

Vabariigi Valitsuse määruse „Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma 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 „Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma 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 Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub Vabariigi Valitsuse initsiatiivile algatada kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) ühinemine moodustamiseks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus, mis vastaks vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele²³.

Kuna Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla elanike arv jääb alla kriteeriumi ega vasta HRS § 9 lg 3 sätestatud erandi saamise tingimustele, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama Paldiski linna, Keila valla,

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

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

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

Vasalemma valla ja Padise valla ühendamise. Ühinemisse kaasatakse piirkonna keskusena Keila linn, et tagada ühinemisel loogilise toimepiirkonna moodustamine.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Harju maakonnas, mille tulemusena moodustub kahe maakonda kuuluva linna ja kolme valla ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Harju maakonna koosseisus. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁴, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Harju maakonna valdade arv väheneb eelnõu kohaselt nelja omavalitsuse võrra, omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena nelja omavalitsuse võrra 98-le, kokku 83 valda ja 15 linna⁵.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Paldiski linn (pindala 60,17 km² ja rahvaarv 3806),
- 2) Keila linn (pindala 11,25 km², rahvaarv 9861),
- 3) Keila vald (pindala 178,88 km² ja rahvaarv 4906),
- 4) Padise vald (pindala 366,55 km² ja rahvaarv 1740).
- 5) Vasalemma vald (pindala 38,66 km² ja rahvaarv 2498).

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel **Paldiski linna, Keila linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla** ühinemise teel Harju maakonna koosseisus uus vald nimega haldusüksus nimega **Lääne-Harju vald** (kogupindala 656 km², rahvaarv **22 811**⁶).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (e-post ave.viks@rahandusministeerium.ee; tel 611 3079), eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post olivia.taluste@rahandusministeerium.ee; tel 611 3092) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Kungas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080).

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

⁴ Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määrused nr 82 ja 83, 22.12.2016 määrused nr 151–153, 29.12.2016 määrused nr 168–174, 06.01.2017 määrused nr 3–5, 12.01.2017 määrused nr 6–12, 26.01.2017 määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31.01.2017 määrused nr 37-43.

⁵ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidavate Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

⁶ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1.01.2017 seisuga.

omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist haldusreformi seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud soovitusliku suuruse kriteeriumile.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ kehtivat redaktsiooni, avaldamismärkega RT I, 29.08.2014, 16, Harju maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse kaheksa Harju maakonna omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Harju maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel riigieelarvest ühinemisega seotud kulude hüvitamise HRSi regulatsioonile. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Paldiski linn, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma vald pidasid haldusreformi käigus ühinemisläbirääkimisi, mis ei päädinud volikogude otsustega haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks taotlemiseks.

Keila vald ja linn pidasid ametlikke läbirääkimisi alates 2011. aastast ja sellega seoses tehti ka erinevaid uurimusi, kuid 2013. aasta valimistega seoses protsess häabus. 2014. aasta aprillis tegi Saue vald ettepaneku suurele piirkonnale alustada ühinemisläbirääkimisi (Saue vald, Saue linn, Kernu vald ja Nissi vald kirjutasid alla ühinemisleppele 2016. aasta kevadel⁷). Keila linn vastas ettepanekule kohe eitavalt. Keila vald alustas läbirääkimisi, kuid 2014. aasta detsembris otsustati lahkuda läbirääkimiste laua tagant. 2015. aasta veebruaris tegi Keila vald Keila linnale ühinemiseks uue ettepaneku, millele linn vastas veelkord eitavalt. 2015. aastal pärast Vabariigi Valitsuse poolt haldusreformi läbiviimise algatamist esitati piirkonnas mitmeid läbirääkimisettepanekuid eesmärgiga täita elanike arvu miinimumsuuruse kriteerium. Padise vald tegi 30.09.2015 ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Vasalemma ja Nõva vallale, ehkki nende üksuste omavaheline ühinemisel poleks täidetud HRS §-s 3 ette nähtud miinimumsuurust (kolme valla ühinemisel oleks kokku 4878 elanikku). Mõlemad vallad vastasid Padise vallale siiski ühinemisläbirääkimiste alustamise osas positiivselt. Läbirääkimised toimusid peaaesjalikult bilateraalsete kohtumiste vormis. 29.10.2015 tegi Lääne-Nigula vald Nõva vallale ettepaneku ühineda ühinemisläbirääkimistega Lääne-Nigula, Martna, Kullamaa ja Noarootsi vallaga ning Nõva vald lõpuks ühines Lääne-Nigula vallaga⁸. 14.01.2016. tegi Paldiski linn ettepaneku Padise vallale ühinemisläbirääkimiste alustamiseks, ehkki neil polnud ühist piiri. Padise vald nõustus ettepanekuga 25.02.2016.

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/123072016001>.

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017011>.

Keila vald tegi 31.03.2016 kahele linnale (Keila ja Paldiski) ning veel kolmele vallale – Vasalemma, Padise ja Nõva - ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks. Paldiski linn ja vallad vastasid ettepanekule positiivselt. Keila linn vastas eitavalt oma 31.06.16 volikogu otsusega. Samal volikogu istungil tegi Keila linn ettepaneku naabervaldadele võtta üle 9 küla Saue, Keila ja Harku vallast, kus elab 2569 elanikku. S.t. Keila linna poolt püüti käivitada mitte ühinemist, vaid territooriumiosa üleandmist kujundamaks linna tagamaad.

Keila, Padise ja Vasalemma valla ja Paldiski linna vahel oimusid sisukad läbirääkimised, vaatamata sellele, et piirkond on majandus-geograafiliselt väga eripalgeline ja on puudunud Keila linna valmidus ühinemisteks.

