

Vabariigi Valitsuse määruse „Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare 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 „Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude algatusel. Eelnõu toetub omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Jõgeva ja Ida-Viru maakonnas, mille tulemusena moodustub kahe Ida-Viru ja kolme Jõgeva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Ida-Viru maakonna Avinurme vald ja Lohusuu vald arvatakse ühinemise käigus Jõgeva maakonna koosseisu. Hetkel kuulub Jõgeva maakonda 3 linna ja 10 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda 9 valda ja 2 linna. Ida-Viru maakonna valdade arv väheneb kahe valla võrra. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena nelja omavalitsuse võrra 209-le, kokku 180 valda ja 29 linna^{1,2}.

Ühinevad omavalitsused on³:

- 1) Avinurme vald (pindala 194 km² ja rahvaarv 1271),
- 2) Kasepää vald (pindala 41 km² ja rahvaarv 1223),
- 3) Lohusuu vald (pindala 103 km² ja rahvaarv 699),
- 4) Mustvee linn (pindala 5 km² ja rahvaarv 1319),
- 5) Saare vald (pindala 225 km² ja rahvaarv 1133).

Eelnõuga rahuldatakse Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse

¹ Arvestades vaid eelnõus esitatud ühinemist. Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määruste nr 82 ja 83, 22.12.2015 määruste nr 151-153, 29.12.2016 määruste nr 168-174, 06.01.2017 määruste nr 3-5 ja 12.01.2017 määruste nr 6-12 jõustumisel väheneb omavalitsuste koguarv Eestis 16 omavalitsuse võrra 156-le, kokku 133 valda ja 23 linna. Arvestades Vabariigi Valitsuse istungile esitatud Alutaguse valla, Antsla valla, Haanjamaa valla, Hiiumaa valla, Häädemeeste valla, Jõgeva valla, Järva valla, Kanepi valla, Kehtnakandi valla, Kiviõli valla, Lahemaa valla, Lääne-Nigula valla, Mulgi valla, Mustvee valla, Otepää valla, Peipsiääre valla, Põhjaranniku valla, Põhja-Sakala valla, Põlva valla, Räpina valla, Saarde valla, Vastseliina valla ja Viru-Nigula valla moodustamise eelnõusid väheneb omavalitsuste koguarv veel 34 omavalitsuse võrra 102-le, kokku 85 valda ja 17 linna.

² Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

³ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

nimetatud valdade ühinemise teel Jõgeva maakonna koosseisus uus valla nimega haldusüksus nimega Mustvee vald (kogupindala 568 km², rahvaarv 5737⁴).

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 (e-post ave.viks@rahandusministeerium.ee; tel 611 3079) 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 keeleteimetaja 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. aasta 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab haldusreformi seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ehk ühinemise tulemusena moodustavas omavalitsuses elab üle 5000 elaniku.

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, Ida-Viru ja Jõgeva maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid, muudetakse Avinurme ja Lohusuu valla maakondlikku kuuluvust ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Ida-Viru ja Jõgeva maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Ühinemisläbirääkimiste taust ja asjaolud

⁴ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, ühinemise hetkeks on muutunud.

