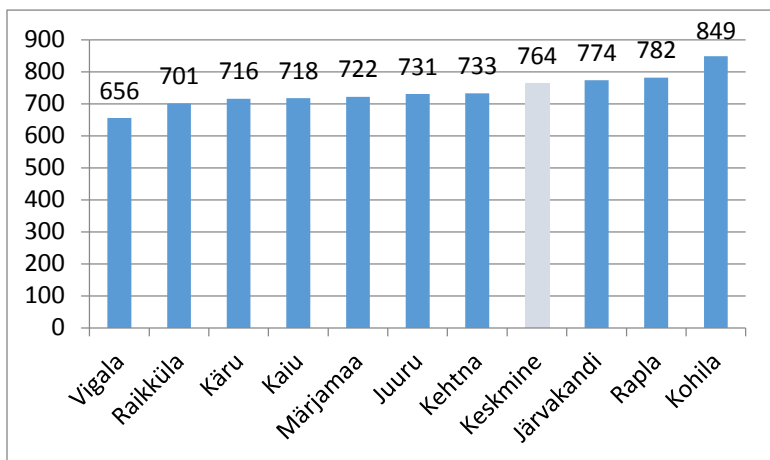
Joonisel 4 on esitatud võrdlevalt maksumaksjate keskmine sissetulek Rapla maakonnas 2011. aastal. Rapla valla elanike sissetulek oli keskmiselt suurem kui Juuru valla, Raikküla valla ja Kaiu vallas. Juuru valla elanike sissetulek oli suurem kui Raikküla vallas ja Kaiu vallas. Siin ilmselt avaldub Juuru valla elanike suhteliselt kõrge ränne Tallinnasse, kus on keskmisest kõrgem palgatase.

Tabel 10. Maksumaksjate arv Raplamaa omavalitsustes ning nende osakaal tööealistest ja kogu elanikkonnast 2011. Aastal

Vald	Maksumaksjate arv (2011. a keskmine)	Osakaal tööealistest (16–63 a)	Osakaal kõigist elanikest
Kohila	2927	77,4	48,8
Järvakandi	532	66,8	38,8
Rapla	4124	64,7	43,6
Juuru	617	59,7	39,1
Raikküla	659	58,4	38,3
Märjamaa	2706	57,2	37,2
Kehtna	1973	55,0	38,6
Käru	228	52,4	33,2
Kaiu	612	52,4	36,0

Vigala	562	46,5	32,5
KOKKU	14 939	61,6	40,8

Allikas: Tallinna Ülikool (2013) Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu. Projekti raport.



Joonis 4. Keskmine maksumaksja sissetulek kuus 2011. aastal TSD-deklaratsioonide põhjal
Allikas: Tallinna Ülikool (2013) Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu. Projekti raport.

Eelnimetatud analüüsi raames uuriti ka omavalitsuste vahelist töörännet tulenevalt Maksu- ja Tolliameti 2011. a andmetest töötaja elukoha ja töökoha asukoha vahel. Tabelis 10 on esitatud Juuru valla elanike tööränne sihtkohad omavalitsuseti. Suurima osa Juuru valla töötavate elanike töökoha asukoht oli Tallinnas (35,89%), järgnes Juuru vald (20,73%) ja kolmandal kohal oli Rapla (13,24%). Kohila valda registreeritud ettevõtetes töötas 4,15% Juuru valla töötavatest elanikest. Seega kinnituvad selles analüüsis eelnevalt analüüsitud toimepiirkonna mustrid. Ka siit ilmneb Juuru valla tugev seotus Rapla-suunaliselt ning sellest tulenevalt on ühinemine selles suunas positiivse mõjuga, kuna elanike toimeruum ja haldusruum kattuvad paremini.

Tabel 11. Juuru valla elanike töökoha registreeritud asukoht, detsember 2011

		% kõigist töötavatest elanikest
KOKKU	627	
Tallinn	225	35,89
Juuru	130	20,73
Rapla	83	13,24
Kehtna	32	5,10
Kohila	26	4,15
Rae	20	3,19
Saku	11	1,75
Jõelähtme	9	1,44
Tartu linn	9	1,44
Viljandi linn	9	1,44
Kaiu	7	1,12
Raikküla	7	1,12
Märjamaa	6	0,96
Saue linn	5	0,80

Viimsi	5	0,80
Muu	43	6,86%

Allikas: Tallinna Ülikool (2013) *Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu. Projekti raport.*