Ühinemisleping kooskõlastati osapoolte volikogudes septembri alguses 2016, selle käigus lõpetas Nõva volikogu tuginedes rahvaküsitluse tulemustele läbirääkimised.

Ühinemislepingu ja dokumentide avalik väljapanek toimus 10.09-02.10.2016, mida pikendati Vasalemma palvel kahe nädala võrra. Novembri teisel nädalal (7-13.11.2016) toimus kõikides valdades (Keila, Padise, Vasalemma) ja Paldiski linnas rahvaküsitlus. Küsitluse aktiivsus oli madal Vasalemmas, Keila vallas, Paldiski linnas (osales 100 elaniku ringis), kuid küsitlus andis ühinemise jaoks positiivse tulemuse. Padise vallal seevastu oli küsitlus suhteliselt aktiivne (osales ligi 15% elanikest), kellest 89,4% ei toetanud ühendvalla loomist.

Ühinemislepingut hääletas Keila vald esimest korda 25.11.2016 ja kiitis heaks Paldiski linna, Keila valla, Padise valla ja Vasalemma valla ühinemislepingu. Veel 12.12.2016 toimus Keila vallamajas kõigi osapoolte kohtumine riigihalduse ministriga, kus kõik osapooled toetasid ühinemist. Kuid 14.12.2016 lükkas Vasalemma Vallavolikogu 9 vastu hääle ja 5 poolthäälega ühinemislepingu tagasi. Samuti lükkas 21.12.2016 pea ühehäälselt ühinemislepingu tagasi Padise Vallavolikogu mõõndusega rahvaküsitluse tulemustele. 21.12.2016 aktsepteeris Paldiski Linnavolikogu neljapoolse ühinemislepingu teksti ja andis volitused kooskõlastada uus tekst Keila vallaga, kus on kajastunud ka kahe teise valla eitav positsioon. Lepingu uue versiooni kooskõlastamise järel aga otsustas Keila Vallavolikogu 28.12.2016 ühinemislepingut mitte heaks kiita.

Seega jõudis haldusreformi protsess piirkonnas tupikseisu, kus erinevad osapooled ei jõudnud kokkuleppele. Sellega peatusid perspektiivsete piirkondade arengud, kus täna jätkuva ebamõistliku haldusterritoriaalse korralduse tõttu ei ole võimalikud lihtsad lahendused.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

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

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

elaniku kriteerium⁹.

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

Kuna Paldiski linn, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma vald ei vasta HRS § 3 sätestatud miinimumkriteeriumile ega täida ühtki HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuleb Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine kriteeriumile vastavaks. Ühinemisse kaasatakse piirkonna keskusena Keila linn.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Põhja-Eesti piirkondlik komisjon arutas Paldiski linna, Keila vald, Padise vald ja Vasalemma haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalusi 10. jaanuari 2017 koosolekul ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Keila, Vasalemma ja Padise valla ning Paldiski linna omavaheliseks ühendamiseks. Komisjon, leidis et kuna Paldiski linn ning Keila, Vasalemma ja Padise vald pidasid omavahel ühinemisläbirääkimisi, kokkulepele jõuti esialgses ühinemislepingus, mis avalikustati elanikele septembri lõpus ning Paldiski Linnavolikogu ja Keila Vallavolikogu jõudsid ühinemislepingu ka kinnitada, siis on piirkonnas juba peetud omavahelisi läbirääkimisi ja jõutud esialgsete kokkulepeteni, mille baasil uus haldusüksus moodustada¹¹.

Vabariigi Valitsus tegi 9. veebruari 2017 valitsuse istungil protokollil kantava otsusega nr 12 punktides 2.3 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Paldiski linna, Keila valla, Vasalemma valla ja Padise valla ühendamiseks piirkonna keskuse Keila linnaga**¹².

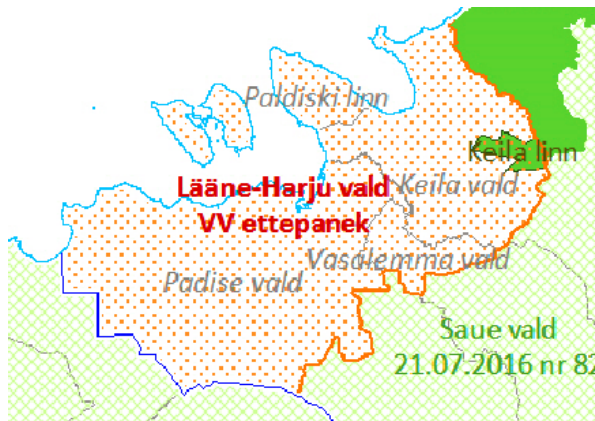
Joonis. Haldusterritoriaalne korraldus valitsuse ettepaneku jõustumisel

⁹ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016.a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

¹⁰ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

¹¹ Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni 10.01.2017 koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017-01-10_pohja-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

¹² Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“



Allikas: Maaamet

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalselt korraldust selliselt, et Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega **Lääne-Harju vald**.

Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Kuna Keila vald, Padise vald, Paldiski linn ja Vasalemma vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9.02.2017 valitsuse istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega¹³ ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuleb omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

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

¹³ Vt eelmine viide.

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)¹⁴
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)¹⁵
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)¹⁶
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)¹⁷
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult¹⁸.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.¹⁹
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.²⁰

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Lääne-Harju vald“.

Kohanimenõukogu arutas 13.01.2017 koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajaloo nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu peab siinkohal sobivaks ühinejate nimetamist juba ühinenud valla järgi. Nn ilmakaarenimi võib olla sellele piirkonnale määratlev ja eristav, mistõttu Lääne-Harju nimi oleks sobiv haldusüksuse nimi.