Mustvee Linnavolikogu tegi 28. jaanuari 2016. a otsusega nr 5 Avinurme Vallavolikogule, Kasepää Vallavolikogule, Lohusuu Vallavolikogule, Saare Vallavolikogule ja Torma Vallavolikogule ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada omavalitsuste ühinemise tulemusena üks kohaliku omavalitsuse üksus. Kasepää Vallavolikogu, Avinurme Vallavolikogu ja Lohusuu Vallavolikogu nõustusid Mustvee Linnavolikogu ettepanekuga. Avinurme Vallavolikogu tegi 21. jaanuaril 2016. a otsusega nr 94 Lohusuu Vallavolikogule, Tudulinna Vallavolikogule, Laekvere Vallavolikogule, Mustvee Linnavolikogule, Torma Vallavolikogule, Kasepää Vallavolikogule ja Saare Vallavolikogule ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamiseks eesmärgiga moodustada omavalitsuste ühinemise tulemusena uus omavalitsusüksus. Kasepää Vallavolikogu, Mustvee Linnavolikogu ja Lohusuu Vallavolikogu nõustusid Avinurme Vallavolikogu ettepanekuga. Saare Vallavolikogu tegi 29. juunil 2016. a otsusega nr 27 Lohusuu Vallavolikogule, Avinurme Vallavolikogule, Kasepää Vallavolikogule ning Mustvee Linnavolikogule ettepaneku alustada haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja ühinemisläbirääkimised. Lohusuu Vallavolikogu (22.08.2016 otsus nr 41), Avinurme Vallavolikogu (18.08.2016 otsus nr 122), Kasepää Vallavolikogu (19.08.2016 otsus nr 39) ning Mustvee Linnavolikogu (30.08.2016 otsus nr 39) otsustasid nõustuda ühinemisläbirääkimistega.

Uueks kohaliku omavalitsuse üksuse nimeks saab Mustvee vald.

Avinurme, Kasepää, Lohusuu ja Saare valla ning Mustvee linna juhtkomisjon on taganud ühinemisläbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise rahvakoosolekutel, omavalitsuste veebilehtede ning informatiivsete trükiste kaudu.

Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla volikogud kinnitasid 21. detsembril 2016 ühinemislepingu ning võtsid vastu otsuse taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist, mille tulemusena moodustub Mustvee vald.

Ühinevad omavalitsused märgivad, et ajaloolise (1918-1940. a) haldusjaotuse järgi kuulusid kõik viis ühinevat omavalitsust Tartumaa koosseisu. Eesti NSV ajal pärast rajoonide moodustamist kuulus ühinevate omavalitsuste territoorium Mustvee rajooni koosseisu ajavahemikul 1950 - 1959.

Piirkonnas asub III tasandi teenuskeskus (TÜ RAKE 2015. a uuringu alusel) Mustvee linn, kus asuvad huvikool, perearstid, gümnaasium, kiirabijaam, päästekomando ning suuremad kauplused. Tulenevalt selles ja logistilisest asukohast on ühinemislepingus kokku lepitud uue omavalitsuse halduskeskusena Mustvee linn.

Ühinemise tulemusena on võimalik vaadelda piirkonda kui tervikut, mis on eelduseks omavalitsuse jätkusuutlikule tegevusele ja majandusliku võimekuse kasvule.

Suureneb piirkonnasisene koostöö ning väheneb rivaalitsemine, ühiselt saab paremini planeerida piirkonna arengut.

Ühise planeerimise ja arendustegevusega tagatakse mõistlikum ressursside kasutus ning otstarbekam investeeringute kavandamine ja elluviimine.

Tagatakse suurem haldussuutlikus ja kvaliteetsemad avalikud teenused. Suuremas omavalitsuses on võimalik osutada ka selliseid teenuseid, mille sihtrühm eraldiseisvate valdadena/linnana on liiga väike.

Ühinemine võimaldab paremini ära kasutada omavalitsuste turismipotentsiaali (sh Peipsi järv, piirkondade ajaloo- ja kultuuripärand, vanausuliste temaatika, Kalevipoja temaatika) ning ühiselt turundada Peipsi piirkonda.