Ühineva valla missioon peaks olema defineerida need mehhanismid ja indikaatorid, mis ühelt poolt ettevõtlus- ja teiselt poolt tööalast aktiivsust tõstaksid – on väga tõenäoline, et need aspektid on teineteist vastastikku mõjutavad muutujad. Kui on selge, milliste mehhanismidega valdkonna küsimusi lahendada, siis on võimalik välja töötada ka lahendusvariandid nende elluviimiseks ning omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimiseks. Seda tüüpi suutlikkust on realistlik kujundada omavalitsuste koostöös (näiteks maakondlike arenduskeskuste kaudu ja kasutades muid ettevõtlusarenduse koostöö võimalusi) Rapla kui maakonna keskuse ja töörande olulise sihtpunkti eestvedamisel.

9. Mõju hariduslikule olukorrale

Juuru vallas on üks põhikool, kus õpib 69,6% Juuru valla põhikooliealistest lastest. Põhikooli osas on osakaalult olulisimad rändesihtpunktid Kohila, kus õpib 20%, ja Rapla, kus õpib 8,8% Juuru valla põhikooliealistest lastest. Valla gümnaasiumiealistest õpib 51,6% Raplas ja 25,8% Kohilas. Seega, just põhikooli osas on Juuru vallast välja suhteliselt suur õpiränne (võrreldes nt Kaiu vallaga, kus see on 12,5%). Õpiränne Kohilasse on peamiselt Järlepa, Lõiuse ja Pirgu küladest (kokku 25 õpilast), mis näitab nende kantide (Järlepa ja Härgla) tugevamat seotud Kohilaga. Samas õpib kõigist valla õpilastest 17% Raplas ja 21% Kohilas. Arvestades haridusrännet, oleks põhjendatud Juuru valla Järlepa ja Härgla kantide ühinemine Kohila suunal ja Juuru kandi ühinemine Rapla suunal.

Tabel 12. Juuru valla õpiränne

	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Juuru	30	31	26	
Rapla	4	2	5	16
Kohila	10	6	9	8
Tallinn	0	1	0	2
Muu	0	0	1	5
	44	40	41	31

Allikas: Haridusministeeriumi koolirände andmed 2016/2017. õppeaastal

Ühinemisega ei ole näha ohtu Juuru põhikooli säilimisele. Koolis õpib 114 last, mis tähendab igati elujõulist põhikooli. Eeldades, et ühinemise järel koolivõrk säilib ning enam püütakse läbi tervikliku koolipiirkonna arendamise (koolide koostöö) tagada õpetajatest erialaspetsialistide olemasolu ja kvaliteetsed tugiteenused, saab ühinemise mõju hariduslikule olukorrale hinnata positiivseks. Ühinemine võimaldab tagada parema koostöö ja sünergia huvikoolide vahel, mille tulemusena peaks paranema huvihariduse erialade valik ja kättesaadavus.

10. Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Juuru valla ühinemine Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valla ühinemisel tekkiva omavalitsusega on heas kooskõlas elanike igapäevase pendelrändega nii töö- kui ka teenusrände osas (vt täpsemalt ekspertarvamuse haldusreformi eesmärkide saavutamise osa). Omavalitsuste vahel on hea teedevõrk ning ühinevate omavalitsuste elanikud on harjunud asju ajama maakonna keskuses Raplas. Kohalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks tuleks

luua endiste valdade halduskeskustesse teenuskeskused, mis peaksid tagama igapäevaselt vajalike baasteenuste osutamise. Seega ei ole ühinemisel negatiivseid mõjusid organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimisele, küll aga võimaldab teenuspiirkonna ja administratiivpiiride kooskõlla viimine saavutada positiivseid efekte nii teenuste osutamise arendamises kui ka annab elanike võimaluse nende kujundamises kaasa rääkida.

Juuru valla Härgla ja Järlepa kandidid on Rapla toimepiirkonnaga nõrgemalt seotud. Juhul kui nende kantide elanikud soovivad ühineda Kohila suunas, siis oleks see põhjendatud. Kindlasti tuleks sellisel juhul parandada ühistranspordiühendusi Kohilaga. Juhul kui see tundub kogukonna jaoks vajalik, saaks Juuru vallavolikogu algatada territooriumiosa üleandmise menetluse või leppida need tegevused kokku ühinemiskokkuleppes Kaiu valla, Rapla valla ja Raikküla 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 meetoodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁶².

