

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu väljatöötamise eesmärk on toetada riigi poolt jätkuvalt kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) võimekuse tõstmist, milleks nähakse seaduseelnõus ette ühinemistoetuse taastamine KOVidele, kes ühinesid 2025. a KOV volikogu valimiste ajal või kavandavad ühineda edaspidi.

Eelnõuga kavandatakse teha muudatused kahes seaduses: Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (edaspidi *ETHS*) ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduses (edaspidi *KOÜS*).

ETHS ja KOÜS mõlemad reguleerivad KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmist. ETHS näeb ette KOVide haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja korra ning mitmed KOVide ühinemise ja liitumise rakendussätted. KOÜS sätestab aga haldusüksuste ühinemise soodustamise põhimõtted ja tingimused, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuste pakutavate avalike teenuste ühinemisjärgssele kättesaadavusele esitatavad nõuded, ühinemisega seotud kulude katteks riigieelarvest toetuste eraldamise alused ning ühinemise järel riigieelarveliste eraldiste vähenemise kompenseerimise põhimõtted.

ETHSis tehtavate muudatustega täpsustatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise viise ja rakendamise nõudeid (KOVide ühinemise piiritlemine liitumisest ning haldusüksuse piiride muutmise nõudeid, sealhulgas nimetatakse, milliseid mõjusid peab KOV piirimuudatusi kavandades arvestama. ETHSis täpsustatakse ka territooriumiosa ühe KOVi koosseisust teise üleviimise seonduvaid rakenduslikke sätteid (nt maksukohustuste laekumise osas), mille vajadus on selgunud senisest KOVide ühinemise ja piirimuudatuste praktikast.

KOÜSist jäetakse välja sätted, mis puudutavad haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja territooriumiosa üleandmise termineid, milleks asjakohasem seadus on ETHS. KOÜSi reguleerimisalasse jäävad vaid KOVide ühinemise soodustamise sätted. KOÜSis taastatakse KOV volikogude algatusel toimuvate haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ehk vabatahtlike ühinemiste jõustumisel ühinemistoetuse maksmise sätted (uus § 5¹). Sarnane regulatsioon tunnistati haldusreformi seadusega alates 2018. a 1. jaanuarist kehtetuks (varasemad KOÜS 6 lõiked 1, 2, 4 ja 5).

Eelnõuga tehtavad muudatused jõustuvad 2026. a 1. märtsil.

Eelnõuga kavandatud muudatused ei suurenda ettevõtjate, kodanikuühenduste ega inimeste halduskoormust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on välja töötanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (58851453, olivia.taluste@agri.ee), sama osakonna osakonnajuhataja asetäitja Sulev Liivik (58851471, sulev.liivik@agri.ee) ja nõunik

Kaie Küngas (5885 1370, kaie.kyngas@agri.ee). Eelnõu keelise ekspertiisi tegi õigusosakonna peaspetsialist Leeni Kohal (5698 3427, leenikohal@agri.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepingu punkti 275 „Soodustame vabatahtlikku omavalitsuste ühinemist, leppides riigi eelarvestrateegia protsessis kokku finantsilised stiimulid“ täitmisega¹. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027 (edaspidi *VVTP*) järgi seatakse regionaal- ja põllumajandusministrile ülesandeks esitada Vabariigi Valitsusele III kvartaliks 2025. aastaks heakskiitmiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seaduse eelnõu.²

Eelnõu panustab kaudselt riigi pikaajalise arengustrateegia Eesti 2035 riigivalitsemise eesmärgi „Avalikud teenused on kvaliteetsed ja kättesaadavad sõltumata elukohast ning suurendavad inimeste heaolu ja turvalisust“ saavutamisse.

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

Eelnõuga muudetakse:

- ETHSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 21;
- KOÜSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 04.07.2017, 101.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduseelnõu eesmärgid saab jagada kaheks:

- 1) tõsta KOVide võimekust, motiveerides neid KOÜSis ühinemistoetuse maksmise sätete taastamise järel vabatahtlikult ühinema;
- 2) õigusselguse eesmärgil täpsustada KOVide ühinemisega otseselt seotud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muudatuste rakendamisega seotud nõudeid ETHSis.

Seaduseelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust.³ Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse järele ei ole sisulist vajadust. VVTP-s on juba otsustatud vajadus töötada välja asjakohane seaduseelnõu, mis aitaks soodustada vabatahtlikku omavalitsuste ühinemist, leppides riigi eelarvestrateegia protsessis kokku finantsilised stiimulid. Ka valitsuskabineti 6. veebruari 2025 nõupidamisel otsustati põhimõtteliselt toetada ja soodustada omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist. Kabinetis tehti regionaal- ja põllumajandusministrile ülesandeks esitada riigi eelarvestrateegia 2026–2029 koostamisel ettepanek ühinemise soodustamise kohta, sh käimasolevate ühinemisprotsesside kohta ning töötada välja vajalike seaduste muutmise seaduse eelnõud.

¹ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/regionaalareng-pollumajandus-ja-toidutootmine>.

² <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>.

³ Juba Vabariigi Valitsuse 2019. a 19. detsembri kabinetinõupidamisel otsustati, et Rahandusministeerium peab esitama ETHS ja KOÜS muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele väljatöötamiskavatsust koostamata. Nimetatud kabinetinõupidamisel nõustuti vajadusega taastada ühinemistoetus KOVide ühinemiseks. Senini on eelnõu esitamine jäänud eelarveläbirääkimiste tõttu ootele, kuna ei ole leitud selleks riigieelarvest rahastust.

Analoogne eelnõu, mille sisu oli käesolevast eelnõus mõnevõrra laiem ja ühinemistoetuse määrad olid praeguse eelnõuga võrreldes kõrgemad, läbis 2020. aastal ka ministeeriumite kooskõlastusringid, kuid toona eelnõu esitamiseni Vabariigi Valitsuse istungile ühinemistoetuseks riigieelarveliste toetusvahendite kokkulepete puudumise tõttu ei jõutud.⁴

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse ETHSi, §-ga 2 KOÜSi. Eelnõu § 3 sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu § 1 - ETHSi muutmine

Eelnõu § 1 punkt 1

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse ETHS § 7 lõigetega 1¹ ja 1², milles avatakse haldusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise viiside termini selgitused – KOVide ühinemine ja liitumine.

Olgugi, et ETHS § 1 lõike 1 järgi sätestatakse selles haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja kord, ei reguleeri kehtiv ETHS, kuidas eristatakse KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise viise – ühinemist ja liitumist, mille puhul on muutmiseega kaasnevad tagajärjed erinevad. Sarnaselt haldusreformi seaduse § 2 lõikega 1 ja KOÜS § 3 lõikega 1 on eelnõuga kavandatavas täienduses selgitatud ühinemise ja liitumise termineid.

Eelnõuga kavandatava ETHS § 7 uue lõike 1¹ järgi on haldusüksuste ühinemine kahe või enama kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise tulemusena uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamine. Haldusüksuste liitumine on ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemine, kui sellega liitub üks või mitu piirnevat kohaliku omavalitsuse üksust.

Seoses kavandatud ETHSi muudatusega tunnistatakse KOÜS § 3 kehtetuks. Arvestades ETHSi reguleerimisala on kohane haldusterritoriaalse korralduse muutmise põhiterminid avada ETHSis.

KOÜSi ja haldusreformi seaduse rakendamisel tekitas küsimusi, kas KOVide ühinemise kohta sätestatud kohaldatakse ka KOVide liitumise puhul. Selleks, et vältida igakordselt seaduse tekstis sõnaliselt ühinemise ja liitumise koos märkimist, kui nende eristamine ei ole vajalik, sätestatakse eelnõuga uues kavandatavas ETHS § 7 lõikes 1² põhimõte, et KOVide liitumise osas kohaldatakse KOVide ühinemist käsitlevaid sätteid, kui seadus ei sätesta liitumisele konkreetseid erisusi.

Eelnõu § 1 punkt 2

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse ETHS § 7 lõike 2 punkti 1, mis sätestab haldusüksuse piiride muutmise viisid. Õigusselguse huvides kavandatakse haldusüksuse piiride muutmisel, kui see toimub territooriumiosa üleandmisega, täpsustada, et territooriumiosa on võimalik üle anda ühe haldusüksuse koosseisust teise temaga vahetult piirneva haldusüksuse koosseisu ehk üleantaval

⁴ Rahandusministeeriumis 2020. a välja töötatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ning kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse kehtetuks tunnistamise seadus. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8711eddf-9694-4305-b13c-4fed2d2f6462>. Nimetatud eelnõus kavandati erinevalt praegusest eelnõust maksta lisatoetust KOVide maakonnasuuruseks ühinemisel, näha ette haldusüksuse liigi muutmine ka KOVide ühinemisest eraldiseisvas menetluses ja tuua senine KOÜS regulatsioon tervikuna üle ETHSi ning tunnistada KOÜS kehtetuks.

territooriumiosal peab olema ühine piir territooriumiosa nn vastuvõtva KOViga. Sätte eesmärk on vältida nn enklaavide teket, kus ühe haldusüksuse territooriumil paiknevad teise haldusüksuse territooriumiosad. Taoline korraldus ei tagaks haldusüksuse territooriumil arengu- ega planeerimistegevuse mõistlikku kavandamist ega haldusüksuse terviklikku käsitlemist. Kuna KOVide ühinemisega kaasneb sageli ka mõne territooriumiosa üleandmine ühineva või ühineva KOViga piirneva KOVi koosseisu (näiteks põhjusel, et antud territooriumiosa elanikud on teenuspiirkonna mõttes seotud rohkem teise KOViga), on vajalik lisada eelnõusse ka nimetatud muudatus.

Eelnõu § 1 punkt 3

Eelnõu § 1 punkti 3 muudatusega sätestatakse, et KOVide ühinemisel arvestatavaid ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud avalduvaid mõjusid arvestatakse ka haldusüksuse piiride muutmisel, kui see toimub territooriumiosa üleandmisega. Territooriumiosa üleandmine võib toimuda nii koos KOVide ühinemisega kui ka eraldiseisvas menetluses.