Ühinemisläbirääkimiste tulemusel koostati ühinemisleping koos lisadega, mille eesmärgiks on moodustada ühinemise kaudu uus kohaliku omavalitsuse üksus. Ühinemislepingu avalik väljapanek toimus kõigis viies ühinevas omavalitsuses ajavahemikus 24. oktoober 2016 - 13. november 2016. Ühinemise ja ühinemislepingu tutvustamiseks toimusid ka rahvakoosolekud.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Omavalitsuste elanike arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (küstiti arvamust Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla ühinemise kohta ja moodustuva omavalitsusüksuse nime kohta) selgitati välja perioodil 20-21.11.2016 omavalitsuste küsitluspunktides. Omavalitsusüksuse nimena toetati enim Mustvee valda.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Avinurme	1100	82	7,45	76	92,68	6	7,32
Kasepää	1070	99	9,25	46	46,46	53	53,54
Lohusuu	603	41	6,8	37	90,2	4	9,8
Mustvee	1194	130	10,89	128	98,46	2	1,54
Saare	999	74	7,41	64	86,49	10	13,51

Allikas: Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla elanike küsitluse tulemuste kinnitamise otsuste põhjal.

Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 21. detsembri 2016 asjaomaste volikogu otsustega. Ühinevate valdade volikogud esitasid vahemikus 27.-29 detsembril 2016 ühinemisdokumendid Ida-Viru ja Jõgeva maavanemale. Jõgeva maavanem edastas Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 2. jaanuari 2017 kirjaga Rahandusministeeriumile, märkides, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisel muudetakse haldusüksuse piire, mille käigus arvatakse osa Torma valla territooriumist Mustvee valla koosseisu (Torma valla Võtikvere küla). Ida-Viru maavanem esitas ühinemisdokumentatsiooni Rahandusministeeriumile 13.01.2017 kirjaga.

Ida-Viru maavanem aktsepteerib Avinurme valla ja Lohusuu valla ühinemist Kasepää valla, Saare valla ja Mustvee linnaga, kuivõrd vabatahtlik ühinemine on ühinevate omavalitsuste volikogude poolt otsustatud ja põhjendatud. Ühinemise mõju elanike elutingimustele ja ühtekuuluvustundele on tagatud sellega, et omavalitsuste ühinemisega piirkonna elanike senised elutingimused oluliselt ei muutu. Ühinemislepinguga on tagatud avalike teenuste (nt haridus, kultuur, teede korrashoid) pakkumise jätkamine praegustes asukohtades.

Rahandusministeerium on omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi vaadanud ning toetab taotluses esitatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seotud piiride muutmist. Esitatud dokumendid on kooskõlas kehtivatest õigusaktidest tulenevate nõuetega.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega

seonduvat 10. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus valla nimega: Mustvee vald.

Mustvee linn (asustusüksusena) on moodustatava valla keskuseks. Valla teenuskeskused luuakse Lohusuu alevikku, Avinurme alevikku, Kasepää külla, Voore külla ja Kääpa külla. Soodustatakse kogukonnakogude moodustamist ja kaasamist vallajuhtimisse.

Nimetatud valdade volikogud otsustasid 21. detsembril 2016 tehtud otsustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu. Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Rahandusministeeriumi dokumendiregistris:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56703854>.

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

Kohanimenõukogu tunnistas 20. detsembri 2016 koosolekul Mustvee valla nime moodustuva haldusüksuse nimena sobivaks, kuna leidis, et tegemist on ajaloolise keskusenimega, vallakeskuse järgi, mõningate uurimuste järgi ka Peipsi järve poeetiline nimetus.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Avinurme ja Lohusuu valla maakondlikku kuuluvust, arvates selle ühinevate omavalitsuste kokkulepet arvestades Ida-Viru maakonna koosseisust Jõgeva maakonna koosseisu. Asjaomased maavanemad on samuti kavandatava Avinurme ja Lohusuu valla maakondliku kuuluvuse muutmisega nõustunud.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Mustvee linna piiri Võtikvere küla arvamisega Torma valla koosseisust Mustvee linna koosseisu.