Lääne-Harju valla nime kasutati ka ühinemisläbirääkimistel valitsuse ettepaneku saanud valdade vabatahtlikel läbirääkimistel võimaliku moodustatava haldusüksuse nimena.

Kuigi eelnõus pakutakse omavalitsusele kohanimenõukogu soovitatud valla nime, siis on omavalitsustel õigus HRS § 12 lõike 2 punkti 3 ja § 12 lõike 4 alusel leppida HRS § 12 lõike

¹⁴ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ja kaasneva elanike arvamusel väljaselgitamise ulatus ja kord“.

¹⁵ HRS § 12 lg 2 p 2.

¹⁶ HRS § 12 lg 2 p 3.

¹⁷ HRS § 12 lg 2 p 4.

¹⁸ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

¹⁹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

²⁰ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõiget 7-10 sätestatut.

2 punkti 3 kohases ühinemiskokkuleppes kokku muu haldusüksuse nimi, mille osas tuleb eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust.

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

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

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Harju maakonna linnade loetelust välja sõnad „Keila“ ja „Paldiski“ ning valdade loetelust välja sõnad „Keila“, „Padise“ ja „Vasalemma“ ning lisatakse loetellu sõna „Lääne-Harju“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb viie Harju maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Harju maakonna koosseisu üks vald – Lääne-Harju vald.

Eelnõu §-ga 4 selgitatakse õigusselguse huvides haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatavale Lääne-Harju vallale riigieelarvest Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisega seotud tegelike tehtud kulude hüvitamist kuludokumentide alusel (HRS § 24 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud korras).

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Lääne-Harju vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3, mille järgi moodustatakse Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemisel Lääne-Harju vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Lääne-Harju Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Keila linn, Keila vald, Padise vald, Paldiski linn ja Vasalemma vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kui ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Lääne-Harju vald on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9²).

Paragrahvi 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3 jõustuvad Lääne-Harju 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.

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas²¹, lk 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

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

Mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele

Haldusreformi eesmärk²² on moodustada keskmiselt oluliselt võimekamad omavalitsused, mis suudavad esiteks, praeguses majanduslikus keskkonnas end ise majandada (s.h. suurendada konkurentsivõimet), teiseks, piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kolmandaks kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning neljandaks, seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut. Teisisõnu on haldusreformi eesmärkideks, mille täitmisele mõju on hinnatud, järgmised:

- a) pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid
- b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv
- c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid

Allpool on kirjeldatud ka eeldusi, mis tingimustel ja milliste ühinemistega kaasnevate ümberkorraldustega eesmärgid võiksid realiseeruda:

- Kasvanud on KOVide kompetents ja võimalus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus:
 - Suurenenud on spetsialiseeritud teenuste ja erialase haridusega ametnike roll võrreldes multifunktsionaalsete ametnikega;
 - Kujundatud on omavalitsuse teenuste osutamise ja detsentraliseeritud struktuur, mis võimaldab kohalikke igapäevateenuseid osutada kogukondade tasandil endiselt edasi, samas on kujunenud mobiilsed ametnikud spetsialiseeritud ja väikeste sihtrühmade teenuste osutamiseks kas kohapeal või kohalesõiduga;

²¹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

²² Vt samas.

- Toimib hästi korraldatud regulaarne kohalik transport valla keskusse ja teenuspunktidesse; kujundatud on endise valla siseses lisatranspordi süsteem, mis on ühildatud ühistranspordi ja koolitranspordiga.
- Erinevate omavalitsuste parimad praktikad on üle kantud ja juurutatakse ühinenud omavalitsuses.
- Suurenenud on KOV suutlikkus täita talle seadusega pandud ülesandeid:
 - Täna pole vähemalt selle piirkonna valdades probleemi, et ülesandeid ei täideta. Peamine on see, et oskuslikum ja spetsialiseeritud ametnikkond võimaldab suurendada halduse õiguslik-normatiivset mõjukust ja neutraalsust, kus praktikad hakkavad üha vähem teineteisest erinema (nt. maa küsimus, ehitusjärelvalve, lastekaitse);
 - Teiseks, suureneb võimalus tagada kodanike õiguslik nõustamine, mis võimaldab suurendada nii nende õigusküsimust kui nende võimekust suhtlemisel eri avalike institutsioonidega.
- Suurenenud on KOV roll valitsemises ja avaliku elu korraldamisel ning valmidus koos riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi, mis tänaseks on osade omavalitsuste vähesel võimekuse tõttu libisenud või libisemas riigi kätte;
 - KOVis on võimekus pidada gümnaasiume ja juhtida hariduselu piirkonnas tugeva strateegilise koordineerimise kaudu;
 - KOVil on võimekus osutada spetsialiseeritud nõustamisteenuseid ennekõike hariduse ja sotsiaalarngu valdkonnas.
- Planeerimise ja strateegilise arendamise suurem roll omavalitsuste juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli suurendamine igapäevateenuste haldamisel:
 - KOV struktuuris on selgelt eritatud strateegilise juhtimise ja valitsemise tasand ning teenuste osutamise tasand;
 - Teenuste osutamise tasand on paindlikult jaotatud keskuse (spetsialiseeritud teenused), teenuskeskuste- ja punktide, kohalike hallatavate asutuste ning kodanikuühenduste vahel ning nende juhtimisse kaasatakse kodanikke;
 - KOV on võimeline tööle võtma erasektoriga konkurentsivõimeliste palkade ja töötingimustega finants, arendus, varahalduse jt. spetsialiste;
 - KOV on välja arendanud tõhusa e-teenuste süsteemi, mida toetavad kodanike nõustajad teenuskeskustes, kes aitavad neid teenuseid kodanikel kasutada.
- Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia:
 - Toimivad osavaldade/kogukondade esinduskogud, kus on esindatud kohalikud arvamusi ja sihtrühmade esindajad;
 - Need esinduskogud suudavad sõeluda välja (artikuleerida) piirkonna kodanike eelistusi ja nendest lähtudes mõjutada valla valitsuse ja volikogus tehtavaid otsuseid;
 - KOV volikogud on oluliselt paremini struktureeritud nii poliitiliselt kui organisatsiooniliselt, s.t. suureneb volikogu komisjonide roll, kus lisaks palju professionaalsematele volinikele osalevad ka valla eri piirkondade esindajad – valdkondade aktivistid.
- Omavalitsus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab samas arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga:

- KOV moodustatakse hästi arenenud ühistranspordiliinidega reaalse töö ja õpirände piirkondades;
- Juurdepääsu suurendamine erinevatele teenustele omavalitsuse eri punktides (ennekõike huvihariduse, noorsootöö, kultuuri ja spordi valdkonnas) suurendab teenusrännet, suhtlust ja teadlikkust omavalitsuse eri kantidest;
- Lisaks ülevallaliste ürituste ja tegevustele tagatakse lisameetmetega valla eri kantide identiteet ja erinevad koostöövormid, ennekõike kultuuri, spordi ja kodanikuühenduste tegevuses. Nt. oleks hajusal territooriumil otstarbekas välja anda nii ülevallalist (või isegi laiema piirkonna) lehte (Harju Elu roll on siiski väike). Kuid samas oleks mõistlik säilitada tänase valla-linnalehed kui kohaliku info ja identiteedi kandjad.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes.

Ühinemise tulemusena kujuneks Lääne Harjumaal 656 ruutkilomeetri suurune omavalitsus, kus elaks ligi 23 000 inimest. Distantis lääne suunal oleks Keila linnast Harju-Ristile 30 km (25 minutit autosõitu). Põhjast- lõunasse – Keila-Joalt Padisele 33 km (28 km autosõitu). Väga suurel maa-alal on palju erineva geograafilise (mererannad- metsad- sood) ja sotsiaalmajandusliku (puhkealad, militaarobjektid, industriaalpiirkond /sadam, kaevandused) profiiliga piirkonnad ja kandidid.

Sotsiaalmajanduslikult on piirkond võrreldes Eesti erisustega üsnagi homogeenne. Üksikisiku tulumaksu laekumisel elaniku kohta (2015) olid Keila linn (806 EUR per capita), Keila vald (764), ja Padise vald (729) Eesti tippklassis,²³. Paldiski linna tulem (579) moodustas 74% ja Vasalemma valla laekumine per capita (517) – 64% Keila linna tulemist. Ka demograafilistelt näitajatelt on enamuse omavalitsusi sarnased (perspektiivsed) v.a. Padise.

1) Ajalooline põhjendus

Piirkonna ajaloolis-kommunikatiivsed seosed

Ajalooliselt on piirkonnas kihelkondade piirid pidevalt muutunud, 20 saj künnisel oli kolm kihelkonda. Risti kihelkond hõlmas osaliselt tänast Nõva ja Padise valla kante (Vihterpalu, Harju Risti), samas Nõva valla Variku kant eristus Lääne-Nigula kihelkonda. Padise ja Madise kant ning Paldiski linn, samuti Ämari ja Vasalemma mõisate territoorium moodustasid Harju Madise kihelkonna. Siiski on Paldiski olnud alates 18 sajandi algusest eraldiseisev militaar- ja sadama piirkond ja kihelkonnaga nõrgalt seotud. Keila kihelkond seevastu oli nõ. Tallinna suunaline ja väga hajus territoorium ühendas paljusid tänaseid valdu (Keila, Harku, Saue, Saku) ja asumeid alates Kloogast kuni Nõmmeni ja Haaberstini ja Glehni lossini. Keila piirkonna ja linna areng ja kasv oli otseselt seotud Tallinn-Paldiski raudteega (valmis 1870) ja hiljem Tallinn-Haapsalu raudtee arenguga (1904). Kuid tõmbekeskuseks Keila ei kujunenud nii kiiresti ja sai linna õigused alles 1938.

²³ <http://www.stat.ee/ppe-55657>

Piirkonna majandusgeograafilist mustrit mõjutas pärast 1940ndate Paldiski linna ja Klooga kandi militariseerimine ja Rummu kinnipidamiskoloonia väljaarendamine. Samas toimus suurte suvilate Tallinna valgalade kujunemine piki mereäärt nõukogude ajal, kus kujunes eriline asumikeskkond ja haldamise probleemid. Samuti jätkus väga kiire Tallinna valgalade kujunemine pärast iseseisvumist. S.t. Tallinna lähivöönd laieneb edasi ja on jõudmas Vasalemma valla piirini. Suurel maa-alal on kujunenud kaks tugevat 3. tasandi teenuskeskust (Keila ja Paldiski linn)²⁴, mis on võimelised pakkuma kvaliteetteenuseid, kusjuures Keila kliendipotentsiaal on lähedal IV tasandi keskuse kriteeriumitele. Samas asuvad keskused omavalitsuse äärealadel, s.t. valla keskosas asuvate külade kaugus nendest keskustest on suur. Samas vastab vaid üks – Rummu – 2. tasandi keskuse kriteeriumidele, kus on välja arendatud kohalikud baasteenused. Ülejäänud keskused on 1. tasandi keskused, mis võivad osutada kohalikke lihtteenuseid. S.t. kui välja arvata Rummu, siis tänased väikesed keskused ei saaks mingil juhul olla enam valdade keskused ja ühinemine on enam kui loogiline. Siit tuleb selgelt välja haldusreformi ülisuur vajadus just selles piirkonnas, kus vald peaks baseeruma vähemalt kolmanda tasandi keskusel.