Kehtiv ETHS näeb selgesõnaliselt ette ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludega arvestamise vaid haldusüksuste (nii maakonnad kui KOVid) haldusterritoriaalse korralduse muutmise korral, samas võib ka haldusüksuse piiride muutmisega, kui sellega kaasneb mõne haldusüksuse territooriumiosa üleandmine teise haldusüksuse koosseisu, kaasneda olulised muudatused näiteks KOVide pakutavate avalike teenuste korraldamisel. Territooriumiosa üleandmine vajab KOVide vahelist koostööd ja kokku leppimist haldusüksuste piiride muutmisega kaasnevate organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise kohta.

Haldusüksuse piiride muutmine on ETHS § 7 lõike 1 punkti 2 alusel võimalik ka siis, kui haldusüksuste piire korrigeeritakse vastavalt maakorraldus- ja ehitusplaneerimisvajadustele. Sel juhul ei ole aga muudatusega kaasnevad mõjud niivõrd olulised, mistõttu sel juhul ei ole ETHS § 7 lõike 5 kohase analüüsi koostamine hädatarvilik.

Muudatuste jõustumisel tuleks ka territooriumiosa üleandmisel ühe haldusüksuse koosseisust teise sarnaselt haldusterritoriaalse korralduste muutmisele (haldusüksuste ühinemine või liitumine) analüüsida järgmiste asjaoludega arvestamist: 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 ja 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

Eelnõu § 1 punkt 4

Eelnõu § 1 punkti 4 muudatusega täiendatakse ETHS § 7¹ lõikega 3¹, millega nähakse ette erisus haldusüksuse piiride muutmisel katastriüksuse üleandmisega ühe KOVi koosseisust teise. Kui haldusüksuse piiride muutmine puudutab vaid üksiku katastriüksuse, mitte aga tervikliku asustusüksuse (nt küla, alev, alevik) üleandmist teise haldusüksuse koosseisu, mis muudatus vormistatakse Vabariigi Valitsuse määrusega ETHS § 7 lõike 3 alusel, siis ei ole otstarbekas sama muudatust asustusüksuste lahkmejoonte osas kinnitada omakorda üle valdkonna eest vastutava ministri kehtestatava asustusüksuste nimistu kinnitamise ning nende lahkmejoonte määramise määruse⁵ muudatusega. Asustusüksuste piiride muutmine kantakse automaatselt haldusüksuse piiride muutmisega Maa- ja Ruumiameti poolt maakatastri kaardile.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130052025022>.

Tegu on hetkel kehtiva õiguse tekitatud asjatu bürokraatiaga, kuna ministri määrusega kinnitatakse üle juba Vabariigi Valitsuse määrusega kindlaks määratud juriidiline fakt.

Eelnõu § 1 punkt 5

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse ETHS § 9¹ lõikega 3¹, millega sätestatakse KOVide ühinemisel ühinemislepingule lisatava investeeringute kavandamine ühinemistoetusest.

Analoogne säte sisaldus varem koos viitega KOÜSile ETHS § 9¹ lõikes 3, kuid see tunnistati haldusreformi seadusega 1. jaanuarist 2018. a kehtetuks. Samal ajal muutusid kehtetuks ka KOÜSi ühinemistoetuste maksmist käsitlevad sätted. Arvestades, et eelnõuga taastatakse KOVidele ühinemistoetuse maksmine (eelnõuga KOÜSi lisatav uus § 5¹), on vajalik ka ühinemistoetusest rahastatavate investeeringute kavandamise sätte taastamine. Erinevalt varem kehtinud ETHS § 9¹ lõike 3 regulatsioonist ei nõuta KOVidelt enam investeeringu vajaduse põhjendamist. Oluline on teada, millised on ühinemistoetusest rahastatavad objektid ja mis on nende prognoositav maht kokku. Ühinemistoetus ei ole taotluspõhine raha, seetõttu ei ole vajadust KOVidelt nõuda selle investeeringuteks kasutamiseks täiendavate põhjenduste esitamist. Ühinemistoetusest rahastatavate investeeringuprojektide valik ja nende otstarbekus on KOVide enda otsustada.

Ühinemislepingud jõustuvad volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni. Selle nelja-aastase perioodi jooksul tuleks ühinemislepingus sätestatu ellu viia (ühinemislepingu elluviimise periood on lühem, kui ühinemised toimuvad volikogu korraliste valimiste vahelisel perioodil). Kui ühinemislepingu elluviimine ei ole näiteks muutunud sotsiaalmajanduslikku olukorda või kohalike omavalitsuste tegelikku finantsvõimekust arvestades võimalik, tuleks seda avalikkusele ja huvigruppidele selgelt kommunikeerida ja algatada ühinemislepingu muutmine.

Rahandusministeerium on ühinemistoetusest investeeringute tegemist selgitanud KOVidele 2018. a saadetud märgukirjas, milles juhiti tähelepanu vajadusele järgida ühinemislepingus sätestatut ning selle elluviimise võimatuse korral lepingut muuta: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/6075973>.

Investeeringu prognoositava maksumuse muudatus ei ole ühinemislepingu muutmise aluseks. Küll aga tuleks ühinemislepingut muuta, kui investeeringuobjekt ja investeeringu eesmärk oluliselt muutub.

Eelnõu § 1 punkt 6

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse ETHS § 10 lõike 3 sõnastust, täpsustades, kuidas ühinevad KOVid peavad omavahel kokku leppima võlakohustuste võtmises. Ühinejate vahel varaliste kohustuste võtmise kooskõlastamine on seaduses ebaselge ja võimaldab liiga laia tõlgendust. Sätte sõnastus muudetakse sarnaseks haldusreformi seaduse sõnastusega (vt haldusreformi seaduse § 25). Kehtivas ETHSis kasutatav mõiste „varaline kohustus“ jätab liiga laia tõlgendamise võimaluse, võimaldades ühineval KOVil näiteks pikaajalistest kasutusrendi tehingutest teist ühinemispartnerit informeerimata jätta. Sätte eesmärk on enne volikogude valimisi vältida mõne ühinemispartneri pahatahtlikku tegevust täiendavate võlakohustuste võtmisel, mis võib uue ühinemise järgselt moodustuva KOVi finantsolukorra keeruliseks muuta ning suur võlakoormus võib hakata takistama uue KOVi arengut. Kui võlakohustuste võtmine on kavandatud aasta eelarves või nt renditehingu puhul on eelarvestrateegia kinnitamisel antud valla- või linnavalitsusele volitus leping sõlmida, ei pea KOVid sellise kohustuse võtmisest

partnereid teavitama, sest selline info on teada ühinemisläbirääkimiste ajal. Kui kavandatakse võtta varem mitte teada olnud võlakohustusi, peavad ühinevad KOVid nende võtmise kavatsusest partnereid informeerima. Nt võib see toimuda asjaomaste volikogude esimehi teavitades. Nt võivad ühinemisgrupi KOVid kokku leppida, et ühinemisläbirääkimiste ajal mitte teada olnud võlakohustuste võtmised tuleb eelnevalt teiste volikogude poolt kooskõlastada. Iga ühinemisgrupp otsustab ise, kuidas infovahetus toimub ning seadusega täpsemaid reegleid ette ei kirjutata. Küll aga osundatakse eelnõuga kavandatavas ETHS § 10 lõike 3 muudatuses, et informeerida tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõike 2 punktides 1–3, 5² ja 7 ning lõikes 7 nimetatud võlakohustuse ja muu tulevastel eelarveaastatel raha väljamaksmist nõudva pikaajalise kohustuse võtmise kavatsusest. Nendeks on võetud laenu, kapitalirendi- ja faktooringukohustused, emiteeritud võlakirjad, toetuste andmise kohustused, teenuste kontsessioonikokkuleppes tekkinud kohustused ja bilansiväliselt kajastatud järgmiste perioodide rendikohustused mittekatkestatavatest kasutusrendilepingutest mittekatkestatava perioodiga üle ühe aasta.

Eelnõu § 1 punkt 7

Eelnõu § 1 punkti 7 muudatusega täpsustatakse ETHS 3. peatüki pealkirja.

ETHS §-d 14–14² sisaldavad mitmeid KOVide ühinemiste ja haldusüksuse piiride muutmise jõustumise järgseid tegevusi. Olemuslikult ei ole tegemist seaduse rakendussätetega, vaid KOVide ühinemisjärgsete või piirimuudatuste järgsete kohustustega. Kuna mitmed senised KOÜSi sätted integreeritakse ETHSi, siis sõnastatakse seaduse 3. peatükk ümber, et see annaks senisest pealkirjast „Lõppsätted“ paremini edasi regulatsiooni sisu. 3. peatükk sõnastatakse õigusselguse huvides ümber „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise järgsed tegevused“.

3. peatüki sätted kohalduvad nii KOV volikogude kui ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimuvate haldusterritoriaalse korralduse muutmise juhtudel.

Eelnõu § 1 punkt 8

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse ETHS § 14¹ pealkirja „Rakendussätted“, sõnastades selle ümber järgmiselt: „§ 14¹. Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muudatuse rakendamine“.

ETHS § 14¹ sisaldab mitmeid KOVide ühinemiste jõustumise järgseid tegevusi. Olemuslikult ei ole tegemist aga seaduse rakendussätetega, vaid KOVide ühinemisjärgsete kohustustega. Seetõttu muudetakse paragrahvi pealkirja, et see ei oleks eksitav, vaid annaks paremini edasi sätte sisu.

Eelnõu § 1 punkt 9

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse ETHS § 14¹ lõiget 4¹ uue lausega, mille kohaselt ei pea KOVide liitumise tulemusena moodustunud KOVi (ühe KOVi territoorium on suurenenud temaga liituva KOVi võrra) kehtestama uusi õigusakte, vaid moodustunud KOV võib vajadusel muuta selle KOVi õigusakte, kellega avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegevuse lõpetanud kohaliku omavalitsuse üksused liitusid.