19. septembril 2016 esitasid Võtikvere küla elanikud Torma Vallavolikogule eelnõu „Piiride muutmise ettepaneku tegemine“. Võtikvere küla elanikele on Mustvee linn olnud läbi aegade tõmbekeskuseks, tarbides igapäevateenuseid, kasutades ühistransporti Mustveesse ning Tartu. Mustvee linna läheduses elavad inimesed kasutavad ka sealseid haridusteenuseid. Võtikvere külal on ühine ajalooline taust Ulvi külaga, Avinurme alevikuga ja Mustvee linnaga. Tegu on Mustvee linna mõjusfääris oleva külaga. Jõgeva maakonnaplaneeringu alusel kuulub Võtikvere paikkond Mustvee toimepiirkonda. Võtikvere küla ühinemisel Peipsi piirkonnas moodustuva omavalitsuse koosseisus on positiivne mõju enamuses Eesti territooriumi haldusjaotuse § 7 lõikes 5 nimetatud punktides.

Võtikvere külas elas Rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga 93 inimest ning küla pindala on 4 651,16 ha.

Torma vallale kuulub Võtikvere külas:

- 1) kinnisasi Lugemispesa (katastritunnus 81003:003:0148, registriosa 4380750, pindala 0,8805 ha), millel asuvad ehitised ait-kuur, külamaja ja saun.
- 2) kinnisasi Pargi (katastritunnus 81003:003:0149, registriosa 4397350, pindala 22305 m²).

3) kinniasi Saaremetsa tee (katastritunnus 81003:003:0167, registriosa 5412550, pindala 1,2 ha, mille koosseisus on tee pikkusega 1950 m).

4) kinniasi Teelahkme-Võtikvere tee (katastritunnus 81003:003:0168, registriosa 5412850, pindala 2,29 ha, mille koosseisus on tee pikkusega 2265 m).

Torma Vallavolikogu 19. oktoober 2016 otsusega nr 72 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise küsitluse sisu määramine“ otsustati korraldada küsitlus Torma valla elanike arvamuse väljaselgitamiseks Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemise kohta ühiseks omavalitsuseks. Kanda elanike arvamuse väljaselgitamiseks küsitluslehtedele kolmandaks küsimuseks „Kas toetate Võtikvere küla üleminekut Torma valla koosseisust Mustvee linna koosseisu?“ vastusevariandid „jah“ ja „ei“.

Küsitlus küsitluspunktides toimus küsitlus 20. novembril 2016 kell 10.00 kuni 18.00 ja 21. novembril 2016 kell 10.00 kuni 18.00 ning elektrooniline küsitlus toimus 17. novembril 2016 kell 8.00 kuni 18. novembril 2016 kell 20.00.

Hääletustulemusena selgus:

Küsitlusest osavõtjate nimekirja oli kantud 78 isikut;

Küsimusele vastas 43 isikut ehk 55,13% nimekirja kantud isikutest;

Küsimusele vastas „jah“ 40 isikut ehk 93,02% küsitluses osalenutest;

Küsimusele vastas „ei“ 3 isikut ehk 6,98% küsitluses osalenutest.

Torma vallavolikogu on 30.11.2016 (otsus nr 78) ja Mustvee linn 02.12.2016 (otsus nr 56) vastu võtnud otsused „Piiride muutmise seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varaliste küsimuste lahendamise ning piiride muutmise kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide mitte muutmise“.

Eelnõu §-ga 4 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Ida-Viru maakonna valdade loetelust välja sõnad „Avinurme“ ja „Lohusuu“ ning Jõgeva maakonna valdade loetelust sõnad „Kasepää“, „Mustvee“ ja „Saare“. Jõgeva maakonna linnade loetelust jäetakse välja sõna „Mustvee“ ning valdade loetelusse lisatakse sõna „Mustvee“.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määрусena ja selle §-de 1, 2, 3 ja 5 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1, 2, 3 ja 5, mille järgi moodustatakse Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla ühinemisel Mustvee vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Mustvee Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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.