Rändetrendid piirkonnas

Piirkonnas toimub väga intensiivne pendelränne ennekõike Tallinna, mis on võimalik ennekõike tänu suurepärasele ühistranspordi ühendustele. Ka Keila linn on paljudele vaherände punktiks. Suur osa kantides/ küladest on Tallinna jaoks lähivöönd (linnastu), s.t. kust vähemalt 31% kandi hõivatutest käib Tallinnasse tööle. Lähivööndiks on nt. Keila valla Laulasmaa (48,3% tööalane pendelränne) ja Kloogaranna (45,7%). Keila linn ise on palju autonoomsem keskus (38,1% tööalane ränne Tallinnasse, samas kui linna kohaliku hõive määr on 36,8%, s.t. Keila linna piirkonnas töötab palju Keila, Vasalemma ja Padise valla elanikke). Tallinna siirdevöönd (pendelränne 16-30%), s.t. piirkonnad, kus elanike mobiilsus on väiksem, algab Vasalemmast (28,7), samuti kuulub ka Paldiski linn Tallinna siirdevööndisse. S.t. vaatamata üliheale kommunikatsioonile on Paldiski linn piisavalt autonoomne keskus, mida näitab ka suur kohalik tööhõive määr (48%, Harjumaa kõrgeim v.a. Tallinn). Ühinevates omavalitsustes pole ükski Harjumaa kant Tallinna ääreala, Kuid samas – ja see räägib ühinemiste vajalikkusest – **on Keila linn Harju maakonnas ainus toimeala, s.t. reaalne tõmbekeskus piirkonnas, nii Keila vallale kui Padise ja Madise kantidele.** Keila linna ümbrus on kõige terviklikum keskuse ja tagamaaga sotsiaalne ruum. Siit, ühendomavalitsuse strateegiline siht võikski olla Keila linna kui tõmbekeskuse rolli veelgi olulisim suurendamine piirkonnas vis-a-vis Tallinn, millega Keila linnas võiks kujuneda tugev regionaalse taseme teenuskeskus', mis on võrreldav maakonnakeskusega (23 000 elanikku on lähedane Läänemaa elanike arvule).

Paldiski linn on tunduvalt vähem seotud Tallinnaga, pendelränne indeks (21,7) võrreldes lähedal asuvate Kloogarannaga ja Kloogaga on see üle kahe korra madalam. Paldiski linna eristab piirkonnas samuti kõrge kohaliku hõive indeks (48,3%), ehkki suhteliselt madala üldise hõive foonil. Ka Keila linnas on kohaliku hõive näitaja suhteliselt kõrge (36,8%). See võimaldab rääkida niivõrd võimsas Tallinna tõmbes ka rändetrendides (õigemini kohaliku tööhõive tagamises) kahe keskuse olemasolust, kui autonoomse piirkonna arengu eeldusest. Siirdevöönditest on Rummu ja Harju Risti madala kohaliku hõivega (28,9% ja 22,3%), Vasalemmas on kohaliku hõive määr 14,9%, mis on sarnane Laulasmaaga (13,7%) samas kui hõivemäär on samuti madal (ca. 50%). See näitab selle suuna oluliselt väiksemat majanduspotentsiaali ja tööturu arengu võimalusi piirkonnas.

²⁴ Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. RAKE 2015

2) Mõju elanike elutingimustele

Valdade eraldi jätkamise puhul või isegi nõ. maavaldade mustri puhul, ei suudeta ilmselt piisavalt hästi tasakaalustada ääremaastumise tendentsi (ühistranspordi arendamine, juurdepääs spetsialiseeritud teenustele Padise, Nõva ning Vasalemma kantide puhul). S.t. kui Keila valla elanikud saavad lihtsalt liikuda valla keskusesse ja Tallinna, siis kaugemates kantides võib see hakata kahandama elu kvaliteeti.

Demograafilise situatsiooni mõjutamine võiks toimida kolmes suunas. Esiteks, koolide juhtimise ja arendamise parem strateegiline koordineerimine ajal, mil suureneb ka põhikooli laste arv Keila piirkonnas (Lehola ja Klooga) ja on vähenemas kriitilisele piirile Padise (täna 53 last, viimase kolme aasta langus 24%) ja Ämari kandis (55 last, viimase 3 aastaga langus 35%). Parema strateegiline planeerimine (koolide õpi ja tugiteenuste kvaliteedi suurendamisega, täiskoormusega spetsialiseeritud aineõpetajad kolmes kooliastmes jne.) aitaks vähendada sealt õpilasarännet ja vanemate rändeorientatsiooni. Teine, sihipärase majanduspoliitikana tänaste ettevõtjalade ühise arendamise teel (lisaks Keilale Paldiski ja Rummu-Ämari), millega kaasatakse lisatööjõudu väljapoolt piirkonda või suudetakse rännet suunata rohkem valla keskusesse (see võiks olla omavalitsuse eraldi pikaajaline strateegia.) Kolmandaks, Tallinna valgalade edasine laiendamine ennekõike Keila vallas, samuti Paldiski piirkonnas. Täna on Keila arengutel piirid peal, valgalad arenevad naabervaldades. Ühine elamuarenduspoliitika ennekõike raudtee kulgemise suundades võib ühendamavalitsuses anda palju paremaid tulemusi kui eraldi tegutsedes.