ETHS § 14¹ lõike 4¹ kohaselt kehtivad ühinenud KOVi (ühinemisel avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegevuse lõpetanud senine KOV) õigusaktid kuni haldusterritoriaalse korralduse

muutmise tulemusena moodustunud KOV õigusaktide kehtestamiseni selle KOVi territooriumil, kus need valdade ja linnade ühinemiseni kehtisid. Liitumise tulemusena moodustunud KOVi puhul on aga otstarbekam juhinduda selle KOVi õigusaktidest, kes liitumisel avalik-õigusliku juriidilise isikuna säilis ehk kelle külge teised KOVid liitusid. Seega võib liitumise tulemusena moodustunud KOV uute õigusaktide kehtestamise asemel seniste liitunud KOVide aktid kehtetuks tunnistada ja muuta liitumisel tegevuse lõpetanud KOVide üldõigusjärglasena vajadusel olemasolevaid nn oma õigusakte, et arvestada neis liitumise arvel suurenenud territooriumiga. Praktikas võib siiski olla vajadus kehtestada ka liitumise tulemusena moodustunud KOVis uued õigusaktid, kui näiteks senist korraldust ja teenuste osutamist oluliselt liitunud KOVide eelneva kokkuleppe tõttu muudetakse. Liitunud KOVide senised aktid võib uue liitumisel moodustunud KOVi uue õigusakti tervikteksti kehtestamisel või senise muutmisel tunnistada kehtetuks.

Eelnõu § 1 punkt 10

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse ETHS § 14¹ lõiget 14 teise ja kolmanda lausega, millega sätestatakse KOVide liitumise tulemusena moodustunud KOVide ametiasutuste tegevuse erisused.

Kehtiva ETHS § 14¹ lõike 14 järgi alustavad volikogu korraliste valimiste käigus toimunud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse moodustatavad uued ametiasutused tööd ühinemisele järgneva aasta 1. jaanuaril. Regulatsioon ei näe ette erisusi liitumise tulemusena moodustunud KOVide osas, kes ei pea tingimata uusi ametiasutusi moodustama, vaid saab jätkata selle KOVi, kelle juurde teised liitusid, ametiasutuste tööd. Vajadusel muudetakse liitumise tulemusena senise KOV struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu. Seaduses tehakse vastav erisus.

KOVid peavad siiski ise esitama registripidajale taotluse liitunud KOVi ametiasutuse tegevuse lõpetamiseks ehk kande kustutamiseks.

Eelnõu § 1 punkt 11

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse ETHS § 14², täpsustades selles maksude ja toetuste ülekandmist pärast KOVide ühinemist ning lisatakse ka regulatsioon territooriumiosa üleandmisega kaasnevate maksude ja toetuste ülekandmise kohta.

Ühinemise käigus moodustunud KOVi volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast kuni eelarveaasta lõpuni jäävaks perioodiks ei võeta vastu ühinemise käigus moodustunud KOVi jaoks uut ühinemispartnerite numbrite alusel kokku liidetud eelarvet. Eelarve täitmist peetakse ühinemise aastal ühinenud KOVide lõikes eraldi ning iga ühinenud KOVi kohta koostatakse eraldi ühinemise aasta majandusaasta aruanne. Seetõttu jäävad kõik maksurahad ja toetused laekuma ühinenud KOVidele, kelle eelarved ja arvelduskontod jäävad eelarveaasta lõpuni veel eraldiseisvana avatuks.

Kehtivas ETHSis puudub reegel rahade ülekandmise kohta, kui KOV territooriumiosa antakse üle ühest KOVist teise. Kui territooriumiosa antakse üle, siis jätkub maksude ja toetuste ülekandmine KOVile, kes territooriumiosa teisele KOVile ära andis. Reeglina on näiteks külade ühest KOVist teise liikumisel summad väikesed ning asulate põhine täiendav arvestus ei tasu ära. Nt tasandusfondi raha ei ole üldse võimalik asulate kaupa arvutada. Uue eelarveaasta algusest hakatakse makse ja toetusi kandma uuele moodustunud KOVile või territooriumiosa nn üle võtnud KOVile. Kui on tegu suuremate toetussummadega, saavad KOVid ise kokku leppida, et territooriumiosa loovutanud KOV annab kaasa mingi rahasumma

territooriumiosa vastuvõtvale KOVile.

Eelnõu § 1 punkt 12

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse ETHSi §-ga 14³, mis reguleerib enne territooriumiosa üleandmist tekkinud maksukohustuste laekumist.

ETHS täiendamine §-ga 14³ on vajalik praktikast tulenevate olukordade lahendamiseks. ETHS § 8¹ lõike 10 järgi esitatakse territooriumi ühe haldusüksuse koosseisust teise haldusüksuse koosseisu arvamisel volikogu otsus nõutava dokumentatsiooniga hiljemalt kuus kuud enne kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste päeva Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, kes vormistab KOV taotlusest juhindudes ETHS § 7¹ lõike 3 alusel Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks haldusüksuse piiride muutmiseks asjakohase Vabariigi Valitsuse määruse. Praktikast on haldusüksuse piiride muudatused (kui need tehakse lahus KOVide ühinemisest) kavandatud jõustuma aasta algusest. KOVide ühinemisel aga kavandatakse haldusüksuste piirimuudatused koos haldusterritoriaalse korralduse muudatustega, mis ETHS § 10 lõike 1 järgi ei või jõustuda hiljem kui 90 päeva enne kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste päeva. Seega võib Vabariigi Valitsuse asjakohase määruse vastuvõtmisest kuni jõustumiseni jääda mõnel juhul nii 90 päeva kui ka pool aastat. Samas kehtivas ETHSis ja KOÜSis puudub reegel selle kohta, missugusele KOVile kanda üle enne territooriumiosa üleandmist arvestatud maksukohustustelt laekunud maksuraha. Kui mõnelt territooriumiosalt jääb maks laekumata, tuleb avalikke teenuseid territooriumiosa elanikele pakkuda teistest piirkondadest laekunud maksuraha arvelt. Seetõttu peab territooriumiosa teise KOVi koosseisu viimisel maksuvõlgadelt raha laekuma sellele KOVile, kes territooriumiosa üle andis. Lisaks on oluline arvesse võtta, et laekumised maksuvõlgadelt on väikesed ning ei oleks mõistlik välja arendada kulukat infotehnoloogilist lahendust, mis võimaldaks maksukohustusi arvestada asustusüksuste kaupa. Säte on sõnastatud haldusreformi seaduse § 26 analoogina.

Eelnõu § 1 punkt 13

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse seadust enne §-i 15 neljanda peatükiga, mis sõnastatakse „Lõppsätted“. Kuna eelnõuga kavandatakse senise 3. peatüki pealkirja ja sisu muuta, et need vastaksid paremini paragrahvide sisule (st 3. peatükk reguleerib KOVide ühinemise ja piiride muutmise rakendamist), siis on vajalik ETHSi rakendussätted arvata uude peatükki „Lõppsätted“.

Eelnõu § 2 - KOÜS muutmine

Eelnõu §-s 2 nähakse ette KOÜSi muutmine.

KOÜSiga kavandatav keskne muudatus (eelnõu § 2 punkt 3) puudutab riigipoolse ühinemistoetuse maksmise sätete taastamist.

Haldusreformiga⁶, mille läbiviimist reguleeris eriseadusena haldusreformi seadus ja millega pakuti ühinemise tulemusena moodustuvatele KOVidele vabatahtliku ühinemise korral olulisi riigipoolseid rahalisi stiimuleid, vähenes KOVide arv märkimisväärselt 213lt 79le KOVile. Seoses Jõhvi valla ja Toila valla ühinemisega (ühinemine jõustub 2025. a volikogu valimiste

⁶ 2017. a haldusreformi protsessi ja mõjude kohta saab lähemalt lugeda Rahandusministeeriumi eestvedamisel 2018. a koostatud artiklikogumikust „[Haldusreform 2017](#)“ ja 2022. a valminud haldusreformi seireraportist „[Viis aastat haldusreformist](#)“. Vt ka <https://www.agri.ee/haldusreform-2015-2017#analused-seirerapo>.

tulemuste väljakuulutamisega⁷, mille tulemusena väheneb KOVide arv 79-lt 78-le), on taas teravalt kerkinud päevakorda KOVide ühinemist soodustava ühinemistoetuse maksmise regulatsiooni taastamise vajadus. Riigipoolne ühinemistoetus on olnud praktikas üks olulisim vabatahtlike ühinemisi motiveeriv stiimul ning ilma riigipoolse toeta ei ole tulevikus ette näha olulist KOVide huvi oma võimekuse tõstmiseks ühineda. Ühinemisprotsessiga kaasnevad paratamatult ka erinevad üleminekukulud (arendused, lahkumishüvitised, koondamised jne), mille osas on riigipoolne tugi KOVidele vajalik. Sellest tulenevalt kavandatakse eelnõuga teha vajalikud muudatused KOÜSis, mis võimaldaks 2025. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamisel moodustunud KOVile ja edaspidi volikogude algatusel ehk vabatahtlikult ühinevatele KOVidele maksta ühinemistoetust, mis võimaldaks neil ühinemisega paratamatult kaasnevaid kulusid katta.

Jätkuvalt kehtib KOÜS § 1 ehk seaduse eesmärgi säte – seaduse eesmärk on soodustada KOVide ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastumist, millega kaasneb KOVide haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, KOVide poolt tema territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning KOVide koostöövõime arenemine. Nimetatud eesmärkide saavutamine on jätkuvalt vajalik ja aktuaalne ning eelnõuga pakutavad muudatused aitavad nende saavutamisele kaasa.

Eelnõu § 2 punkt 1

Eelnõu § 2 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks KOÜS § 3, mis näeb ette KOVide ühinemise ja territooriumiosa üleandmise terminite selgitused KOÜSi tähenduses. KOVide ühinemise, liitumise ja territooriumiosa üleandmise terminite avamiseks on õigem koht ETHS. ETHS § 1 lõike 1 järgi sätestatakse ETHSis muuhulgas haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja haldusüksuste piiride muutmise alused ja kord, mistõttu on paslik viia KOÜS § 3 regulatsioon ETHSi üle. KOÜSi § 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna ei ole oluline tuua välja eraldi territooriumiosa üleandmise terminit ühinemise käigus. ETHS § 9 lõige 10 lubab ühinemise käigus muuta ka KOVi piire.

Vt ka eelnõu § 1 punktiga 1 kavandatavat ETHS § 7 lõike 1¹ selgitust.

Eelnõu § 2 punkt 2

Eelnõu § 2 punktiga 2 muudetakse kohustust tagada ühinemise või liitumise tulemusena moodustunud KOVis avalike teenuste asukohapõhist kättesaadavust, tunnistades kehtetuks KOÜS § 4 lõike 2.