Haldusreformi eesmärgiks on:

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

Avinurme vald, Kasepää vald, Lohusuu vald, Saare vald ja Mustvee linn on omavahel geograafiliselt seotud jäädes Peipsi järve lähedusse ning kunagise Mustvee rajooni koosseisu. Esmased teenused on omavalitsustel tagatud kohapeal, spetsiifilisi teenuseid on võimalik arendada ühiselt Mustvee linna baasil.

Ühinevate omavalitsuste eelarve kogumaht ulatub ligi 6,5 miljoni euroni, mis parandab eelduseid suurema investeerimisvõimekuse tekkeks.

Kokkuvõttes võib eeldada, et viie valla ühinemisel tekkiv kohalik omavalitsusüksus (KOV) on suuteline pakkuma senisest parema tasemel avalikke teenuseid, samuti on ühinemise järgsel KOVil suuremad võimalused piirkonna arengueelduste kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ning ühtlase piirkondliku arengu tagamiseks.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Avinurme valla, Kasepää valla, Lohusuu valla, Mustvee linna ja Saare valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes⁵.

Ajalooline põhjendus

Mustvee valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse seletuskirjas on välja toodud, et ühinemispriirkonnast suurim ala jääb endise Torma kihelkonna maadele, hõlmates nüüdse Lohusuu, Kasepää ja Torma valla, Mustvee linna ning Avinurme ja Saare valla osi. 13. sajandi alguses kuulus Torma kihelkonna ala Vaiga maakonda, hiljem Tartu maakonda. Saare valla praegused alad jäävad nelja kihelkonna territooriumile: Torma, Palamuse, Kodavere ja Maarja-Magdaleena.

1918-1940 haldusjaotuse järgi moodustuks ühinemispriirkonna territoorium Avinurme, Lohusuu, Voore, Saare, Kasepää vallast ja Mustvee linnast ning osa Torma vallast (Võtikvere küla). Kõik need omavalitsused kuulusid siis Tartumaa koosseisu. Võttes aluseks 1950. a moodustatud maarajoonide territooriumid, jääks kogu praegune ühinemispriirkond Mustvee rajooni aladele. 1959. a liideti Mustvee rajoon Jõgeva rajooniga ning 1962. a eraldati Avinurme ja Lohusuu Jõgeva rajoonist Kohtla-Järve rajooni koosseisu. Hetkel kuuluvad Avinurme ja Lohusuu vald Ida-Viru maakonda ning Kasepää, Saare vald ja Mustvee linn Jõgevamaa koosseisu.

Kuna kolm viiest ühinevast omavalitsusest kuuluvad hetkel Jõgevamaa koosseisu ning ka ajalooliselt on kuulunud Mustvee rajooni, on loogiline, et uus omavalitsus hakkab kuuluma

⁵ Alljärgnev hinnang tugineb haldusreformi Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni heakskiidetud ekspertarvamusele.

Jõgevamaa koosseisu. See tähendab, et Avinurme ja Lohusuu valdade osas tuleb muuta maakonna piire (vastavad omavalitsused on hetkel Ida-Virumaa koosseisus).

Ajalooliselt on ühinemispiirkonna territooriumi osa olnud ka Torma piirkond. Torma vallast antakse piiride muutmise menetluse käigus ühinemise jõustumisel Mustvee linnale üle Võtikvere küla.

Mõju elanike elutingimustele

Tulenevalt ühinemislepingust ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusest võib väita, et omavalitsuste ühinemisega piirkonna elanike senised elutingimused oluliselt ei muutu. Ühinemislepinguga on tagatud avalike teenuste (nt haridus, kultuur, teede korrashoid) pakkumise jätkamine praegustes asukohtades. Endistes valla keskustes hakkavad paiknema teenuskeskused, mis tagavad teenuste pakkumise kohapeal. Ühinemise tulemusena paranevad nt sotsiaalteenuste pakkumise võimalused ning teenuste loetelu. Suuremas omavalitsuses on võimalik osutada ka selliseid teenuseid, mille sihtrühm eraldiseisvate valdadena/linnana on liiga väike, nt sotsiaaltranspordi teenus. Ühinemise tulemusena suureneb piirkonnasisene koostöö ning väheneb konkurents, ühiselt saab paremini arendada välja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste võrgu.