Keskus - tagamaa seosed

Omavalitsuste klassikaline formaat eeldab keskus-tagamaa mustrit, mis oleks hädavajalik eriti valg-linnastumise piirkondade arendamisel. Keskuseta tagamaad, mida me näeme Keila ja Harku valdades, samuti tagamaata keskused (nagu Keila linn vs. Saku) pole jätkusuutlikud. Vähemalt ajutiselt tekitab ka ressursside ülekandmine jõukamatelt vaesematele piirkondadele, mis pikemas perspektiivis suurendab see piirkonna terviklikkust ja hakkab teenima ennekõike keskuse huve. (Nt täna läheb Türi vallal keskusesse ca 75% investeeringuid, ehkki elanikke on ca.50%.) Seega pikaajalisest vaatevinklist oleks tugeva keskuse ja suure ning mitmekesise tagamaaga omavalitsused jätkusuutliku arengu eelis.

Esiteks, saab selles mastaabis – mis on täna umbes Läänemaa rahvastik – kujundada nõ. mitmekihilise omavalitsuse juhtimise mudeli (sarnaselt Saue suurvallale), kus strateegiline keskus ja võimekus on selgelt suunatud valla kui terviku pikaajaliste eeliste realiseerimisega erinevate strateegiate kaudu (ettevõtlusstrateegia, välissuhtlusstrateegia), samas arendatakse välja detsentraliseeritud teenuskeskuste ja – punktide võrgustik, mis suudavad vastavalt suurusele, osutada 1-3 tasandi teenused, s.h. koostööd valla strateegilise keskusega. Selline detsentraliseeritud mudel ei eelda alati suurt füüsilist administratiivset keskust, kuid häid kommunikatsioone valla keskusesse. Sest lisaks teenuskeskuste kui kohalike territoriaalüksuste (talituse) ametnikest saab teine osa teenust osutavaid osakondade ametnikke dekontsentreerida vajadusel samuti teenuskeskustesse. S.t. teenuste osutamise struktuur võib olla päris hajutatud. Selle organismi juhtimine on keeruline, kuid võimalik siis kui operatiivne autonoomia (mis on ju hallatavatel asutustel olemas) järk järgult suureneb optimumini. Siiski, Keila linna kui tugeva keskuse väljajäämine ühinemisprotsessist võib kujundada väga palju pingeid nii ühinemise protsessis kui tulevase valla tasakaalustatud ja tervikliku arengu tagamisel.

Teine aspekt oleks suure omavalitsuse sisese mitmekesiste võimaluste pika perspektiiviga arendamine ja nende omavahel sidumine. Ühest küljest ettevõtluse arendamine Rummu-Ämari ja Paldiski linna piirkonnas kui pikaajaline projekt, mis võimaldab panna ettevõtluse arendamise uuele tasandile piirkonnas. Ainuüksi Paldiski sadama kaubamärk ja Ämari lennuväli oleks piirkonna kuvandile sisuline lisaväärtus. Täna toimub Ämari lennuvälja ja seda ümbritseva kompleksi arendamine/ teenindamine põhiliselt Tallinna tööjõu arvel. Seda trendi võib pöörata ja kohalikku hõivet parandada. Kahjuks on täna omavalitsuste ajahorisondid liiga kitsad, et selliseid eesmärke seada.

Kolmandaks, hajaasutuse loogika laiendamine ja sellega elanikkonna suurendamine. Keila linn on juba selgelt tajunud arengupiire selles dimensioonis. Ettepanek anda oma külad Keila linnale oli tehtud Saue vallale (vastas – eitavalt), Harku vallale ja Keila vallale. Kokku on nendes üheksas külas 2568 elanikku, s.t. pool Keila valla elanikkonnast. Sellises kontekstis ei ole põhjendatud Keila linna juhtide seletused (ühinemisettepaneku tagasilükkamisel), et Keila linn peab jääma linnaks²⁵ Neljandaks, puhkemajanduse kompleksne arendamine nii Lahepere-Lohusalu kui Paldiski-Kurkse piirkonnas.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Mitmekihilise detsentraliseeritud valla puhul on peamine efekt, esiteks, suurem rõhk teenuste arendusele ja selle efektiivsuse/ kvaliteedi ühtlustamisele, mis on ka lisaressursi allikas. Teiseks, saab arendada välja või laiendada keskuse spetsialiseeritud ametnike arvelt valla elanike juurdepääsu teenustele, mida varem kas ei olnud (samas kvaliteedis) või mida väikse sihtrühma tõttu oli kulukas välja arendada (nt. puuetega inimeste spetsiifilised rühmad, korrektsioonitegevus jne.) Kolmandaks, sihipärase detsentraliseerimise strateegia puhul suureneb kodanike osalus teenuste disainimisel ja osutamisel vahetu tagasiside vormis teenuskeskuste tasemel kuni teenuste osutamise delegeerimiseni kodanikeühendustele. Just nende kvaliteedi aspektide puhul on keskne teenuste maht ja kvaliteet ja ökonomia võivad suureneada kõikidel tasanditel. Lisaks, delegeerimise puhul külakeskustele-MTÜdele on võimalik osutada seda väga väikeses mahus kuid kvaliteetselt isekorralduse vormis. Neljandaks, tugiteenuste ja strateegiliste arendusteente tsentraliseerimine (finants-majandus analüüs, planeerimine, varahaldus jne.) võimaldavad tõhustada strateegilist juhtimist ja vähendada valede otsuste majanduslikke tagajärgi.

5) Mõju haldussuutlikkusele

(vt. eelpool mitmekihilise valitsemise tööjaotusest)

6) Mõju demograafilisele situatsioonile²⁶

Üldine demograafiline perspektiiv aastateks 2015 – 30 on piirkonnas soodne. Demograafiline perspektiiv Keila linnale, Keila vallale, Paldiski linnale ja Vasalemma vallale on – mitteääremaaline, mis tähendab suhteliselt madalat rahvastiku langust (3,4-4,4 % perioodil, suurel määral rände tulemusena). Siiski on laste osakaal esimeses kahes märgatavalt suurem (18,0 ja 19,1) /Võrdluseks Rae ja Kiili vallas on see näitaja 24,6) ning vanadussõltuvuse määr (pensionäride suhe tööelistesse) soodsam (21,8 ja 21,9) kui Paldiski linnas (vastavalt 14,9 ja

²⁵ Linn on tiheasustusega omavalitsus, samal ajal kui vald on hajaasustusega omavalitsusüksus. Nii erinevate asustustihedusega omavalitsusüksuste kokku liitmine ei vähendaks uue omavalitsuse juhtimiskulusid, samuti ei tooks see kaasa haldussuutlikkuse kasvu. Keila linnavolikogu 33nda istungi protokoll 31. mai 2016

²⁶ Vt. Rahvastikuproгноos andmed

25,0) ja Vasalemma vallas (15,4 j 24,6). Padise vallas on aga prognoositud ääremaastumise riski. Padise valla tänane seis on sarnane pigem Vasalemma vallaga (14,4 laste proportsioon ja vanadussõltuvuse määr – 24,9), kuid 2030 aasta perspektiivis väheneb elanikkond seal 17,1-18,3 %.

Seega demonstreerib Keila linn ja Keila vald väga sarnaseid objektiivseid näitajaid ja keskustagamaa loogika annaks nende arengule selge sünergia. Samuti ei ole Paldiski linn ja Vasalemma vald demograafilises mõttes sugugi koorem, oskusliku töö ja õpirände mõjutamisega võivad need näitajad ühtlustuda. Padise valla rahvastiku osakaal on niivõrd väike, et suuremad sotsiaalkulud ei avaldaks eelarvele märkimisväärset mõju. Küll aga võiks industriaalarengu aladelt toimida ülekannet miljööväärtuslikku ja vähe asutatud piirkonda just endises Risti kihelkonnas (nt. hooldekodu rajamine ja madalama palgatasemega tööhõive kindlustamine).

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Piirkonna suureks eeliseks on väga hästi arenenud ühistransport, mis toetab intensiivset töörrannet. Kahel raudteeliinil on (a) Paldiskist – Keilasse päevas 15 rongi (edasi-tagasi, s.t. kokku 30 reisi) ja (b) Keila – Vasalemma liinil 11 rongi. Harju Ristile (+Vihterpalusse) on Tallinnast 4 edasi-tagasi liini, Keilast Harju Ristile isegi rohkem – 5 liini. Tallinn – Keila-Joa-Kloogaranna liinil on suvegraafikus 17 edasi-tagasi ühendust. Samuti on käigus rida Paldiski – Keila liine, mis läbivad külasid, mis on rongiliinist kaugemal. Samas pole Paldiskisse praktiliselt ühistransporti Padise-Harju Risti suunal (üks edasi-tagasi reis). See näitab Paldiski ja Padise valla nõrka seotust. Ilmselt poleks selle transpordi korraldamine ka majanduslikult mõistlik tulevikus. Seega transpordikommunikatsioonid kulgevad Keilast radiaalselt kahes suunas (Paldiski ja Vasalemma-Rummu), millele lisandub sisuliselt „Tallinna ringtee“ osa, mis kulgeb Kloogarannast mööda rannaäärt Tabasalu kaudu Tallinna.

Sellise kompleksi tõhus töötamine eeldab, ühest küljest head tagasisidet-infot altpoolt, mille peaksid tagama osavalla või kogukonna kogud; ja omavalitsuse mõjukust, et osaleda oma huvides, Harjumaa ühistranspordikeskuse kaudu, piirkonna transpordivõrgustiku arendamises. Ilmne on sellise mõju võimalused ühistranspordi terviklikkus tagamisel siis, kui oleks Keila suurvald, mis võimaldab tagada sellega ka valla terviklikkuse suurendamise.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

(vt. eelpool Paldiski ja Rummu/Ämari potentsiaal).

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Kuna töörranne siiski ei ole territoriaalse terviklikkuse saavutamiseks avalikus sektoris määrav faktor hinnatakse haridusteenuste tarbimise näitel, kuivõrd on kohalik elanikkond orienteeritud kohalike avalike teenuste tarbimisele. 2009. tehtud uuring²⁷ näitas põhikooli tasandil on õpiränne järgmine (% õpilastest):

Vald/ linn	1 aste	2 aste	3 aste
Keila linn	6	7	17
Keila Vald	36	39	71
Padise vald	2	9	1

²⁷ Annus t. jt. Harjumaa koolivõrgu analüüs ja lähtekohad selle arendamiseks. Tallinn 2009

Paldiski linn	4	4	5
Vasalemma vald	16	16	24
Harju keskmine	7	7	12

Nagu tabelist näha käisid Padise valla ja Paldiski linna lapsed reeglina oma omavalitsuse põhikoolis, samas kui Vasalemma vallas oli ränne 3 kooliastmes ligi veerand, Keila vallas aga 71%. 1 kooliastmes on Keila vald lahendanud probleemi kahe 1 astme (kasvava laste arvuga) põhikooli avamisega Kloogal ja Leholas. 2009 tehtud uuring²⁸ näitas, et 2006-2008 gümnaasiumi õpilasaränne oli järgmine (õpilaste arv):