Kehtiv KOÜS § 4 lõige 1 näeb ette nõude, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Kehtiva KOÜS § 4 lõikega 2 piiritletakse, millisest füüsilisest asukohast tuleb avalike teenuste osutamist korraldada: avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Reeglina on KOVide ühinemise praktikas jäetud ühinemise järel seniste ühinenud KOVide territooriumil avatuks teeninduskohad, kus KOV elanikud saavad teha erinevaid registritoimikuid, saada nõu, anda üle paberdokumente. Praktikas on selgunud, et seaduses ei ole vajalik ega mõistlik lausaliselt nõuda, et avalike teenuste osutamist korraldatakse kõigis asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused (eeskätt mõeldud

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106052025001>.

vallamaju, linnavalitsuse esindushoonet). Ühinemise tulemusena moodustunud KOVides on kohati teeninduspunktide säilitamine osutunud ebavajalikuks, kuna muredega pöörduakse valdavalt ikka valla- või linnavalitsuse (ametiasutusena) poole, mitte piirkondlikesse teeninduspunktesse. Paljud avalikud teenused on taodeldavad ka elektrooniliselt. Oluline on KOVide ühinemise järgselt täita nõue, et avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ei langeks võrreldes ühinemiseelse ajaga. Iga KOV saab läbi mõelda, milline on avalike teenuste osutamiseks uues ühinemisel moodustunud vallas või linnas parim mudel.

Eelnõu § 2 punkt 3

Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse KOÜSi §-ga 5¹, mis näeb ette ühinemistoetuse arvestamise ja maksmise alused.

Eelnõuga kavandatava KOÜS uue § 5¹ lõigetes 1–3 sätestatakse KOV ühinemisel ja territooriumiosa üleandmisel makstava pearahapõhise ühinemistoetuse suurus ning maksimaalne toetuse suurus ning erinevate toetuste summeerimise arvestuse reegel.

Uue KOÜS § 5¹ lõike 1 kohaselt eraldatakse riigieelarvest ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetust 30 eurot elaniku kohta ja mitte rohkem kui 700 000 eurot (ühinemisel moodustunud KOVi kohta). Ühinemistoetuse suuruse arvestamise aluseks on võetud 2017. a haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatusel läbi viidud KOVide ühendamise otsesed kulud⁸. Maksimumpiir on vajalik, sest mida suuremad KOVid ühinevad seda väiksem osakaal on koondamiskuludel kogu tööjõukulust. 700 000 euroga on võimalik ka suuremate KOVide ühinemisel katta ühinemisega seotud otsesed kulud.

Kui KOVide ühinemisega koos toimub mõne teise antud ühinemise protsessis mitte osaleva KOVi territooriumiosa üleandmine, võetakse kavandatava uue KOÜS § 5¹ lõikega 2 selle territooriumiosa elanike arv arvesse ühinemistoetuse suuruse arvutamisel ehk see liidetakse ühinemisel moodustunud KOVide elanike arvule. Ühinemise käigus võidakse üle anda ka mõni KOV territooriumiosa ühineva KOV territooriumi koosseisu, kui see on vajalik loogiliste piiridega KOVi moodustamiseks. Ühinemise käigus peaks kõikide vahenditega soodustama loogiliste haldusüksuste teket, et mitte tulevikus tekkinud ebakõlasid (nt osade piirkondade elanike jaoks ei ole nende nn koduomavalitsus tõmbekeskuseks) lahendada hakata. Kui territooriumiosa üleandmisega ühinemistoetust ei kaasneks, võiks uue moodustuva KOVi jaoks territooriumiosa ülevõtmine muutuda vähe motiveerivaks. Kui territooriumiosa üleandmine ühe KOVi territooriumi koosseisust teise koosseisu toimub lahus ühinemistest, siis seda riik rahaliselt ei toeta. Antud protsess on piiride korrastamine, mitte KOVide ühinemine ja sel juhul on kaasnevate kulude hüvitamises KOVide omavahelise kokkuleppe esemeks.

Eelnõuga kavandatava KOÜS uues § 5¹ lõikes 3 nimetatakse kululiigid, milleks KOV võib ühinemistoetust kasutada. Ühinemistoetust makstakse ühinemiskulude katmiseks (koondamised, IT lahenduste ühtlustamine, sildid, viidad jne) ja kohapealseteks kokkuleppelisteks investeeringuteks (koolid, lasteaiad, teed, tänavad jne) analoogselt 2018. a 1. jaanuarini kehtinud KOÜS § 6 redaktsiooniga.

⁸ Arvutuse aluseks on võetud 2017. a sundühendamisel moodustunud KOVide detailsed kuluaruanded. Koondamiste, rahvaküsitluse, siltide vahetamise ja IT ümberkorralduste kulu oli keskmiselt 5 eurot ühendatud KOVi elaniku kohta. Arengukava ja üldplaneeringu kulu oli mõne näite kohaselt 10 eurot ühendatud KOVi elaniku kohta. Perioodil 2017–2023. a on KOVide tööjõukulud suurenenud 1,7 korda. See teeks kulu *per* elanik suuruseks 25,5 eurot. *Ca* 4,5 eurot *per* inimene oleks puhverraha.

Eelnõuga kavandatava KOÜS uue § 5¹ lõikes 4 sätestatakse, et ühinemise tulemusel moodustunud KOVile ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel ühinemise tulemusel moodustunud KOV ühinemise aastale järgneva aasta 1. jaanuari seisuga. Ühinemistoetus arvutatakse 1000 euro täpsusega.

Ühinemistoetus makstakse kavandatava KOÜS § 5¹ lõike 5 järgi välja ühinemisele järgneva aasta I poolaastal. Selleks ajaks on selgunud uue KOVi struktuur ja on ära otsustatud võimalikud koondamised. Rahvaküsitluse, siltide vahetamise ja IT süsteemide ümberkorraldamise kulud on KOV ühinemistoetuse väljamaksmise ajaks ära teinud. Uue arengukava ja üldplaneeringu kulud selguvad ühinemise järgsel aastal. Haldusreformi perioodil ja enne seda oli riiklikult prioriteetne KOVe motiveerida ühinema nn ühinemispreemiaga, mille abil oli võimalik arvestatavaid investeeringuid ellu viia. Haldusreformi tulemusel KOVide süsteem korrastus ja KOVide investeerimisvõimekus on märgatavalt paranenud ning seetõttu ei ole hädavajalik ühinemise teel moodustunud KOVide investeeringute toetamine. Arvestades riigieelarve keerulist olukorda, siis võeti eesmärk eelkõige tulla KOVidele appi ühinemisega seotud otseste kulude katmisel.

Ühinemistoetust on mõistlik maksta ühinemisest osa võtnud KOV elanike arvu järgi ehk pearahapõhiselt, sest see motiveerib KOVi säästlikult tegutsema ning nt otsestest kuludest üle jääva osa saab suunata väikeinvesteeringute kulude katteks. Bürokratia vältimiseks on mõistlik KOVe mitte kohustada esitama kuludokumente. Siiski tuleks KOVil ära näidata suuremate kululiikide lõikes esialgne ühinemise kulude kalkulatsioon.

Haldusreformi kavandamisel määrati minimaalseks elanike arvu kriteeriumiks 5000, sellise suuruse juures oleks tagatud piisav võimekus omavalitsuslike ülesannete täitmiseks⁹. Alla 5000 elanikuga KOVis on keeruline teenistujatel spetsialiseeruda, leida vahendeid projektide omafinantseeringuks jne. Rakenduse minuomavalitsus.ee kohaselt alla 5000 elanikuga KOVid täidavad kõikidest kriteeriumitest 58,41%, aga üle 5000 elanikuga omavalitsused 63,03%¹⁰. Suurema elanike arvuga KOVid suudavad tegutseda efektiivsemalt kui väiksemad KOVid, sest neil on võimalik teenustega seotud asutuste võrku suuremal määral optimeerida¹¹. Samuti paraneb KOVide elanike arvu suurenedes projektide kirjutamise ja investeerimissuutlikkus ning väheneb valitsemiskulude osakaal kogukuludes¹².

Seireraportis „Viis aastat haldusreformist“ pidas ca 60% KOVidest ühinemistoetust oluliseks ühinemist soodustavaks teguriks. Seireraport esitas järgmised poliitika soovitused:

- soodustada väikeste (alla 5000 elaniku) ja/või haldusreformi tulemusena tekkinud funktsionaalselt väheseotud ja ebaloogiliste omavalitsuste edasist ühinemist;
- taastada riiklikud ühinemistoetused, et stimuleerida vabatahtlikke ühinemisalgatusi kohalikes omavalitsustes, kus selleks on nende valmisolek ja võimalused.

Ühinemistoetust on KOVidele ühinemise korral makstud alates esimestest ühinemistest 1990-ndate aastate lõpus, kui aluseks oli vastav valitsuskabineti otsus¹³. Olenemata ühinemistoetuse

⁹ Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/download/83c176bc-12dd-40d6-82de-d27fa8a420a9>.

¹⁰ <https://minuomavalitsus.ee/>

¹¹ Üle 16 000 elanikuga KOVides on ruutmeetrid elaniku kohta 3,0 ja alla 8000 elanikuga KOVides ca 5,0 ruutmeetrit elaniku kohta <https://minuomavalitsus.ee/muud-toolauad/kinnisvara-ulevaade>.

¹² Vt „Seire raport - Viis aastat haldusreformist“, 2022. <https://www.fin.ee/haldusreform-0#haldusreformi-seirer>

¹³ Vabariigi Valitsuse 16.06.1998. a protokolliline otsus “Kohalike omavalitsusüksuste ühinemise toetamise põhimõtted”. Esimesena maksti ühinemistoetust Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühinemisel Abja vallaks.

seadusliku aluse puudumisest maksis Vabariigi Valitsus ühinemistoetust 1999. a ja 2002. a ühinemiste puhul.

2004. a võeti vastu KOÜS, mis nägi ette ühinemise tulemusel moodustunud KOVile ühinemistoetuse maksmise. Seaduse eesmärk oli eelkõige ühinemistoetusega motiveerida KOVe vabatahtlikult ühinema, millega kaasneb haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus ning pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine. Ühinemistoetus kattis ühinemisega seotud otseste toimingute kulud ning ka osaliselt ühinemisest tulenevad investeeringute kulud.