Mustvee linn ei ole küll tööjõu liikumise mõttes oluline tõmbekeskus, kuid mitmeid teenuseid (nt huvikool, kiirabi, ehituspood, apteek jms) käiakse siiski Mustvees tarbimas. Ühinemine võimaldab arendada Mustvee linna kui laiema piirkonna keskust.

Elanike ühtekuuluvustunne

Ühinevad omavalitsused on teinud seni koostööd mitmete organisatsioonide kaudu: Peipsimaa Turism, Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu, Ida-Eesti Jäätmehoolduskeskus jt. Kuna Avinurme ja Lohusuu vald on kuulunud Ida-Virumaa koosseisu, on mõnevõrra vähem olnud läbikäimist avaliku sektori ja MTÜde tasandil (nt on Avinurme ja Lohusuu kuulunud Ida-Virumaa Leader tegevusgruppi Peipsi-Alutaguse Koostöökoda, samas Jõgevamaa omavalitsused kuuluvad Jõgevamaa Koostöökoja koosseisu). Siiski käivad elanikud aktiivselt laiematel kultuuriüritustel – laatadel, kontsertidel, etendustel jm.

Ühinemine võiks kaasa aidata tänaste erinevate valdade kogukondade tugevamale integreerimisele säilitades seejuures ka tänastele väiksematele (küla)kogukondadele oma näo.

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Piirkonnas asub III tasandi teenuskeskus (TÜ RAKE 2015. a uuringu alusel) Mustvee linn, kus asuvad huvikool, perearstid, gümnaasium, kiirabijaam, päästekomando ning suuremad kauplused. Tulenevalt selles ja logistilisest asukohast on ühinemislepingus kokku lepitud uue omavalitsuse halduskeskusena Mustvee linn.

Ühinemise tulemusena on võimalik tagada kvaliteetsemad avalikud teenused. Praegustes omavalitsustes on 700 – 1350 elanikku. Sellise suurusega omavalitsused ei suuda kvaliteetselt pakkuda kõiki seadusega nõutud avalikke teenuseid. Ühinemise tulemusena see eeldus luuakse, kuna tekib nii võimalus kui ka võimekus palgata spetsialiseeritud ametnikke. Teatud teenuste osas jääb siiski oluliseks koostöö naaberomavalitsuste ja suuremate keskustega.

Mõju haldussuutlikkusele

Ühinemisel on positiivne mõju haldussuutlikkusele. Haldusterritoriaalse korralduse muutmises seletuskirja kohaselt on hetkel ühinevates omavalitsustes spetsialistidega kaetud vaid peamised valdkonnad (vt tabel 3), seejuures on mitmed valdkonnad ühe inimese katta (nt keskkond, maakorraldus, ehitus, planeerimine).

Tabel 3. Ühinevate omavalitsuste kaetus ametikohtadega.

Ametikoha nimetus	Avinurme vald	Kasepää vald	Lohusuu vald	Mustvee linn	Saare vald	Kokku ametikohti
vallavanem/linnapea	1	1	1	1	1	5
abivallavanem/nõunik				1		1
valla/linnasekretär	1	1	1	1	1	5
pearaamatupidaja/finantsnõunik	1	1	1	1	1	5
maa- ja keskkonnaspetsialist		0,5	1	1	0,5	3
majandusnõunik	1					
raamatupidaja	1	0,5		1	1	3,5
ehitusspetsialist		1			1	2
sotsiaalnõunik/ peaspetsialist	1		1			2
sotsiaalspetsialist	1	1			1	3
arendusspetsialist	1	1			1	3
sekretär/ kantselei spetsialist	1	1,8	1	1	1	5,8
sotsiaalhooldustöötaja	1	2			2	4,5
IT spetsialist				1		1
lastekaitse spetsialist		0,25				0,25

Ühinemise tulemusena on võimalik kujundada valla ametiasutus, kus valdkonnad on kaetud vastava hariduse/kogemusega spetsialistidega ning luuakse juurde töökohad, mida praegu eraldiseisvalt teha ei ole võimalik (nt lastekaitse spetsialist, kultuurijuht, spordijuht, haridusjuht jt).