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 umbes 9,7, vähenedes 5000 elanikuga omavalitsuses 4,3-le.

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

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

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

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust. 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 töäjõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise töäjõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja investeeringuteks.

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

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu volikogude algatusel ühinejatele (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3).

Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁶³

Pärast volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnenud

⁶³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga **Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallas** kokku 12 018 elanikku, mis tähendab, et lisaks ühinemistoetusele saavad omavalitsused 500 000 eurot täiendavat toetust (300 000 + 300 000 + 800 000 + 500 000) ja neile makstakse omaalgatusliku ühinemise jõustumisel kokku **1 900 000 eurot** ühinemistoetust⁶⁴.

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

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

6. Määruse jõustumine

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

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 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 ministeeriumide 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 Juuru, Kaiu, Raikküla ja Rapla vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁶⁵, mil omavalitsused pidid oma arvamuse esitama maavanemale. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks. Kaiu, Raikküla ja Rapla vald nimetatud kuupäevaks oma arvamust maavanemale ei saanud. Juuru vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Rapla Maavalitsus edastas Juuru Vallavolikogu otsuse Rahandusministeeriumile 19. mai 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01466-2.⁶⁶

Juuru Vallavolikogu vastuväited

Juuru Vallavolikogu esitas Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud mittedõustuva otsuse lisana Advokaadibüroo Triniti OÜ õigusliku arvamuse (edaspidi *õiguslik arvamus*) Juuru valla ümberkaudsete omavalitsustega sundliitmise kohta.

⁶⁶ Juuru Vallavolikogu seisukoht: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60829202>.

Samas nähtub õigusliku arvamuse punktist 3.2, et õigusliku arvamuse koostaja on soovitanud Juuru vallal esitada käesoleva eelnõu seletuskirjas toodud väidetele ka faktilised vastuväited (vajadusel uuringud). Selliseid taustaandmeid ega väidete põhjendusi ei ole Juuru vald paraku esitanud. Samuti ei ole õiguslikus analüüsis põhjendatud HRS § 9 lõikes 9 koostoimes HRS § 9 lõikega 2 viidatud ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaoludega arvestamist ega arvestamata jätmist. Õiguslik arvamus käsitleb vaid üksikuid ETHS § 7 lõike 5 asjaolusid ja mõjusid. Juuru Vallavolikogu negatiivset arvamust ei saa seetõttu lugeda põhjendatuks.

Juuru Vallavolikogu vastuväiteid kokku võttes märgib Vabariigi Valitsus, et Juuru valla vastuväidete põhiosa ühinemise mõjudele keskendub väitele, et Vabariigi Valitsus ei ole piisavalt kaalunud Juuru valla ühendamise ettepaneku tegemisel Rapla valla ja Kohila valla suuna vahel. Samas tuginevad kõik vallavolikogu vastuväited nendele samadele argumentidele ja objektiivsetele andmetele (uuringutele), mida Vabariigi Valitsuse määruse eelnõus on kasutatud. Seega ei ole Juuru valla väide tõene, kuna vald on määruse eelnõu seletuskirjast leidnud piisavalt faktilisi andmeid ja argumentatsiooni, millele oma väited rajada. Juuru vald ei ole oma vastuväidetes esitanud täiendavaid faktilisi andmeid ega põhjendusi, mida määruse eelnõus ei oleks juba kasutatud. Seega nähtub sellest, et Vabariigi Valitsus on oma ettepaneku tegemisel kaalunud mõlemat ühinemissuunda ja sellest tulenevalt jõudnud järeldusele, et Juuru valda tervikuna ühendades on see enam põhjendatud Rapla-suunaliselt. Samuti on määruse eelnõu seletuskirjas tõdetud, et Juuru valla põhjapoolsed külad on Rapla-suunaliselt nõrgemalt seotud ning nende osas võiks Juuru vald kaaluda külade üleandmist Kohila valla koosseisu. Vabariigi Valitsusel puuduvad õiguslikud alused ühendada Juuru valla territoorium Rapla vallaga ja samaaegselt anda üle Juuru valla territooriumiosa teises suunas, nagu eespool selgitatud.

1. Juuru Vallavolikogu leiab õigusliku arvamuse punktis 2.1.1, et määruse eelnõu on Juuru valla Rapla, Raikküla ja Kaiu vallaga sundühendamist puudutavas osas õigusvastane, põhjendamatu, vastuolus õigusliku aluse ehk HRS § 9 lõikega 2 ning põhiseaduse § 154 tagatud Juuru valla kui omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega, samuti Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga.

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et Juuru Vallavolikogu ei ole vastuväidet suutnud veenvalt põhjendada, etteheide on paljasõnaline ja nimetatud vastuolusid eelnõul ei ole. Eelnõu on koostatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalõigusnorme. Vabariigi Valitsus on teostanud kaalutlusõigust ja oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, Juuru vald on ära kuulatud.

2. Juuru Vallavolikogu leiab õigusliku arvamuse punktides 2.1.2 ja 2.1.3, et Juuru valla sundühendamise ettepanek on meelevaldne ja seega põhiseadusvastane, kuna Vabariigi Valitsus on oma kaalutlusõiguse ja -kohustuse HRS § 7 lõike 3 ja § 9 lõike 6 rakendamisel õigusvastaselt nullini redutseerinud, kui on leidnud, et Kaiu valla taotluse tõttu ühineda Rapla vallaga on tegemist ka Juuru valla „ainuvõimaliku“ ühinemissuunaga ja Vabariigi Valitsusel puuduvat kaalutlusõigust.

Vabariigi Valitsus ei pea etteheidet põhjendatuks, kuna Vabariigi Valitsus on kaalunud alternatiivseid lahendusi kooskõlas HRS § 7 lõike 3 ja § 9 lõike 6 volituse piiridega, mis näevad ette, et ühise piirita ühinemist taotlenud omavalitsuste vahele jääv kriteeriumile mittevastav omavalitsus ühendatakse ühise piirita omavalitsustega kas tervenisti või antakse nende vahele jäävast omavalitsusest üle territooriumiosa ühinemise tulemusena moodustuva valla koosseisu.

Samuti on vää Juuru Vallavolikogu õigusliku arvamuse punktis 5.5 toodud tsitaat Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendile 3-4-1-3-16, justkui kohus oleks eraldi käsitlenud HRS § 7 lõikes 3 ja § 9 lõikes 6 sisalduvat kaalutusõigust ja leidnud, et selle piiramine muudab omavalitsuste ärakuulamise sisutihjaks. Nimetatud Riigikohtu otsuses sellist seisukohta ei sisaldu.

Juuru Vallavolikogu arvamusest tulenevalt ei saa nullini redutseerida Kaiu valla elanike ja omavalitsusorganite ennekorraldusõigust olukorras, kus Kaiu Vallavolikogu on välistanud ühinemise Kohila vallaga (seda ei toeta ka ETHS § 7 lõike 5 asjaolud) ning võtnud vastavalt HRSile ja sellega määratud ajakavale (HRS § 7 lõige 4) vastu otsuse ühineda Rapla ja Raikküla vallaga. Samuti puudub HRSis norm, mis võimaldaks Vabariigi Valitsusel Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemistaotlust mitte arvestada ja kaalukamalt arvestada Juuru valla soovi ühineda vastassuunaliselt, eirates kõiki HRSis toodud tähtaegu (HRS § 7 lg 4, § 8). Samal ajal sisaldub HRS § 7 lõikes 3 ja § 9 lõikes 6 erinorm, mis annab ühinemise suuna valikul eelise nendele omavalitsustele, mille haldusterritooriumide vahele jääb elanike arvu miinimumsuuruse kriteeriumile mitte vastav omavalitsus.

3. Juuru Vallavolikogu väidab õigusliku arvamuse punktis 2.1.4, et Vabariigi Valitsus on vääralt leidnud, justkui Kohila ja Juuru valla poolt väidetavalt HRSi ajakavast väljaspool tegutsemine on põhjendus nende ühinemissoovi eiramiseks.

Vabariigi Valitsus märgib, et HRS on üheselt mõistetavalt reguleerinud haldusreformi käigus (aastatel 2016 ja 2017) omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise aluseid ning välistanud volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluste esitamise ning ühinemise läbiviimise pärast 2017. aasta 1. jaanuari.

HRS on sätestanud haldusreformi läbiviimise selgelt kahes etapis koos vastavate HRSist tulenevate tähtaegade järgimise kohustusega – kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatatuna (HRS § 4 lõige 1, § 7 lõige 4 ja § 8) ning Vabariigi Valitsuse algatatuna (HRS § 9 lõige 2 ja § 13). Seda on tunnistanud ka Riigikohus 20. detsembri 2016. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-16⁶⁷. Kohus sedastas punktis 99 „*Kui 1. jaanuari 2017. a seisuga on elanike arv omavalitsusüksuses alla 5000, kuid volikogu algatatud ühinemine ei ole viinud ühinemislepingu sõlmimiseni või volikogu ei ole ühinemist algatanud, algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise (menetlusosaliste taotlustes ka sundühendamine) Vabariigi Valitsus hiljemalt 15. veebruaril 2017 (HRS § 9 lõike 2 esimene lause).*“ Seega tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel lähtuda haldusreformi seadusest ning selles sätestatud toimingutest ja tähtaegadest.

Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja⁶⁸ kohaselt (lk 35) on Vabariigi Valitsuse algatatud etapis esitatava nn liitmisettepaneku sõnastamisel lähtunud loogikast, et Vabariigi Valitsus on omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks või liitmiseks haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi saavutamise vajadust silmas pidades vaba otsustama, milliseid kombinatsioone ta kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks või liitmiseks konkreetsel juhul kasutada saab.

Vabariigi Valitsus on eeltoodust tulenevalt seisukohal, et Vabariigi Valitsuse algatatud menetlusega paralleelselt ei ole omavalitsusel endal võimalik algatada ETHS § 9 järgi alternatiivseid haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusi. Omavalitsuste

⁶⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

ühinemissuundasid saab Vabariigi Valitsus arvestada vaid selles ulatuses, mis aitab täita haldusreformi eesmärgi tõhusamalt, millel on erinevatest alternatiividest suuremad positiivsed mõjud ETHS § 7 lõike 5 asjaoludega arvestamisele, mis arvestab ka teiste omavalitsuste taotlusi ning HRS § 7 lõike 3 ja § 9 lõike 6 erisusi.

4. Juuru Vallavolikogu leiab õigusliku arvamuse punktis 2.1.5, et Vabariigi Valitsus ei ole toimepiirkondade määramisel läbivalt arvestanud Juuru valla elanike ülekaaluka tahtega liituda Kohila vallaga ega Juuru ja Kohila vallavolikogude tahtega Juuru ja Kohila valla ühise omavalitsuse moodustamiseks.

Vabariigi Valitsus ei nõustu Juuru valla seisukohaga, kuna Juuru valla jaotumist erinevate toimepiirkondade suunas kinnitab ka Juuru Vallavolikogu läbi viidud elanike arvamusuuringu küsitlus, millest ilmnes, et just Rapla toimeruumis asuvates küldes leidis suuremat toetust ühinemine Rapla suunas (Atla küla, Juuru alevik, Maidla küla, Orguse küla). Juuru valla elanikud esitasid volikogule taotluse Järlepa, Jaluse, Kalda, Lõiuse, Mahtra, Pirgu ja Sadala külade üleandmiseks Juuru valla koosseisust Kohila valla koosseisu. Juuru vallavolikogu otsustas 3. aprilli 2017. a istungil elanike algatust mitte toetada. Otsuse vastuvõtmise poolt oli neli ja vastu viis vallavolikogu liiget. Seega kinnitab nii elanike algatus kui ka nende arvamuse väljaselgitamine Juuru valla sisemist jaotumist erinevates ühinemissuundades. Konsensuslikku üksmeelt ei ole küsimuses ka vallavolikogus (häälte jaotumine 4 (44,4%) ja 5 (55,6%)). Siiski on selle küsimuse lahendamine omavalitsuse enesekorraldusõiguse küsimus ning Vabariigi Valitsusel ei ole võimalik sellesse antud juhul sekkuda. Küll aga oleks Kohila vallaga enam seotud külade üleandmine Kohila valla koosseisu ja Rapla toimeruumis asuvate külade ühinemine Rapla-suunaliselt taganud toimeruumide ja administratiivpiiride vastavusse viimise. Pärast ühinemise jõustumist saavad elanikud soovi korral esitada uuesti taotluse külade üleandmiseks.

Rapla Maavalitsuse läbi viidud Juuru valla elanike küsitluses oli osalejaid hääleõiguslikest elanikest 18,4%, neist ei toetanud ühinemist Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla vallaga 70,1%, toetas aga 29,9%. Antud juhul ei saa rääkida ülekaalukast elanike soovist mitte ühineda Rapla suunal. Juuru vallavolikogu poolt külade kaupa läbi viidud elanike küsitluse tulemusel selgus, et mitme Rapla toimeruumis asuva küla elanikud toetasid enam ühinemist Rapla suunas, samas oli nendes küldes osalusaktiivsus madalam. Tuleb arvestada, et elanike arvamuse väljaselgitamise puhul ei ole tegemist referendumiga, vaid selle oluliseks eesmärgiks on tagada elanike kaasamine ühinemisprotsessi, tagada protsessi läbipaistvus ja avalikustamine omavalitsuse teavitustegevuse kaudu. Selle tõttu ei ole elanike küsitluse tulemused siduvad Vabariigi Valitsusele ega kohalikele volikogudele haldusterritoriaalse korralduse muutmise või taotlemise otsustamisel. Elanike küsitluse tulemused on üheks sisendiks, mida tuleb kaaluda kõigi teiste kriteeriumide kõrval.

Juuru Vallavolikogu on jätnud elanike arvamuse arvestamata, mitte nõustudes valla põhjapoolsete külade elanike taotlusega anda need külad üle Kohila vallale.

5. Juuru Vallavolikogu leiab õigusliku arvamuse punktis 2.1.6, et määruse eelnõu seletuskirjast ei ole nähtav, et Juuru valla sundühendamine just Rapla suunal oleks põhjendatud välja toodud sisulistest aspektidest lähtudes. Kohila on samuti määratud Rapla maakonna teenus- ja tõmbekeskuseks, mille ümber ühinemine on eelnõu seletuskirja järgi kooskõlas haldusreformi eesmärkidega. Mingit ajaloolist ega kommunikatiivset sidet Juurul Raplaga (eriti võrreldes Kohilaga) ei ole. Lisaks märgib Juuru vald (õigusliku arvamuse punktides 2.1.7 ja 2.1.8), et puutuvalt rändesse näitab vaid 13-protsendiline tööranne

maakonnakeskusesse ja samas oluliselt suurem Juuru vallas endas ning Tallinnas töötajate arv, et ühinemine on põhjendatud Kohila suunal, kuna ühendus Tallinna kui Raplast olulisema sihtpunktiga toimub geograafiliselt just läbi Kohila. Seega on elanikel mugavam ka 3. tasandi teenuskeskusena kasutada Kohilat. Juuru valla põhjaosa külad kuuluvad isegi seletuskirjas möönduna Tallinna toimepiirkonda. Olulisim põhikooli rändesihtpunkt on Kohila. Kõigist valla õpilastest 21% õpib Kohilas ja vaid 17% maakonnakeskuses Raplas.

Juuru Vallavolikogu järeldeb, et arvestades, et eeltoodust tulenevalt on ränne Kohila ja Tallinna suunal Rapla suunast olulisem, näitab vähene ühistranspordiühendus Juuru ja Kohila vahel pigem elanike tegelikke vajadusi mittearvestavat ja ainult maakonnakeskuse loogikale üles ehitatud ühistranspordi planeerimist. Seega tuleb ühistranspordiühendusi Kohila-suunal nagunii parendada.

Vabariigi Valitsus ei nõustu esitatud seisukohtadega.

Juuru valla vastuväide, justkui oleks määruse eelnõu seletuskirja mõjude osa põhjendused asjakohatud ja meelevaldsed (õigusliku arvamuse lk 15), ei ole sisuliselt põhjendatud ega argumenteeritud. Vabariigi Valitsus jääb määruse eelnõu seletuskirjas esitatud mõjude hinnangus toodud seisukohtade juurde. Juuru vald ei ole esitanud täiendavaid objektiivseid andmeid, mis kinnitaksid, et Juuru valla ühinemisel Rapla valla, Kaiu valla ja Raikküla valdadega oleks Juuru valla elanikele negatiivse mõjuga. Samuti ei ole esitatud põhjendusi selle kohta, et Kohila vallaga ühinedes oleksid mõjud enam positiivsed.

Juuru vallal ja Kaiu vallal on tihedad ajaloolised seosed, mõlemad tänased vallad olid Juuru kihelkonna ja Juuru külanõukogu koosseisus. Samal ajal puuduvad Juuru vallal (ja ka Kaiu vallal) igasugused samaväärsed ajaloolised sidemed Kohila vallaga. Juuru ja Kaiu valla ühinemine samas ühinemisgrupis on ajaloolistest seostest tulenevalt kindlasti põhjendatud ja ühinemissuuna valikut toetav argument. Juuru valla ühinemist ja eriti koos Kaiu vallaga Kohila-suunaliselt ajaloolised põhjendused ei toeta. Objektiivselt on maakonna omavalitsuste elanikele teatud teenused (riiklikud teenused, haigla, kultuuriasutused, kaubandus jne) kättesaadavad maakonna keskusel. Sama moodi on kindlasti Juuru valla elanikel ajalooline harjumus teenuseid tarbida maakonna keskusel Rapla linnas (asustusüksusena linn). Sellest tulenevalt on meelevaldne väide, et Juuru vallal ei ole mingit ajaloolist ega kommunikatiivset sidet Raplaga (õigusliku arvamuse lk 17, p 5.109).