Haldusreformi seadusega tunnistati alates 2018. a 1. jaanuarist kehtetuks KOÜSi sätteid, et stimuleerida KOVe kahekordses määras ühinemistoetusega¹⁴ ühinema haldusreformi käigus vähemalt 5000 elanikuga KOViks.¹⁵ Suurema õigusselguse tagamiseks koostati eraldi haldusreformi seadus, et vältida erinevate ühinemisega seotud regulatsioonide hajutatust erinevates seadustes, mis võiks tekitada kohaldamisel tõlgendusprobleeme (näiteks, milline on KOV ühinemiste korral üldnorm ja mis haldusreformi ühekordne erinorm). Haldusreformi seadusest tulenevalt kehtiv KOÜS seetõttu ühinemistoetuse maksmist enam ette ei näe.

Eelnõus arvutatakse ühinemistoetust ühinemise järgselt moodustunud uue KOVi elanike arvu alusel. Haldusreformi raames oli sama põhimõtte 11 000 elanike arvu piiri ületamisel, kui maksti täiendavat toetust 500 000. Haldusreformi aegse tavapärase ühinemistoetuse 100 eurot elaniku kohta koos miinimumsuurusega 300 000 eurot oli ühinemistoetuse subjekt ära ühinenud KOV ning ära ühinenud KOVide ühinemistoetused summeeriti. Eesmärgiks oli eelkõige väiksemaid KOVe motiveerida ühinema ning iga KOViga anti kaasa raha ühinemise tulemusel moodustunud KOVile n-ö preemiaks. Praegusel juhul on eelnõu eesmärk toetada ühinemise tulemusel moodustunud KOVi ühinemisega seotud otseste kulude katmisel. Samas ei ole välistatud, et ühinemistoetusest võidakse kavandada ka teatud ulatuses investeeringuid, milles lepitakse ühinevate KOVide poolt kavandatava ETHS § 9¹ lõike 3¹ järgi ühinemislepingus kokku.

Tabel 1 Ühinemistoetuse suurused

	Eelnõu ühinemistoetus eurot	Haldusreformi ühinemistoetus eurot	Enne haldusreformi ühinemistoetus eurot
Pearaha ühineva KOVi elaniku kohta		100	50
Ühineva KOVi kohta ühinemistoetuse minimaalne suurus ¹⁶		300 000	150 000

¹⁴ Vt haldusreformi seaduse § 20 ja 21. Haldusreformi seaduses sätestatud kohaldati vaid aastatel 2016–2018 haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel.

¹⁵ Haldusreformi seaduse järgi (§ 3) loeti et kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku.

¹⁶ Minimaalne suurus oli vajalik, et väiksema elanike arvuga KOV saaks ühinemisel arvestatava rahasumma. Vastasel juhul ei oleks naaberomavalitsused ühinemisest huvitatud.

Ühineva KOVi kohta ühinemistoetuse maksimaalne suurus ¹⁷		800 000	400 000
Ühinemise tulemusena moodustunud üle 11 000 elanikuga KOVi täiendav toetus ¹⁸		500 000	-
Pearaha suurus ühinemise tulemusena moodustunud KOVi elaniku kohta	30		
Ühinemise tulemusena moodustunud KOVi kohta ühinemistoetuse maksimaalne suurus	700 000		

2025. a volikogu valimiste järgselt ühinevad Jõhvi vald ja Toila vald uueks Jõhvi vallaks. Antud ühinemiskaasusele laieneks õigus eelnõuga taastatavale ühinemistoetusele (eelnõu § 2 punktiga 8 kavandatav rakendussäte KOÜS § 7 lõike 5).

KOVide vabatahtlikud ühinemised toimuvad reeglina volikogude korraliste valimiste aastal. Ühinemine valimiste vahelisel perioodil tingiks tahes tahtmata selle, et KOVides keskendutaks intensiivsemalt valimiskampaaniale, selmet täie koormusega KOVi elu sisuliselt korraldada. Lisaks tooks see ka kaasa täiendavad kulud ühinevate valla ja linna eelarvetele. Seetõttu ei ole ka tulevikus eeldada huvi ühineda valimistevahelisel perioodil. Pärast Jõhvi ja Toila valdade ühinemist saaksid toimuda järgmised võimalikud KOVide ühinemised mitte enne 2029. a volikogude valimisi. 2029. a ja 2033. a volikogu valimiste järgselt võib prognoosida 2-4 ühinemisuhtumit. Riigieelarves on ühinemistoetuse raha vaja ette näha ühinemise järgsel aastal nagu näiteks 2030. a ja 2034. a. Võimalik vajadus ühinemistoetuseks on enne vastava aasta riigieelarve vastu võtmist teada, sest ETHS § 9 lõike 12 c kohaselt esitatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile volikogu otsus nõutava dokumentatsiooniga hiljemalt kuus kuud enne volikogu korraliste valimiste päeva. Info võimalikest ühinemistest on teada juba varem, sest ühinemise algatamiseks tuleb volikogudel võtta vastu ametlikud otsused läbirääkimiste alustamiseks, misjärel toimuvad ühinemisläbirääkimised ning selgitatakse välja elanike arvamus. Nt Jõhvi ja Toila vald alustasid ühinemisläbirääkimistega 2022. a sügisel ehk umbes kaks aastat enne ühinemist¹⁹.

Endiselt on mitmetes piirkondades KOVide võimekus ebaühtlane²⁰. Riigi strateegiline huvi on jätkuvalt suuremate ja võimekamate KOVide teke, kes suudavad tõhusamalt kohalikku elu korraldada ning oleksid tulevikus ka võimelised võtma riigilt täitmiseks täiendavaid ülesandeid. Paljud KOVide ülesanded on seotud mastaabiefektiga (nt jäätmeäitlus, ühistranspordi korraldamine) ja näiteks alla 5000 elanikuga KOVid ei suuda seda ülesannet tingimata iseseisvalt kvaliteetselt täita. Selle eesmärgi täitmiseks tuleb motiveerida KOVe ühekordse ühinemistoetuse maksmisega vabatahtlikult ühinema. Suuremad ja võimekamad KOVid vähendavad survet ette näha riigieelarves erinevaid toetusmeetmeid KOVide eelarvete tugevdamiseks.

¹⁷ Maksimaalne suurus oli vajalik, et suurema elanike arvuga KOV ei hakkaks ühinema vaid toetuse saamise pärast.

¹⁸ Haldusreformi strateegiline eesmärk oli vähemalt 11 000 elanikuga KOVide moodustumine. Seetõttu eraldati sellisele KOVile täiendav ühinemistoetus 500 000 eurot.

¹⁹ Ühinemisläbirääkimised - Jõhvi vallavalitsus.

²⁰ Vt ka võrdlevaid andmeid KOVide kohta: <https://minuomavalitsus.ee/>.

Eelnõu § 2 punktid 4–7

Eelnõu § 2 punktid 4–6 puudutavad KOÜS § 6 muudatusi, mis on seotud riigieelarvest eraldatavate toetustega.

Eelnõu § 2 punkt 4 näeb ette KOÜS § 6 pealkirja ajakohastamise. Kehtiva KOÜS § 6 pealkiri on „Riigieelarvest eraldatavad toetused“. Eelnõuga asendatakse see paragrahvi sisu arvestades sobivama sõnastusega „Ühinemisest tingitud riigieelarveliste toetuste vähenemise kompenseerimine“.

Kehtiv KOÜS § 6 käsitleb toetuste eraldamisega seonduvat vaid kaudselt lõikes 3, mis näeb ette, et riigieelarvest või struktuurivahenditest investeeringutoetuse andmisel võetakse KOVide ühinemine võimaluse korral arvesse ühe täiendava ja toetuse andmist eelistava asjaoluna, kui see ei lähe vastuollu meetme eesmärkidega.

KOÜS § 6 ühinemistoetuse maksmise regulatsioon ühinemise tulemusel moodustunud KOVidele tunnistati 2018. aasta 1. jaanuarist kehtetuks. Eelnõuga luuakse ühinemistoetuse põhimõtete ja korra reguleerimiseks uus § 5¹. KOÜS § 6 põhisisu on toodud lõigetes 6–9, mis käsitlevad riigieelarvest KOVidele kompensatsiooni eraldamise põhimõtteid, kui KOVi riigieelarvelised toetused ühinemise tulemusena vähenevad, ja kompensatsiooni lõpetamise erisusi. Seetõttu on sobivam ka paragrahvi pealkiri viia paremini kokku selle sisuga.

Eelnõu § 2 punktis 5 nähakse ette KOÜS § 6 lõike 3 kehtetuks tunnistamine, mis sätestab riigieelarveliste või struktuuritoetuste maksmisel võimaluse korral ühinenud KOVide eelistamise. Nimelt kehtiva KOÜS § 6 lõike 3 kohaselt võetakse riigieelarvest või struktuurivahenditest investeeringutoetuse andmisel KOVide ühinemine võimaluse korral arvesse ühe täiendava ja toetuse andmist eelistava asjaoluna, kui see ei lähe vastuollu meetme eesmärkidega. Arvestades, et 2017. aasta haldusreform puudutas suuremat osa KOVidest, ei ole taoline säte enam vältimatult vajalik. Meetmete sihtrühmad võidakse seada piirkondlikel või muudel alustel (näiteks sihistades meetmeid KOVide tulukuse järgi), mille puhul ei pruugi varasem KOVide ühinemine olla oluline argument.

KOÜS § 6 lõike 3 kehtetuks tunnistamine ei tingi samas olukorda, kus meetme väljatöötaja ei saaks vajadusel ette näha näiteks boonuspunkte ühinemisel moodustunud KOVidele või peaks olemasolevaid meetme tingimusi muutma, välistades ühinemise tulemusena moodustunud KOVide projektide eelistatuse.

Eelnõu § 2 punktiga 6 tehakse täpsustus KOÜS § 6 lõikes 6, mis käsitleb ühinemisest tingitud riigieelarveliste toetuste vähenemise kompenseerimist.

KOÜS § 6 lõike 6 muudatusega asendatakse KOVile ühinemisest tulenenud kompensatsiooni maksmise senine kaheksa ühinemisjärgse aasta kehtivus neljale aastale.