Vald/ linn	Tallinna	Harju maakonda	Teise maakonda	Kutseharidusse
Keila linn	37	244	4	177 (38%)
Padise vald	30 (62,5%)	8	10	52 (52%)
Paldiski linn	2	82	0	54 (39%)
Vasalemma vald	16 (51%)	11	4	50 (62%)

Gümnaasiumi rände pilt on natukene selgem. Keila linnast käib Tallinna 31% (sarnane tulemus on ka „Harjumaa koolivõrgu analüüsis riigigümnaasiumite rajamiseks perioodil 2015-2023“²⁹ – 33% õpilastest käib Tallinnas gümnaasiumis). Samas Padise vallast ei minda mitte Keila linna vaid Tallinnasse või muu maakonna gümnaasiumisse. Vasalemma vallas liigutakse rohkem Keila linna kooli ja samuti ei suundu Paldiski õpilased Tallinna. Seega gümnaasiumi ränne näitab, et ühinev vald võib olla avalike teenuste tarbimisel kohati üsna hajus.

Harjumaa koolivõrgu analüüsis riigigümnaasiumite rajamiseks perioodil 2015-2023³⁰ selgus, et Keila linnas registreeritud elukohaga on 2014. aastal 206 gümnaasiumiastme õpilast, neist kodulinnas õpib vaid 137 so 67%. (ka 2008 uuring andis rändeks 31%). Seega Keila linna gümnaasiumirände ja töörande tasemed on sarnased, mistõttu võib eeldada nende rännete omavahelist seost. Üldiselt näitavad arvud, et Keila linn on ka avalike teenuste tarbimisel Tallinna lähivöönd, samas kui Paldiski linn on selgelt siirdevöönd, ehkki Paldiski ja Keila linna rongiühenduse ajavahe Tallinnaga on 22 minutit. 2008.a uuringus³¹ polnud andmeid Keila valla gümnaasistide rändest, 2015 aasta uuring näitab neid Keila gümnaasiumis – 14, rahvaloenduse andmetel on neid ca. 80, siis võib eeldada, et nad käivad (Laulasmaa põhikooli jätkuna) samuti Tallinnas.

Koole tuleks juhtida koolipiirkondade strateegilise koordineerimise kaudu, mis suurendab gümnaasiumi tõmmet ja vähendab perspektiivi, et koole on vaja sulgeda.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

(vt. osa keskus ja tagamaa loogika)

Mõjude analüüsi kokkuvõte

²⁸ Annus t. jt. Harjumaa koolivõrgu analüüs ja lähtekohad selle arendamiseks. Tallinn 2009

²⁹ Haljaste K., Noorkõiv R. Harjumaa koolivõrgu analüüs riigigümnaasiumite rajamiseks perioodil 2015-2023. Tartu 2015

³⁰ Haljaste K., Noorkõiv R. Harjumaa koolivõrgu analüüs riigigümnaasiumite rajamiseks perioodil 2015-2023. Tartu 2015.

³¹ Annus t. jt. Harjumaa koolivõrgu analüüs ja lähtekohad selle arendamiseks. Tallinn 2009

Sellist heterogeenset piirkonda ei saa täna käsitleda kui tervikut topograafilises (füüsilise geograafia) mõttes nagu väiksemate üksuste puhul. Väga heterogeensed piirkonnad ja kogukonnad tulevad juba ajaloost, kelle vahelised püsisuhted ei ulatu loomulikke rännet pidi kaugele ja keda ühendab pigem ränne Tallinnasse.

See tähendab, et eesmärgiks ei ole terviklikkus topograafilises mõttes, sest nii suurel territooriumil on see võimatu. **Sihiks tuleb seada kujundada topoloogiliselt terviklik ruum erinevate kommunikatsiooni ja organisatsioonikorralduse mehhanismide kaudu.** Selles ruumis eristuks selgelt strateegilise arenduse ja planeerimise keskus, mis toetub hästi detsentraliseeritud baasteenuste võrgustikule hästi toimiva kommunikatsiooni ja ühistranspordi süsteemiga. Tugevaid 3. tasandi keskusi tuleks arendada Tallinna siirdevööndi piirkondades (Rummi- Ämari, Paldiski juba on 3. tasandi keskus).

Kui ühinemisse on kaasatud ka Keila linn – kujuneb piirkonnas kahe-kolme keskusega omavalitsus, milles domineerib Keila linn (asustusüksusena) kui regionaalne keskus ja 3. taseme teenuskeskustena Paldiski ja Vasalemma või Rummu või Ämari. See annaks väga tugeva tõuke nii keskuste arendamisele ja spetsialiseerumisele kui ka kogukondade tasandil teenusvõimekuse säilitamisele. See võimaldaks pehmeneda Padise – ja Harju Risti kantide ääremaastumist.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“³².

Mastaabiefekti ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Ülesannete täitmise kõrged valmisoleku kulud on tingitud sellest, et väikese elanike arvuga omavalitsus peab tagama kõikide ülesannete täitmiseks vajaliku töötaja olemasolu (tööaeg jaguneb mitme ülesande peale). 1000 elanikuga omavalitsuses on linna- ja vallavalitsuse töötajate arv 1000 elaniku kohta u 9,7, vähenedes 5000 elanikuga omavalitsuses 4,3-le.

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

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

³² <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 5).

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel

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

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud paragrahvi 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla volikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017³³. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

³³ HRS § 9 lg 2 ja 8.