Määruse eelnõu seletuskirja leheküljel 22 on välja toodud, et *Juuru vald jaguneb kolmeks kandidiks: Juuru, Härkla ja Järlepa (tabel 6). Kaks Juuru valla küla kuuluvad Kehtna valla Inglise kanti. Juuru ja Inglise kanti kuuluvad külad on selgelt Rapla toimeruumis ja nendes külades elab 59,8% Juuru valla elanikest. Härkla ja Järlepa kandidid on funktsionaalselt nõrgemalt seotud Rapla toimepiirkonnaga ning enam seotud Kohila-suunaliselt Tallinna toimeruumiga.*

- Esiteks, ja sellele ei ole Juuru vald oma arvamuses vastu vaieldnud, on suurem osa Juuru valla elanikest ja territooriumist Rapla kui keskuse toimeruumis. Vabariigi Valitsus saab oma ettepanekut tehes ja ühinemise lõplikul otsustamisel lähtuda siiski enamuse põhimõttest.
- Teiseks, ei saa nõustuda Juuru valla väitega, et pelgalt Kohila valla määratlemine 3. tasandi teenuskeskusena annab selle ühinemiskiirkonna valikul samaväärse kaalu Rapla kui teenuskeskusega ühinemisel (õigusliku arvamuse lk 17, p 5.108). Seejuures on Rapla maakonnakeskusena ka 4. tasandi teenuskeskus. Samuti tuleb ühinemissuuna valikul arvestada ka keskuse toimepiirkonda. Juuru vald ei ole ka RAKE analüüsis määratletud Kohila kui keskuse toimepiirkonda ning kuulub Rapla

kui keskuse toimepiirkonda. Haldusreformi eesmärkidega on kooskõlas ühinemised, mis toimuvad vähemalt 3. tasandi teenuskeskuste ümber eeldusel, et omavalitsused selle keskuse toimepiirkonda ka realselt kuuluvad. Juuru valla puhul on Rapla-suunaliselt mõlemad eeldused täidetud, erinevalt Kohila suunast, kus need ei ole täidetud.

- Kolmandaks, sh tuginedes eelnevale, ei ole Juuru valla põhjapoolsed külad seotud mitte Kohila toimeruumiga, vaid koos Kohilaga Tallinna toimeruumiga. Selle tõttu ei ole ka põhjendatud Juuru valla ühendamine Kohila vallaga, kuna nad ei moodusta ühist terviklikku toimepiirkonda.

Lisaks ei nõustu Vabariigi Valitsus Juuru valla väitega, et head ühistranspordi ühendused ei ole argument ühinemissuuna valikuks (õigusliku arvamuse lk 17 p 5.112). Loomulikult on olemasolevate transpordiühenduste kaudu kujunenud ka töö- ja teenusrände mustrid ehk toimepiirkonnad. Volikogu arvamus, et transport ongi maakonna keskuse suunaline ja Kohilaga ühinedes tuleks see ümber korraldada võib olla õige, kuid ei muuda olematuks fakti, et tänast toimeruumi, millest tulenevalt Vabariigi Valitsus oma ettepaneku teeb, mõjutavad just tänased ühendused, mis on selgelt paremad Rapla suunas.

Juuru vald leiab, et tööränne Tallinnasse on oluline argument Juuru ja Kohila valla ühinemiseks. Sellega ei saa nõustuda, kuna üks haldusreformi eesmärke on, et tekiks toimepiirkonnana terviklikud omavalitsused. Valla terviklikkust ei suurenda suur tööranne teise omavalitsusse (nt Tallinnasse). Fakt on, et 2011. aastal töötas Juuru valla elanikest 4,15% Kohila vallas ning 13,24% Rapla vallas, see on enam kui kolmekordne vahe. Lisaks töötas Juuru valla elanikest 1,12% Kaiu vallas ja 1,12% Raikküla vallas. Seega töötas Vabariigi Valitsuse ettepanekut hõlmavates omavalitsustes (Juuru, Rapla, Kaiu, Raikküla) 36,21% Juuru valla elanikest. Ühinemise järel töötaks suurim osa Juuru elanikest uues ühinenud omavalitsuses – see perspektiiv on kindlasti kooskõlas haldusreformi eesmärkidega ning tõstab positiivsete mõjudega nii valla terviklikkust kui ka ettevõtlusarenduse potentsiaali. Samas Juuru ja Kohila ühinemisel töötaks Juuru valla elanikest vaid 24,88% oma vallas.