Kehtivate KOÜS § 6 lõigete 6 ja 7 eesmärk on tagada, et ühinemise käigus moodustunud KOVi rahaline olukord ühinemise järgselt ei halvene. Riigieelarvest antavate toetuste suuruse vähenemine ühinemisel moodustunud KOVile demotiveerib ühinemist. Lisaks on kompensatsiooni andmine teatud perioodil oluline, et uuel KOVil oleks piisav ajavaru näiteks koolivõrgu korrastamiseks. Ühinemisest kui eraldiseisvast sündmusest tingitud toetuste vähenemise kompenseerimise kohustus kehtib kõikide valemipõhiste toetusliikide suhtes, kaasa arvatud ühinemise järgsel aastal antavate uute toetuste suhtes. Tulenevalt riigieelarve seadusest peavad kõik KOVidele antavad toetused olema teada riigi eelarvestrateegia ajaks ning jaotusvalemid riigieelarve vastuvõtmise ajaks. Seega ühinemise järgsel aastal võimalik toetusraha vähendamine mõjutab üheselt KOVide ühinemisotsuseid. Reegel ei kehti

juhtumipõhiste toetuste suhtes riigieelarve seaduse § 50 tähenduses, sest neid antakse taotluspõhiselt konkreetsele projektile olenemata KOVide ühinemisest.

Kui ühinemise käigus moodustunud KOVi kohta ühinemise aastale järgneval aastal on riigieelarvest eraldatav toetus väiksem võrreldes toetuste summaga, mida oleksid ühinenud KOVid saanud samadel tingimustel eraldiseisvatena, siis kompenseeritakse riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemine täies mahus. Kompensatsiooni suuruse välja arvutamiseks tuleb teha kaks arvutust: toetuse suurus uuele ühinemise tulemusena moodustunud KOVile ja toetuse suurus iga ühinenud KOVi kohta eraldi, mis liidetakse kokku. Ühinemise aastale järgneval aastal ühekordselt arvutatud kompensatsioon liidetakse tavapärase valemi alusel arvutatud toetuse summale ühinemise aastale järgneva nelja aasta jooksul. Järgnevatel aastatel ümberarvutusi ei tehta. Kui riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemine on väiksem kui 0,5% ühinemises osalenud KOVi ühinemise aasta eelarvete põhitegevuse tulude kogusummast, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad juhtumipõhised toetused, siis ei rakendata 4-aastast ülemineku-mehhanismi. Selline reegel on vajalik, et mitte tegeleda väiksete summade kompenseerimisega. Sätet ei kohaldata riigieelarvest antava haridustoetuse suhtes, sest koolivõrgu korrastamine võtab aega mitu aastat. Iga euro on oluline õpetajatele palga väljamaksmiseks.

Ühinemisest tingitud toetuse vähenemise kompensatsiooni andmine lõpetatakse, kui kompenseerimise perioodil lõpetatakse riigieelarvest vastava toetuse andmine ning kui ühinemisest tingitud toetuse vähenemise kompensatsiooni andmise perioodil mõnel aastal ühinemise tulemusel moodustunud KOV ei täida toetuse saamise tingimusi. Kui mõni toetuse liik kaotatakse riigieelarvest ära, ei oleks mõistlik toetuse vähenemise kompenseerimist jätkata, sest ühinenud KOVid eraldiseisvatena ei oleks seda raha samuti saanud. Kui ühinenud KOV paneb kompensatsiooni perioodil näiteks kooli kinni ja õpilasi enam ei ole, siis ei ole samuti alust kompensatsiooni saada.

Eelnõu § 2 punkt 7

Eelnõu § 2 punktiga 7 täiendatakse KOÜS § 7 rakendussätete regulatsiooni lõikega 5. Uue KOÜS § 7 lõike 5 kohaselt makstakse KOÜSi §-s 5¹ nimetatud ühinemistoetust KOVidele, kes moodustusid KOVide ühinemise korral 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval ehk enne seaduse jõustumist.

2025. aasta sügisel KOV volikogu valimuste ajal moodustub Jõhvi valla ja Toila valla ühinemise tulemusena uus Jõhvi vald. Moodustuva Jõhvi valla suhtes võimaldab KOÜS kavandatav rakendussäte ühinemistoetuse regulatsiooni tagasiulatuvalt kohaldada.

Lähima paari aasta perspektiivis ei ole ka realistlik eeldada, et mõni KOV võiks soovida ühineda KOV volikogu korraliste valimiste vahelisel perioodil. Realistlikum on eeldada, et edasised KOV volikogude algatatud ühinemised võiksid toimuda alles 2029. aasta KOV volikogu valimiste ajal. Küll aga annab seaduse vastuvõtmine KOVidele kindluse, et neil on võimalik KOVide ühinemiseks asuda aegsasti ühinemisläbirääkimisi pidama ja nende positiivse lõppemise korral saab riik eraldada moodustunud KOVile riigieelarvest ühinemistoetust.

Eelnõu § 3 - seaduse jõustumine

Eelnõu §-s 3 nähakse ette seaduse jõustumine 2026. aasta 1. märtsil.

Seaduse jõustumise võimalik aeg 2026. aasta 1. märtsil on välja pakutud arvestades üldist seaduseelnõude menetlemise aega Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei ole kasutusele võetud uusi, kehtivas seaduses kasutamata termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul puudub otsene seos Euroopa Liidu õigusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse ja haldusterritoriaalse korralduse küsimused on liikmesriigi pädevuses.

6. Seaduse mõjud

6.1 Kavandatav muudatus: ühinemistoetuse taastamine (uus KOÜS § 5¹)

Eelnõuga kavandatakse taastada KOVide vabatahtliku ühinemise korral makstav ühinemistoetus. Eelnõu kohaselt on ühinemistoetuse suuruseks 30 eurot ühinemise teel moodustunud KOVi elaniku kohta ja mitte rohkem kui 700 000 eurot moodustunud KOVi kohta.

Senine KOVide ühinemise praktika on näidanud, et ühinemistoetus on olnud KOVidele heaks ühinemise motivaatoriks. Nii haldusreformi eel kui ka ajal oli ühinemistoetus KOVidele suureks abiks vajalike investeeringute elluviimisel ja avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks, kui ka otseste ühinemisega kaasnenud kulude katmisel.

Konkreetses ühinemisega kaasnevad mõjud selguvad aga alles KOVide ühinemise järgselt, sest sõltuvad ühinemise tulemusena moodustunud KOVi edasistest sammudest - kas suudetakse realiseerida ühinemisega võetud eesmärgid ja ellu viia ühinemislepingus kokkulepitu. Neid võimalikke avalduvaid mõjusid on keeruline riigi tasandil seaduseelnõuga abstraktselt ette prognoosida ja sihtrühma suurust või võimalike mõjutatud isikute arvu arvuliselt välja tuua.

Alljärgnevalt on analüüsitud ühinemise mõjusid laiemalt ja terviklikult, sest ühinemistoetus on mõeldud KOVide vabatahtlike ühinemiste motiveerimiseks ega ei ole sellest eraldiseisvalt käsitatav.

6.1.1 Mõju KOV teenustele ja töökorraldusele

Selles peatükis analüüsitakse üldisemalt mõju KOV teenustele ja töökorraldusele. Edaspidi analüüsitakse mõju KOVi hariduse- ja sotsiaalteenustele.

Ühinemise ettevalmistamine (ühinemisläbirääkimiste pidamine ja ETHSis ette nähtud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega seonduvate toimingute läbiviimine) ning pärast KOVide ühinemist uue KOVi tegevuse käivitamine on aja- ja ressursimahukas tegevus, mis kasvatab KOVide töökoormust hüppeliselt ja märkimisväärselt. KOVide ühinemise järgselt tuleb nt kehtestada uued KOV õigusaktid, kujundada avalike teenuste pakkumise reeglid ümber, vaadata üle lepingud ja käskkirjad, teha muudatusi ametiasutuste struktuuris jne.

KOVide ühinemine mõjutab mõnevõrra neis tööl olevate ametnike ja töötajate töökohtasid, mis võivad ühinemise järgselt muutuda ning mille arv tõenäoliselt väheneb. Varasemate ühinemiste kogemuse põhjal võib välja tuua, et eelkõige muutub ühinemise järgselt ametikohtade

spetsialiseeritus ja struktuur ning KOVide ühinemiste tagajärjel võib töötajate arv väheneda järk-järgult omavalitsuse tööjaotuse ümberkujundamisel ühinemisele järgnevatel aastatel. Ühinemise hetkel mõjutab ametikoha kaotus eelkõige neid omavalitsusjuhte ja teenistujaid (vallavanemad, linnapead, vallasekretärid, osakonnajuhid, talituste juhid, tugiteenuste spetsialistid - nt raamatupidajad), kes ei osutu uues KOVis samas ametis jätkavaks. Teiste teenistujate jätkamine sõltub eelkõige uue ühinemisel moodustunud KOVi volikogu ja valitsuse otsustest omavalitsuse struktuuri ja korralduse osas. 2019.a läbi viidud ühinemisyrgsete ametiasutuste struktuuride analüüs näitas, et võrreldes ühinemise eelselt kehtinuga vähenesid ühinemise tulemusena moodustunud KOVide teenistujate koosseisud 335 teenistuskoha võrra, mis tegi vähenemise suuruseks 9%. Kõige enam vähenes linnapeade ja vallavanemate, linna- ja vallasekretäride ning raamatupidajate ametikohtade arv²¹.

KOVide ühinemisega kaasneb KOV teenistujate professionaliseerumine, millel on positiivne mõju omakorda KOV pakutavate teenuste ja elanike nõustamise kvaliteedile. Haldusreformi 2022. a seireraportis tuuakse välja, et ühinemisel moodustunud KOVides on näha mõningast suuremat spetsialiseerumist. Peamised valdkonnad, kus spetsialiseerumine toimus, on sotsiaalvaldkond, arendustegevus, keskkonna ning varade ja hangete valdkond²². Näiteks lastekaitstes ning sotsiaalvaldkonnas üldisemalt, kus universaalsetele sotsiaalvaldkonna nõunikele või spetsialistidele lisaks eristus juhtimise tasand ning lisandusid konkreetsema profiiliga ametikohad²³. Ühinemiste tulemusel tekkis võimalus katta töötajatega spetsiifilisemaid valdkondi, mida varem ei olnud võimalik täita kas töötajate puudumisel või teenust vajava sihtrühma vähesusest tulenevalt²⁴. Näiteks juristid, IT-juhid, varahalduse spetsialistid, sisekontrolörid ja/või järelevalve ametnikud, personalitöötajad, avalike suhete ja kommunikatsioonijuhid²⁵. Ühinenud omavalitsustes liiguti lähemale professionaalsemale ja kvaliteetsemale teenuste korraldamisele²⁶.

Haldusreformi 2022. a seireraporti koostamisel läbi viidud omavalitsusjuhtide küsitluses nõustus 66% vastanustest, et erinevate KOVide poolt pakutavate teenuste kvaliteet on ühinemistega paranenud ja üldse ei nõustunud 4% vastanustest²⁷. Samas enam kui 2/3 vastajatest märkis, et teenused on elanikest ühinemiseelse ajaga võrreldes kaugemad. See on olnud ka ühinemiste võrdlevas kogemuses üsna paratamatu trend, sest tekivad uued ja kvaliteetsemad teenused, kuid need asuvad ruumiliselt elanikest kaugemal²⁸.

- **Mõju sihtrühm on väike.** Ühinevate omavalitsuste töötajad ja ametnikud, 2025.a on teada kahe omavalitsuse ühinemine - Jõhvi ja Toila vald. Pärast 2025.a Jõhvi ja Toila valla ühinemist toimuksid järgmised võimalikud KOVide ühinemised eeldatavalt mitte enne 2029. a volikogude valimisi. 2029. a ja 2033. a volikogu valimiste järgselt võib prognoosida 2-4 ühinemisyhtumit. Kuna KOVide volikogude algatatud ühinemine on nende

²¹ <https://blogi.fin.ee/2019/06/uhinenud-omavalitsustes-toimunud-muutuste-trend-naitab-haldusreformi-positiivset-efekti/>

²² Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 58. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²³ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 56. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²⁴ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 56. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²⁵ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 56. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²⁶ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 6-7. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²⁷ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 39. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

²⁸ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 39. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

enesekorraldusõiguslik otsus, on keeruline prognoosida võimalikke juhtumite arvu pikemas ajahorisondis.

- **Mõju ulatus on väike.** Ühinemisel endal on suur mõju eelkõige KOVide töökorraldusele, sest kehtestatakse uus juhtimisstruktuur. Kaasneb keskmine mõju avalike teenuste pakkumisele ning ära ühinenud KOVide osas hakkavad teenustasemed aja jooksul ühtlustuma (kohe ühinemisjärgselt ei suudeta uue KOVi piirides kõiki teenuseid ja toetusi ühtlustada, kuid reeglina proovitakse neid osutada kõrgema taseme järgi). Ühinemise toetuse maksimaalne toetussumma 700 000 eurot rakendub 23 000 elaniku juures. Sellise suurusega KOVi põhitegevuse tulud on ca 45 mln eurot. Ühinemistoetus moodustab 1,5% näites toodud KOVi põhitegevuse tuludest. Ühinemistoetus aitab katta nt ühinemise järgsed koondamiskulud, uue üldplaneeringu ja arengukava koostamise kulud.
- **Mõju avaldamise sagedus on väike** ehk kord nelja aasta jooksul. KOVide vabatahtlikud ühinemised toimuvad reeglina volikogude korraliste valimiste aastal.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Omavalitsuste ühinemine toob kaasa suurema töökoormuse ning vajaduse uue ühinenud omavalitsuse piires õigusaktide, töö- ja teenuskorralduse ühtlustamiseks ühinemise hetkel. Kuid eelnõuga ei muudeta omavalitsuste põhiolemust ega ülesandeid, pigem on tegemist KOV ühinemise järgsel üleminekuperioodil esinevate võimalike probleemidega, kus tuleb erinevaid kordi ja praktikaid ühtlustada.

6.1.2 Mõju sotsiaalhoolekandele

KOVide võimekuse tõstes läbi KOVide ühinemise kaasneb eelduslikult positiivne mõju teenuste, sh sotsiaalhoolekandeteenuste pakkumisel KOV elanikele. Suuremate omavalitsuste laiem ametnike profiil võimaldab spetsialiseeruda ning sihistada tegevusi eri tüüpi sihtrühmadele²⁹, samuti pakutavaid teenuseid mitmekesistada. Haldusreformi seireraportis ei analüüsitud eraldi haldusreformi mõju sotsiaalteenustele. Ühinemistoetus motiveerib KOVe ühinema ega mõjuta iseseisvalt sotsiaalteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti.

- **Mõju sihtrühm on väike.** KOVide sotsiaalteenuste saajate arv ühinemisjärgselt ei ole teada. Kuna ühinemisjuhtumeid tuleb harva ette, siis mõjutatud sihtrühm võib olla potentsiaalselt mõnituhat teenuse saajat ühinenud KOVis.
- **Mõju ulatus on väike.** Ühinemise tulemusel ei muutu sotsiaalteenuste pakkumise kvaliteet drastiliselt. Pigem suurem spetsialiseerumine parandab mõnevõrra teenuste kvaliteeti.
- **Mõju avaldamise sagedus on väike** ehk kord nelja aasta jooksul.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Omavalitsuste ühinemine eeldatavasti ei halvenda sotsiaalteenuste kättesaadavust, aga kindlasti parandab kvaliteeti.

6.1.3 Mõju haridusele

KOV-i üks põhiülesanne on alus-, põhiharidus ja noorsootöö korraldus. Riik on loonud igasse maakonda KOVidega kokkuleppel vähemalt ühe gümnaasiumi. Haridusvaldkonna arengukava näeb ette keskkariduse tervikvaate. Vabariigi Valitsuse ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vahelises hariduse- ja noorsootöö eelarve läbirääkimiste töörühmas on lisaks arutatud võimalusi töötada välja ettepanekud/meetmed/mudelid, mis motiveeriks KOVe looma ja pidama maakonna- ja valdkonnapõhiseid integreeritud ühisasutusi/kompetentsikeskuseid.

²⁹ Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool; lk 17. Kättesaadav: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

Väikevallad suudavad tagada kvaliteetse hariduse jätkusuutliku finantseerimise vaid piirkondliku hariduse korralduse ja finantseerimise abil. Need probleemid on omased väikevaldade koolidele, seda probleemi aitab lahendada ka KOVide ühinemiste teel saavutatav mastaabiefekt.³⁰

2022. a koostatud haldusreformi seireraportis tõdetakse, et haldusreformist on möödas liialt vähe aega (5 aastat), et hinnata suuremaid muutusi hariduses. Üldiselt saab öelda, et KOVide haridusvaldkonna planeerimise võimekus on haldusreformi järgselt kasvanud, kuid otsuste ja rakenduse ni ei ole paljudes kohtades 5 a jooksul jõutud.³¹ Paljuski tulenes see ka sellest, et ühinemislepingutes lepiti sageli kokku, et asutuste võrgustikus nelja ühinemisjärgse aasta jooksul muudatusi, asutuste sulgemisi ei kavandata.

- **Mõju sihtrühm on väike.** Kuna ühinemisjuhtumeid tuleb harva ette, siis mõjutatud sihtrühm võib olla potentsiaalselt mõnituhat teenuse saajat ühinemise tulemusena moodustunud KOVis.
- **Mõju ulatus on väike.** Ühinemise tulemusel ei muutu haridusteenused drastiliselt. Muudatused koolivõrgus võtavad aega. Eeldatavasti hariduse kvaliteet paraneb.
- **Mõju avaldamise sagedus on väike** ehk kord nelja aasta jooksul.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Omavalitsuste ühinemine eeldatavasti ei halvenda haridusteenuste kättesaadavust, aga kindlasti parandab kvaliteeti.

6.1.4 Mõju kodanikuühiskonnale

Võimuorganite kaugenemine ja ääremaastumine on üks KOVide ja nende elanike keskseid hirme ühinemiste kavandamisel. Samas on ääremaalised vallad ääremaad juba enne ühinemist ning seda tendentsi on võimalik vaid mõnevõrra pidurdada. Võimude kaugenemist valla- või linnavalitsuse asukohast ruumilises mõttes aitab teiste kaasamisvormide kõrval leevendada osavaldade ja linnaosade või teeninduskeskuste moodustamise võimalus.

Senised KOVide ühinemise analüüsid näitavad, et ühinemise tulemusena moodustub suures KOVis koos võimaliku võimude kaugenemise ja ääremaastumisega külad aktiveeruvad ja kasvab kogukondade ühtsustunne. Ühinemiste tulemusena suureneb kodanike teadlikkus kodanikuaktiivsusest ja –organiseerumisest ja selle tähtsusest, hoogustub külaliikumine ja suureneb kodanikeühenduste poolt täidetavate ülesannete olulisus. Samuti mõjutavad organiseeritud kodanikud edukamalt omavalitsuste poliitikat, mitte üksnes üksikute probleemide lahendamist. Küsitluse tulemused kinnitavad, et vastajate hinnangul kogukondade ühtsustunne on pärast omavalitsuste ühinemist suurenenud.³² Organiseerunud ja valitud liidritega külad on valdade liitumisel tugevamad ning suudavad külaelanike huve paremini esindada, see on aktuaalne eelkõige just valdade ühinemise üleminekuperioodil.³³

³⁰ Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 15–17. Kättesaadav aadressil: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

³¹ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 64. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

³² Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 29. Kättesaadav aadressil: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

³³ Külaliikumine Kodukant. Projekt „Eesti külad 2013. Katusorganisatsioonid valdades – potentsiaali loomine elanike huvi kaitseks“. Kättesaadav aadressil: <http://www.kodukant.ee/files/0502bff9ac505fd9aa94d2546972aabe.pdf>

Ühinemise tulemusena moodustunud KOVides kasvab konkurents volikogu kohtadele ja elanikel tekivad suuremad valikuvõimalused, milliseid kandidaate ja nimekirju toetada. See omakorda laiendab kohaliku demokraatiat ja võimalusi eri arvamuste tasakaalustamiseks. Selge muutus on ühendvaldade poliitilise pluralismi kasv. See tähendab, et kui väikevaldades domineeris sageli väga tugevalt üks valimisnimekiri, mis sai valimistel üle poole mandaatidest, siis ühinenud valdades sai valimiste võitja *ca* ühe kolmandiku häältest, s.t et ühinenud valdades moodustatakse koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik.³⁴

Haldusreformi seireraporti³⁵ raames läbi viidud küsitluse kohaselt oli 72% vastajatest nõus, et haldusreformi järgselt on kasutusele võetud enam piirkondliku või valdkondliku kaasamise praktikaid. Samas nõustus 54% vastanutest väitega, et elanikel on rohkem võimalusi osaleda kohaliku poliitika kujundamises. Külavanemate ja asumiseltside rolli suurenemist kohaliku elu korraldamises tajusid 56% vastajatest. Samas mittetulundus- ja erasektorile teenuste osutamise delegeerimise suurendamisega nõustus alla kolmandiku vastajatest. Linna- ja vallavalitsuse kaugenemisega elanikest ja juhtidega suhtlemise võimaluste vähenemisega olid nõus pisut enam kui pooled (52%) vastanutest.