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

Mõju demograafilisele situatsioonile

Nii Jõgeva kui ka Ida-Viru maakond on kahaneva rahvaarvuga, erandiks pole ka Mustvee valla moodustavad omavalitsused. Statistikaameti prognoosi kohaselt väheneb aastaks 2030 ühinevate omavalitsuste elanike arv ligikaudu 21%. Eakate osakaal ühinevate omavalitsuste rahvastikustruktuuris on kõrge, kõige kõrgem on see Lohusuu ja Saare vallas (vt tabel 4).

Tabel 4. Ühinevate KOVide vanusstruktuur.

Omavalitsus	Lapsed 0-14 a	Tööealised 15-64 a	Eakad 65+
Avinurme vald	13,4%	60,3%	26,3%
Lohusuu vald	12,7%	59,9%	27,4%
Kasepää vald	12,4%	65,4%	22,2%
Mustvee linn	11,7%	65,0%	23,3%
Saare vald	12,6%	57,5%	29,8%

Erinevad analüüsid näitavad, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku või vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning KOV üksused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda. Eeldatavalt paraneb ühinemise tulemusena siiski suutlikkus arendada piirkonna elu- ja ettevõtluskeskkonda, mis positiivse stsenaariumi korral võib mõnevõrra pidurdada elanikkonna vähenemist.

7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Ühinemispirkonna tugevuseks on nn Via Hanseatica ehk Jõhvi–Tartu–Valga maantee, mis läbib kõiki ühinevaid omavalitsusi, v.a Avinurme valda. Maanteel liigub küll palju kommertsliine, kuid vähesed peatuvad tulevase valla territooriumil nii, et oleks võimalik saada valla eri piirkondadest valla keskusesse Mustveesse. Halvem on olukord nende piirkondadega, kust praegu ühtegi otseliini Mustveesse ei tule (nt Voore küla Saare vallas).

Lisaks on probleemiks ühinevate omavalitsuste kuulumine eri maakondadesse, mis tähendab muudatusi liinivõrkudes ja rahastamises. Ühistranspordi võrgustik tuleb ühinenud vallas kujundada täiesti uutal alustel, et tagada ühendused valla teenuskeskuste ja keskusega. Selleks on kavas tellida 2017. a vastav analüüs.

Tulenevalt piirkonna eripärast on ühinenud omavalitsuses plaanis hakata välja andma ühist kakskeelset ajalehte.

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks, tõusta võiks nii omavalitsuste võimekus ettevõtluse tugiinfrastruktuuri kui ka koostöö arendamise osas. Eelduslikult saab ettevõtluse arendamine olema üheks omavalitsuste ülesannetest tulevikus. Seda on siiski mõistlik teha koostöös teiste omavalitsustega suurema territooriumi baasil.

Üheks võimaluseks, mis tuuakse välja Mustvee valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse seletuskirjas, oleks luua omavalitsuste liit ühinenud Peipsiäärsetest valdadest, et paremini ära kasutada Peipsi turismipotentsiaali ning tugevdada traditsioonilisi ettevõtlusvaldkondi (kalandus, köögiviljakasvatust jms).

Mõju hariduslikule olukorrale

Alushariduse pakkumine on ühinevatel omavalitsustel otstarbekalt lahendatud. Ühinemislepingu kohaselt on kavas välja töötada haridusteenuse kvaliteedinõuded ning ühtlustada lasteaias osalemise tasu, toiduraha ja lasteaedade personali palgamäärad ja puhkused.