Vabariigi Valitsuse määruse seletuskirjas on välja toodud Juuru valla õpilaste õpiränne. Juuru vald on oma arvamuses leidnud, et arvesse tuleks võtta peamiselt põhihariduse osa, sest omavalitsusega enam seotud on just põhihariduse tagamine (õigusliku arvamuse lk 17 p 5.111). Siiski, üldjuhul on eeldus – ja see on ka Eesti hariduspoliitika eesmärk –, et põhiharidus peaks olema võimalik kodu lähedal (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7) ning sellest tulenevalt ei peaks haldusreformi kontekstis esmasena arvestama mitte põhikooli, vaid gümnaasiumi rännet. Juuru valla gümnaasiumiealistest õpib 51,6% Raplas ja vaid 25,8% Kohilas. Kohila valla põhikoolides õpib 33 Juuru valla õpilast, kelles 25 elab just nendes küldes (Järlepa, Lõiuse ja Pirgu), mis on Kohila vallaga enam seotud, kuid nende külade elanike arv ega territooriumi suurus ei moodusta suuremat osa Juuru vallast. Õpirännet tuleb arvestada vaid ühe argumendina ühinemissuuna valikul. Ka Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas (lk 30) on öeldud, et: *Arvestades haridusrännet oleks põhjendatud Juuru valla Järlepa ja Härjala kantide ühinemine Kohila suunal ja Juuru kandi ühinemine Rapla suunal*. Seega ka siin on ühinemise suundi Vabariigi Valitsuse poolt piisava põhjalikkusega kaalutud.

6. Juuru Vallavolikogu leiab, et puutuvalt avalikesse teenustesse on tõene Vabariigi Valitsuse läbiv väide, et elanike arvult suuremas omavalitsuses on võimalik avalikke teenuseid paremini ja kvaliteetsemalt tagada. Samas märgib Juuru vald, et eelnev ei põhjenda

kuidagi just Rapla-suunalist liitumist: Kohila vallaga liitumisel oleks ühendumavalitsuses 8522 elanikku, mis on samuti oluliselt suurem avalike teenuste miinimumkvaliteeti tagavast 5000 elaniku piirist.

Vabariigi Valitsus ei nõustu esitatud väitega. Vabariigi Valitsus ei kaalu omavalitsuste ühendamisel vaid omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi täitmise erinevaid numbrilisi kombinatsioone, vaid peab arvestama ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaoludega. Eeltoodut kordamata on Vabariigi Valitsus hinnanud kõiki olulisi asjaolusid kogumis ja leidnud, et haldusreformi eesmärgi täidab paremini Juuru valla ühendamine Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga.

7. Juuru Vallavolikogu on esitanud õigusliku arvamuse punktides 5.128 ja 5.129 tõlgenduse, et Vabariigi Valitsusel on HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel võimalik vajadusel oma ettepanekut muuta, sealhulgas muuta ühendatavate omavalitsuste hulka ja/või koosseisu.

Vabariigi Valitsus selle väitega ei nõustu. Vabariigi Valitsus ei saa antud juhul loobuda osaliselt algatatud ühendamisest ehk jätta Juuru valda ühendatavate omavalitsuste hulgast välja, kuna vastasel korral ei teki volikogude algatatud ühinemisel Kaiu vallal ühist piiri Raikküla ega Rapla vallaga (ETHS § 7 lõige 4⁶⁹) ning taoline omavahel ühist piiri mitteomavate omavalitsuste ühendamine ilma Juuru vallata ei oleks kooskõlas HRS § 7 lõikega 3 ja § 9 lõikega 6.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole Juuru Vallavolikogu ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes esitatud Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühendamise kaasnega negatiivse mõju põhjendusi, mida oleks saanud pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada ühinemise menetlus. Tulenevalt Juuru Vallavolikogu esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust, otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata Vabariigi Valitsuse algatusel Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühendamise menetlust⁷⁰.

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

⁷⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.