- **Mõju sihtrühm on väike.** Mõjutatud on ühinevate omavalitsuste elanikud ja kodanikuühendused. Ühinemisjuhtumeid on pigem üksikuid ja ühinemistoetus ei ole suunatud kodanikuühiskonnale.
- **Mõju ulatus on väike** kuna puudutab kaudselt konkreetsete ühinevate omavalitsuste elanikke ja kodanikuühendusi.
- **Mõju avaldamise sagedus on väike** ehk kord nelja aasta jooksul. KOVide vabatahtlikud ühinemised toimuvad reeglina volikogude korraliste valimiste aastal.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike kuna ühinemistoetus ei ole suunatud kodanikuühiskonnale, vaid KOV ühinemisest tulenevate otseste kulude katmisele.

6.1.5 Majanduslik mõju

Eelnõuga rahastatakse eelkõige ühinemise läbiviimisega otseselt seotud omavalitsuse (linna- või vallavalitsuse) kulusid, mistõttu ei avaldu seaduse rakendumisega otsest majanduslikku mõju. Ühinemistoetuse maksimaalne toetussumma 700 000 eurot rakendub 23 000 elanikuga KOVi juures. Sellise suurusega KOVi põhitegevuse tulud on ca 45 mln eurot. Ühinemistoetus moodustab 1,5% näites toodud KOVi põhitegevuse tuludest. Kui KOV saab riigilt toetust, jääb tal rohkem oma eelarveraha muude kulude tegemiseks, teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks ning vajalike investeeringute kavandamiseks.

KOV elanikud saavad investeeringute elluviimisest kaudselt kasu läbi paranenud avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse.

Majanduslik mõju on ühinemistoetuse taastamisel pigem kaudne ning oleneb konkreetse ühinemisel moodustunud KOVi edasistest tegevustest.

6.1.6. Mõju regionaalarengule

³⁴ Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 30. Kättesaadav aadressil: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

³⁵ Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Rahandusministeerium; lk 39. Kättesaadav: <https://agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/seireraport-2022-haldusreform-2017-viis-aastat-hiljem.pdf>.

KOVide ühinemine leiab eeldatavasti aset väljaspool Tallinna ja Tartu linnaregioone. Samuti võib eeldada, et ühinemisi ei toimu Ida-Viru suuremate linnade osalusel. Ühinemistoetusega motiveeritud ühinemine aitab kaasa kahaneva elanike arvuga piirkondades konsolideerumise abil KOVide võimekust parandada. Ühinemistoetus aitab suunata KOVide arengut mõnevõrra ühtlasema regionaalse tasakaalu suunas. Samas ei lahenda ühinemine majanduses olevaid struktuurseid probleeme, mis väljendub suures palgalõhes üheltpoolt Tallinna ja Tartu linnaregioonide ja ülejäänud Eesti vahel.

Elanike arvu vähenemisel ning elanike vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele.³⁶ Ühinemise tulemusena tekkivates suuremates KOVides rahvastiku sooline ja vanuseline koosseis tasakaalustub, tasandades eriti ekstreemseid olukordi, kus näiteks muidu on rahvastikust oluline osa vanemaalised, mistõttu sõltub KOV tulubaas ka ühinemise järgselt valdavalt riiklikest toetustest.

Ühinemistoetuse taastamisega seonduvad kavandatavad muudatused aitavad kaasa KOV vahelise konkurentsi vähendamisele, sh väheneb regionaalsete toetusrahade killustatud jaotamise risk. Omavalitsuste ühinemine suudab kohalike infrastruktuuriinvesteeringute tegemisel n-ö suure pildi vaatamist ning loob palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks *joined-up government* põhimõttel.³⁷ Suurem territoorium ja paremate spetsialistide kaasamine annavad KOVidele paremad hoovad piirkonna arengut mõjutada.

- **Mõju sihtrühm on väike:** Üksikud piirkonnad väljaspool Tallinna ja Tartu linnaregioone ning Ida-Virumaa linnasid.
- **Mõju ulatus on väike.** Kuigi igal üksikul ühinemisel ei ole laiemat regionaalset mõju, siis ühinemistoetuse taastamine soodustab omavalitsusi ühinemistega jätkama ning pikemas vaates võib mõju ulatus laieneda. Samas ei lahenda ühinemised majanduse ja rahvastiku struktuurseid erinevusi suuremate linnaregioonide ja maapiirkondade võrdluses.
- **Mõju avaldamise sagedus on väike ehk kord nelja aasta jooksul.** KOVide vabatahtlikud ühinemised toimuvad reeglina volikogude korraliste valimiste aastal.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest ühinemine ja seda toetav ühinemistoetus ei oma märkimisväärset majanduslikku mõju regioonidele ega mõjuta oluliselt piirkondade regionaalset tasakaalu. Teenuste kvaliteet ühinemise tulemusena moodustunud KOVides võib paraneda, mis võib omavalitsuslikke teenuseid kogu regioonis mõnevõrra edendada.

6.2 Ülejäänud kavandatavad muudatused

Ülejäänud eelnõuga kavandatavad muudatused on juba seaduses olevate regulatsioonide täpsustamine ja KOVide ühinemise ning haldusüksuse piiride muudatuste rakendumine, mis aitavad kaasa KOVide ühinemisele. Koondavalt seisneb nende muudatuste mõju KOVide ühinemiste tõhusamal rakendumisel ja õigusselguse tagamisel, kuidas piiritleda ühinemismenetlust KOVide liitumisest, millised tagajärjed on erinevatel haldusterritoriaalse

³⁶ Noorkõiv, R (2013). KOVi reformi mõjude analüüs (asustuse, rahvastiku, sotsiaalsfääri (turvalisus, sidusus), teenuste ja inimeste liikumistega seonduvate mõjude osas). Kättesaadav aadressil: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf.

³⁷ Sootla, G., Kattai, K. (2013). Ekspertarvamus. Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Tallinna Ülikool, lk 14. Kättesaadav aadressil: https://agri.ee/sites/default/files/documents/2025-07/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

korralduse muutmise viisidel KOV õigusaktidele, millise KOVi eelarvesse laekuvad territooriumiosa üleandmisega seonduvalt maksud ja riigieelarvest antavad toetused.

Eraldi analüüsi nende mõju KOVide ja riigiasutuste töökorraldusele.

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Vabariigi Valitsuse töökoormus KOVide ühinemise dokumentatsiooni ettevalmistamisel ega ühinemistoetuse eraldamisel ei ole väga suur. Maa- ja Ruumiameti koormus registrites muudatuste tegemisel märkimisväärselt ei kasva, kuna seadusemuudatuste jõustumisel ei ole oodata hüppelist KOVide ühinemiste kasvu.

Eelnõuga kavandatavad muudatused riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale otsest mõju ei avalda.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

KOV ühinemistoetuse taastamisega seonduvad kulud kavandatakse riigieelarvest. Kuna ühinemistoetust makstakse eelnõu kohaselt ühinemise järgsel aastal, tuleb vahendid kavandada 2026. a, 2030. a jne riigieelarvesse.

Kui pearahapõhiseks toetuseks oleks 30 eurot elaniku kohta ja toetussummaks mitte üle 700 000 euro ühinemisel moodustuva KOVi kohta oleks perioodi 2026-2034. a riigieelarve kuluks hinnanguliselt 0,5-2 mln eurot. Eelduseks on, et mõned alla 5000 elanikuga KOVid kavandavad mingil ajahetkel ühineda. Praegu ei ole asjakohane eeldada maakonnasuuruste KOVide tekkimist.

2025. a volikogu valimistega ühinevad Jõhvi ja Toila vallad. 2026. a välja makstava ühinemistoetuse suuruseks oleks ca 480 000 eurot³⁸.

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisega ei kaasne rakendusakti kehtestamise ega muutmise vajadust.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. märtsil.

Seaduse jõustumise võimalik aeg 2026. aasta 1. märtsil on välja pakutud arvestades üldist seaduseelnõude menetlemise aega Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Varasem eelnõu versioon esitati kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule 2020. aastal.

Haridus- ja Teadusministeerium, Maaeluministeerium, Siseministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastasid eelnõu märkustega, Keskkonnaministeerium ja

³⁸ Täpne ühinemistoetuse suurus selgub kui on teada ühinemisel moodustuva uue Jõhvi valla elanike arv 01.01.2026. seisuga.

Sotsiaalministeerium märkusteta. Justiitsministeerium saatis eelnõule mitteametlikud märkused. Ülejäänud ministeeriumid kooskõlastasid eelnõu vaikimisi. Arvestades, et käesolevas eelnõu versioonis on loobutud KOÜSi kehtetuks tunnistamisest, paljudest toona eelnõuga kavandatud muudatustest on üldse loobutud (haldusüksuse liigi muutmine KOVide ühinemisprotsessist lahus, maakonnasuuruseks KOViks ühinemisel täiendava ühinemistoetuse maksmine), osad sätted on viidud Riigikogu menetluses olevasse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõusse³⁹ (688 SE⁴⁰) ning mitmed 2020. aasta kooskõlastusringil esitatud märkuste selgitused on lisatud seletuskirja teksti, ei ole asjakohane eelnõule lisada 2020. a kooskõlastusringil esitatud kooskõlastusmärkuste tabelit.

Eelnõu varasem kooskõlastuskäik on kättesaadav järgmiselt lingilt:

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/71860d03-b6ca-4c3a-9272-583243d4796c>.

Eelnõu esitatakse uueks kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Algatab Vabariigi Valitsus

(allkirjastatud digitaalselt)

³⁹ KOVile kavandatakse KOKSi muudatusega panna kohustus korraldada enne rahvaalgatusel esitatud territooriumiosa teise KOVi koosseisu andmise arutelu volikogu elanike arvamuse väljaselgitamiseks küsitlus.

⁴⁰ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3011a1fa-2760-4ae2-90ef-57f68128bff8/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus/>.