Üldhariduse seis on keerulisem ning lähiaastatel on ilmselt vaja teha mitmeid ümberkorraldusi. Ühinenud omavalitsuses tegutseb kaks gümnaasiumi (Avinurme Gümnaasium ja Peipsi Gümnaasium), kus mõlemas on gümnaasiumiosas ligikaudu 30-40 õpilast. Voore Põhikoolis ja Lohusuu Koolis on kummaski ligikaudu 50 õpilast. Seega on küsitav koolivõrgu jätkusuutlikkus.

Jätkusuutlikku hariduskorralduse väljatöötamine on ilmselt üks keerukamaid ülesandeid, millega uus omavalitsusüksus tegelema peab hakkama.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühineva valla keskuseks on Mustvee linn ning sinna koondatakse juhtimisfunktsioonid ja teenused, mis on oma olemuselt koordineeriva iseloomuga või eeldavad kitsast spetsialiseerumist. Lähtuvalt ühinemislepingust luuakse valla teenuskeskused Lohusuu alevikku, Avinurme alevikku (sh Ulvi teeninduspunkt), Kasepää külla, Voore külla ja Kääpa külla. Teenuskeskused tagavad vähemalt järgmiste teenuste osutamise ja funktsioonide täitmise: piirkonna arendustegevus, esmane sotsiaaltöö, registritoimingud ja elanike nõustamine, kohaliku vallavara haldus ja majandamine, avalike teenuste järelevalve. Teenuskeskuse ametnikele volitatakse seadusega lubatud ulatuses haldusaktide andmise õigus.

Valla ametiasutuse töötajate ametikohtade struktuuri projekt on kavas välja töötada 15. aprilliks 2017. Struktuuri väljatöötamisel võetakse aluseks teenuskeskuste ja kogukonnakogude põhine detsentraliseeritud juhtimismudel.

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

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

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:

- 1) valla põhimääruse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste põhimääruste kinnitamine;
- 2) arengukava kinnitamine;
- 3) üldplaneeringu koostamine;
- 4) eelarvestrateegia ja eelarve koostamine ja kinnitamine;
- 5) muude õigusaktide ajakohastamine;
- 6) ametiasutuste reorganiseerimine jne.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine võib tuua kaasa kulusid kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele tööjõukulude osas (eelpoolnimetatud tegevuste teostamiseks, hüvitised võimalike koondamiste puhul), mis on võimalik katta haldusreformi seaduse § 20–23 sätestatud tingimustel ja korras riigieelarvest eraldatavast ühinemistoetusest.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine toob kaasa kulud riigieelarvele. Haldusreformi seaduse § 21 lõike 4 alusel makstakse ühinemise järgselt vähemalt 5000 elanikuga omavalitsustele ühinemistoetust kahekordses määras (100 eurot elaniku kohta) ning § 21 lõike 7 alusel üle 11 000 elanikuga omavalitsuse moodustamisel 500 000 eurot täiendavat toetust. Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga. Ühinemistoetust arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi ning see ei või olla väiksem kui 300 000 eurot ja suurem kui 800 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Avinurme vallas 1271 inimest, Kasepää vallas 1223 inimest, Lohusuu vallas 699 inimest, Mustvee linnas 1319 inimest ja Saare vallas 1133 inimest, kokku 5737 inimest. Mustvee valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks umbes **1 500 000 eurot**⁶.

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

Valla- või linnavalitsus peab ühinemistoetuse saamiseks esitama ühe kuu jooksul pärast ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist Rahandusministeeriumile ühinemistoetuse eraldamise taotluse, milles

⁶ Kuiigi ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga, võib eeldada, et ühinemistoetuse maht oluliselt ei muutu.

selgitab ühinemistoetuse kasutamise vastavust kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõikele 2.

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu §-d 1, 2, 3 ja 5. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtjad on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikes 1.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida.