

21.04.2017

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Narva-Jõesuu linna, Sillamäe linna ja Vaivara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ kohta maavanemale põhjendatud arvamuse koostamiseks Sillamäe Linnavolikogu poolt moodustatud tööühma

ARUANNE

Sillamäe 2017

SISUKORD

SISUKORD	2
ÜHINEMISETTEPANEKU ESITAMINE	3
ETTEPANEKU SISU	4
KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE TEGEVUS VABARIIGI VALITSUSE ETTEPANEKU SAAMISEL.....	5
ELANIKE ARVAMUSE VÄLJASELGITAMINE.....	6
PÕHJENDATUD ARVAMUS VABARIIGI VALITSUSE ETTEPANEKULE.....	8
ANALÜÜS	10
Haldusreformi eesmärgi saavutamine	10
Ühinemise üldised mõjud.....	10
Varasemate ühinemiste analüüs.....	12
Valitsemissektori kulu	13
Ajalooline põhjendatus	15
Mõju elanike elutingimustele.....	15
Elanike ühtekuuluvustunne	17
Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile	18
Avalik kord ja julgeolek.....	18
Majandus.....	19
Keskonnakaitse	20
Elamu- ja kommunaalmajandus	20
Vaba aeg, kultuur ja religioon	21
Haridus	22
Sotsiaalne kaitse	23
Mõju haldussuutlikkusele.....	24
Mõju demograafilisele situatsioonile.....	25
Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele.....	25
Mõju ettevõtluskeskkonnale	26
Mõju hariduslikule olukorrale	26
Omaavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine	27
KOKKULEPPED ASJAOMASTE VOLIKOGUDEGA	28
VALIMISTOIMINGUD KOOSTÖÖS ASJAOMASTE VOLIKOGUDEGA	31
UUE OMAVALITSUSÜKSUSE NIMI	32
JÄRELDUSED	33

ÜHINEMISETTEPANEKU ESITAMINE

15. veebruaril 2017 esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Narva-Jõesuu linna, Sillamäe linna ja Vaivara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise¹.

Haldusreformi seaduse (HRS) mõistes on tegemist valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmisega Vabariigi Valitsuse algatusel. Haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 järgi Vabariigi Valitsus algatab hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja mille suhtes ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrust ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda sama HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Rahandusministeerium esitab asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi Vabariigi Valitsuse ettepanek), mille kohta tuleb aramus esitada hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksus esitab ettepaneku kohta, arvestades HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, negatiivse põhjendatud arvamuse, siis:

1) võib Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse arvamus esitatud põhjenduste hindamise tulemusena, arvestades HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, lõpetada selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse, misjärel Rahandusministeerium teavitab sellest viivitamata kohaliku omavalitsuse üksust;

2) hindab Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse arvamus esitatud põhjendusi ning kui tema hinnangul ei ole esitatud põhjendused HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid arvestades piisavalt kaalukad, otsustab omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise oma määrusega.

¹ Vt lisa 1

ETTEPANEKU SISU

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Narva-Jõesuu linna, Sillamäe linna ja Vaivara valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise sisaldab ühinemissettepanekut järgmistel peamistel tingimustel:

- 1) Narva-Jõesuu linna, Sillamäe linna ja Vaivara valla linna ühinemise teel moodustatakse uus haldusüksus.
- 2) Uue haldusüksuse nimeks määratakse Vaivara vald.
- 3) Vaivara valla piiri muudetakse senise Kohtla-Järve Viivikonna linnaosana (Viivikonna ja Sirgala) määratud territooriumi arvamisega Vaivara valla koosseisu.

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE TEGEVUS VABARIIGI VALITSUSE ETTEPANEKU SAAMISEL

HRS § 12 lõike 1 järgi toimub Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-s 8 sätestatud korras, arvestades HRS §s 12 sätestatud erisusi. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõikes 1, lõike 3 punktis 3 ja lõikes 4 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 11 lõikes 4 ja § 17 lõikes 3 sätestatud HRSs sätestatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise puhul ei kohaldata.

HRS § 12 lõike 2 järgi teeb kohaliku omavalitsuse üksus pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist järgmised toimingud:

1) selgitab välja elanike arvamuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud korras;

2) esitab hiljemalt 2017. aasta 15. maiks maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamuse Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta;

3) lepib hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks teiste asjaomaste volikogudega kokku omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise, kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise, lähtudes HRS § 12 lõigetest 5 ja 6, HRS §-dest 14–18 ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-st 92;

4) teeb hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud.

ELANIKE ARVAMUSE VÄLJASELGITAMINE

Elanike arvamus selgitatakse asjaomastes kohaliku omavalitsuse üksustes välja kooskõlas HRS §-ga 6. Elanike küsitluse läbiviimise aeg määratakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 alusel kehtestatud korras. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole hiljemalt 2017. aasta 15. maiks elanike arvamust välja selgitanud, siis korraldab elanike arvamuse väljaselgitamise asjaomane maavalitsus.

Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasnega elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ järgi selgitatakse elanike arvamus välja küsitlusel. Küsitlusest on õigus osa võtta igal küsitluse ajaks vähemalt 16-aastaseks saanud elanikul, kes Eesti rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetel elab püsivalt asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal. Küsitluses osaleja täidab küsitluslehe, tehes sellele märke vastusevariandi „jah“ või „ei“ juurde. Küsitluse aeg Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisel on 23. ja 24. aprill 2017. a. Elektrooniline küsitlus toimub 23. aprillil 2017. a. Küsitluspunkti asukoha määrab valla- või linnavalitsus. Küsitluse koht avalikustatakse vähemalt kaks nädalat enne küsitluse toimumist. Küsitluse tulemused kinnitatakse volikogu otsusega kümne kalendripäeva jooksul pärast küsitluse lõppemist, kui valla- või linnavalitsusele ei ole laekunud kaebusi komisjoni toimingute või otsuste kohta või esitatud kaebused on saanud lõpliku lahenduse. Küsitluse viib läbi linnavalitsus ja linnavalitsuse moodustatud komisjon.

Elanike küsitluse tulemused ei ole seaduse kohaselt volikogule siduvad, kuid et nii volikogu kui Vabariigi Valitsuse otsus peavad olema põhjendatud, tuleb elanike arvamusega arvestada (kui otsus elanike arvamust eirab, tuleks seda otsuses motiveerida).

Tulenevalt HRS § 24 lõikest 1 ja Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõike 2 punktist 2 kaetakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise kulud, sh elanike küsitluse kulu riigieelarvest.

Kui asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse organid ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisel elanike küsitlust korraldanud ega nende arvamust 15. maiks 2017. a välja selgitanud, teeb käesolevas määruses nimetatud toimingud ja otsused asjaomane maavanem.

Sillamäe Linnavalitsus korraldas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ettepanekuga seoses 23.-24. aprillil 2017. a Sillamäe linna elanike küsitluse. Küsitluses osales isikut, kellest pooldas Vaivara valla, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linna, samuti Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa (Viivikonna ja Sirgala) ühinemist uueks omavalitsusüksuseks nimetusega Vaivara vald ja olid selle vastu.

Narva-Jõesuu Linnavalitsus korraldas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ettepanekuga seoses 9.-10. aprillil 2017. a Narva-Jõesuu linna elanike küsitluse. Küsitluses osales 272 isikut (11% küsitluses osalejate nimekirja kantud isikutest), kellest 47 (17% küsitlusel osalenutest) pooldas Narva-Jõesuu linna, Sillamäe linna ja Vaivara valla ühinemist üheks omavalitsusüksuseks ja 222 (82% küsitlusel osalenutest) olid selle vastu.

Vaivara Vallavalitsus korraldas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ettepanekuga seoses 13. ja 16. aprillil 2017. a Vaivara valla elanike küsitluse. Küsitluses osales 96 isikut (6,4% küsitluses osalejate nimekirja kantud isikutest), kellest 11 (0,7% küsitlusel osalenutest) pooldas Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemist Sillamäe linnaga ja 85 (71,4% küsitlusel osalenutest) olid selle vastu.

Kohtla-Järve korraldas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ettepanekuga seoses 23.-24. aprillil 2017. a Kohtla-Järve Viivikonna linnaosaelanike küsitluse. Küsitluses osales isikut, kellest toetas Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa arvamist Vaivara valla koosseisu ja olid selle vastu.

PÕHJENDATUD ARVAMUS VABARIIGI VALITSUSE ETTEPANEKULE

Põhjendatud arvamus tuleb esitada maavanemale hiljemalt 15. maiks, vastasel juhul loetakse Vabariigi Valitsuse ettepanek vastuvõetuks.

HRS § 1 lõike 2 ja § 9 lõike 2 järgi peaks põhjendatud arvamus lähtuma Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest ja eesmärgist et kohaliku omavalitsuse üksused peavad olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

ETHS § 7 lõike 5 järgi arvestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel järgmisi asjaolusid:

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

Negatiivne põhjendatud arvamus peaks HRS § 9 lõikest 9 tulenevalt lähtuma HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaoludest. Need on:

1) HRS § 9 lõike 2 järgi Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolud, arvestades HRS § 1 lõiget 2 ja § 3.

2) HRS § 9 lõike 3 järgi kui kohaliku omavalitsuse üksuse erandiks jäämisega ei kaasne negatiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ning täidetud on vähemalt üks järgmistest tingimustest:

a) ühinevad vähemalt kaks kohaliku omavalitsuse üksust, mis moodustavad haldusterritoriaalselt loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km² ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;

b) moodustatakse vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumidest või nende osadest riigipiiri seaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;

c) kohaliku omavalitsuse üksus on mereline saarvald ehk vald, mis asub Eesti territoriaalmeres paikneval saarel, mille territooriumi vald tervikuna hõlmab ja kus teostatakse iseseisvat omavalitsuslikku haldamist;

d) HRS §-s 8 nimetatud määruses sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustamisel oleva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv vastas rahvastikuregistri andmete kohaselt 2016. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, kuid elanike arvu vähenemise tõttu ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga enam sellele kriteeriumile.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttest ja nõudest, et kui omavalitsuse piire või korraldust kavatakse muuta, tuleb ära kuulata omavalitsusüksuse arvamus, võib omavalitsusüksus oma arvamusel ka vabalt motiveerida, kasutades neid argumente, mida ise oluliseks peab.

Muu hulgas tuleb märkida, et Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirja järgi tõdetakse, et antud moodustis (ühinenud omavalitsusüksus – LV märkus) ei arvestaks omavalitsuste profiili, toimimisloogikat ega ka kultuurilist eripära. Samuti leiab seletuskirjast muid viiteid võimalikele ebakõladele nende kriteeriumide osas, näiteks elanike ühtekuuluvustunne.

Ka Vabariigi Valitsuse määruse „Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri toob välja mitmeid asjaolusid, mis Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemist Sillamäe linnaga ei toeta.

ANALÜÜS

Haldusreformi eesmärgi saavutamine

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

Seaduses nimetatud haldusreformi eesmärgi saavutamiseks tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel eelistada kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku. See omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium on Sillamäe linnal täidetud ja selle kriteeriumi täitmiseks ei ole vaja ühegi teise omavalitsusüksusega ega omavalitsusüksuse linnaosaga ühineda.

Ühinemise üldised mõjud

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõus on märgitud, et omavalitsuste ühinemise mõjude kohta on esitatud mõju hinnangud 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas, lk 93-105². Refereeringud sellest seletuskirjast:

„Eelnõu ei mõjuta tööhõivet laiemalt, ent mõjutab ühinevates omavalitsustes tööl olevate ametnike (ja teenistujate) töökohtasid, mis võivad reformi järgselt muutuda ning mille arv tõenäoliselt väheneb.

...

Erineva suurusega ühinenud ja mitte ühinenud kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetuste ülevaatest ilmneb, et erinevate toetusmeetmete varieeruvus (sh rahaline maht, kvalifitseerumine) omavalitsuste lõikes on üsna suur. Koostöös ühiste praktikate väljatöötamine võib olla raskendatud, kuid perspektiivis vajalik. Ühinemise puhul on võimalik tagada piirkonna elanikele sotsiaalne kaitse ühtsematel alustel.

...

Senised analüüsid näitavad, et ühinemise tulemusena moodustub suures omavalitsuses koos võimaliku võimude kaugenemise ja ääremaastumisega aktiveeruvad külad ja kasvab kogukondade ühtsustunne. Ühinemiste tulemusena suureneb kodanike teadlikkus kodanikuaktiivsusest ja – organiseerumisest ja selle tähtsusest, hoogustub külaliikumine ja suureneb kodanikeühenduste poolt täidetavate ülesannete olulisus.

...

² <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

Väikevaldadel on äärmiselt keeruline tagada kvaliteetne, tööturu vajadustele vastav haridus ning tuginõustamise ja huvihariduse vajalik tase. ... väikevallad suudavad tagada kvaliteetse hariduse jätkusuutliku finantseerimise vaid piirkondliku hariduse korralduse ja finantseerimise abil.

...

Samas ei saa tõenäoliselt (haldusterritoriaalne reform) üksi ei peatada ega pöörata ümber pikaaegseid rahvastiku vähenemise tendentse enamikes maapiirkondades. Küll aga võib haldusreform mõnevõrra neid tendentse vähendada.

...

Kriteeriumidele vastava suurusega ja suuremates omavalitsustes on tänasest keskmisest märkimisväärselt suurem võimekus võtta tööle kogenud spetsialiste ning anda neile piisavalt väljakutsuvat ning spetsialiseerumisvõimalustega tööd, tõhustades seeläbi osaliselt ka tagasisirandepoliitikat.

...

Kui enamuse omavalitsuste suurus on 5000 elaniku ja üle selle, kasvab tõenäosus, et KOVi palgal on IT funktsiooniga inimene. Sellest suurusest alates hakkab tekkima tunnetus IT juhtimise vajaduse järele. Juhul kui omavalitsuses on täiskoormusega IT valdkonna eest vastutav spetsialist, paraneb KOVi võime riigi toel rajatava IT tugikeskuse teenuste tellimiseks, kasvab KOVi võimekus teenuseid ja teadmisi vastu võtta ning vajadus ja võimekus professionaalsete teenuste tellimise järele.

...

Reformi mõju põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengule on kaudne, vähene ja ebaoluline.

...

Mõju ulatus regionaalvaldkonnas on oluline, sest suuremal territooriumil ja paremate spetsialistide kaasamine annavad omavalitsustele paremad hoovad piirkonna arengut mõjutada.

...

Omavalitsusüksuste ühinemise tulemusena suurenevad uute omavalitsuste elanike arv ja pindala ning need võivad mõjutada oluliselt omavalitsuste toimimist, sh võimekust saavutada mastaabisäästu.

...

Omavalitsuste ühinemise tulemusena ühtlustuvad omavalitsustel eesseisvad väljakutsed ja võimalused viia ellu kohaliku omavalitsuse ülesandeid. ... Ühinemiste peamine efekt ei seisne täiesti uute või senisest kvaliteetsemate avalike teenuste loomises, vaid taseme ühtlustumises, s.t paljude väikeste omavalitsuste elanikud, kes täna teatud teenuseid oma koduvallas ei saanud tarbida, saavad sellise võimaluse.

...

Ühinenud valdades ei ole reeglina seatud eesmärgiks valitsemiskulude otsene kokkuhoid, vaid pigem asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu suurenesid kõikides valdades kulutused valitsemisele, kuid vähenes valitsemiskulude osakaal eelarves.

...

Reformiga kaasneb omavalitsuste eelarvete suurenemine ning samal ajal võimaldab mastaabiefekt tugitegevuste peale vähem kulutada ja ressursi rohkem arendustegevustesse suunata. Suurem eelarve tähendab väiksemat tõenäosust sattuda finantsraskustesse, mis tähendab omakorda soodsamaid laenutingimusi. Nimetatud asjaolud kokku annavad täiendava võimekuse realiseerida elukeskkonna arendamise projekte suuremas mahus ja lühema ajaperioodi jooksul.

...

Omavalitsuste suuruse ja võimekuse kasv annab neile võimaluse laiendada partnerlust rahvusvahelistes omavalitsuste koostöövõrgustikes.

...

Reformi mõju turvalisusele avaldub kaudselt eri piirkondade haldusvõimekuse suurenemise kaudu.

...

Kohalike omavalitsuste ühinemised on keerukad protsessid, mille puhul ei ole alati võimalik eristada toimunud arengute ning ühinemise põhjuslikke seoseid, kuna oluliselt määravad on kokkulangevus muude sotsiaalmajanduslike protsesside ning taustateguritega (eelkõige majanduskasv vs majanduslangus), samuti võivad mõjud erineda piirkonniti ning omavalitsuse tüübiti (keskuseline vs ääremaaline). Haldusreformi tegelikku lõplikku mõju hinnatakse alles pärast reformi rakendumist.“

Seaduseelnõu seletuskirjas toodud mõjude hinnangu kokkuvõtteks saab välja tuua, et:

- 1) Seaduseelnõu mõjuhindang ei ole koostatud konkreetselt Sillamäe, Vaivara ja Narva-Jõesuu kohta, vaid üldiselt seaduse võimalike mõjude kohta.
- 2) Ühinemisprotsessi mõjusid on lõppkokkuvõttes keerukas hinnata, sest alati ei ole võimalik eristada toimunud arengute ning ühinemise põhjuslikke seoseid.
- 3) Kõige olulisem ja selgemini väljatoodud positiivne mõju on kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kus ühinenud valdades on reeglina seatud eesmärgiks asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu pärast ühinemisi on oodata valdade valitsemiskulusid suhteliselt samal tasemel praeguse linnakeskuse valitsemiskulude tasemega.

Varasemate ühinemiste analüüs

Siseministerium on koostanud analüüsi Eestis perioodil 1996-2009 toimunud omavalitsuste ühinemiste finantsmõjudest³. Selles analüüsis on hinnatud üldvalitsemiskulusid (üldvalitsemissektori teenused), mille hulka kuuluvad valla- ja linnavolikogu, valla- ja linnavalitsuse, linnaosavalitsuste kulud, reservfond ning muud üldised valitsemissektori teenused, sest üks peamisi eeldusi on ühinemistega kaasnev võimalik efektiivsuse tõus, mida saab hinnata läbi üldvalitsemiskulude osakaalu ja selle muutuste. On jõutud järeldusele, et ühinemisjärgselt on üldvalitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsustes langenud. Töös on viidatud, et kõige olulisem üldvalitsemiskulude vähenemisel on selle osakaalu vähenemise eelarvest, mis võimaldab enam vahendeid suunata omavalitsuse põhifunktsioonide täitmise ja teenuste osutamise, kus sellel on suurem mõju ja efektiivsus.

³ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/kov_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf

Valitsemissektori kulu

Valitsemissektori kulu põhitegevuse kuludest⁴ oli 2016. aastal Sillamäel 9,4%, Vaivas 12,6% ja Narva-Jõesuus 15,7%⁵.

Analüüsi kohaselt on nende kulude osakaal vaadeldavates omavalitsustes olnud suhteliselt stabiilne. Sillamäel ja Vaivas on valitsemissektori kulude osakaal langustendentsis (Sillamäel 2012. aastal 10,21%, Vaivas 15,93%), Narva-Jõesuus võib valitsemissektori kulude osakaalu hinnata põhimõtteliselt stabiilseks (näiteks 2012. aastal 14,16%, 2014. aastal 15,32%).

Seega esimese tähelepanekuna saab Sillamäe puhul välja tuua, et valitsemissektori kulude osakaal on võrreldes ühendatavate omavalitsusüksustega väiksem. Seetõttu ei ole prognoositav, kas ühinemise tagajärjel väheneksid Sillamäe osas valitsemissektori kulud (Sillamäe on ühinevatest omavalitsustest kõige väiksema valitsemissektori osakaaluga).

Teise märkusena tuleb osundada, et valitsemissektori kulude osakaal on Sillamäel viimastel aastatel vähenenud ja väheneb ka ilma teiste omavalitsusüksustega ühinemiseta.

Kolmas märkus puudutab valitsemissektori kulude sisu. Arvestuslikult kulutatakse iga Sillamäe elaniku (mitte maksumaksja) kohta valitsemissektorile 85, iga Vaivara elaniku kohta 243 ja iga Narva-Jõesuu elaniku kohta 157 eurot aastas. Samas ei ole valitsemissektori kulude sisu omavalitsustes päris sama (ei saa üksühele võrrelda). Näiteks Sillamäel on valitsemissektori kuluna arvestatud ka linna tsentraliseeritud raamatupidamise kulu. Kui teistes omavalitsustes on raamatupidajad asutuste koosseisus, siis kajastub nende kulu vastava valdkonna personalikulul. Teiseks on Sillamäel valitsemissektori kuluna ka tööhõive ja ettevõtluse toetamise projektide kulu, mille sees on lisaks erinevate projektide ettevalmistamise kuludele muu hulgas ka linnapoolne toetus alustavatele ettevõtjatele. Töörühmal olemasoleva info kohaselt Vaivas ja Narva-Jõesuus selline toetus puudub. Ühest küljest sisaldab Sillamäe valitsemissektori kulu kulusid, mida teistes omavalitsustes ei tehta. Teisest küljest tuleks ühinemisejärgselt kõiki toetusmeetmeid (sh tasuta ühistransport, elamute rekonstrueerimise toetus, hooviteede rekonstrueerimise toetus, saunapileti dotatsioon, sotsiaaltoetused, toetused spordile, kultuuri-, haridus- ja noorsootöövaldkonnale) rakendada kõigis ühinenud omavalitsustes ühtedel alustel. Valitsemissektori kulusid silmas pidades tähendab see, et tuleb otsustada, kas loobuda alustavate ettevõtjate toetamisest Sillamäel või näha see toetus ette ka Vaivara ja Narva-Jõesuu ettevõtjatele.

Valitsemissektori kulude vähenemisest saaks kulusid suunata teistesse valdkondadesse. Käesolevas analüüsis ei saa väita, et ühinemisejärgselt oleks ühinenud omavalitsuse halduskulud väiksemad kui täna Sillamäel (seda enam, et lisandub ka Viivikonna, Sirgala ja Kudruküla administreerimine, mida liituvate omavalitsuste eelarve ei kata, lisanduda võivad muud avalikud teenused, samuti tuleb ühtlustada valitsemissektori kuludest tehtavad toetused ja tegevused, mis võib endaga kaasa tuua täiendavaid kulusid). Seetõttu ei saa käesolevas töös anda hinnanguid, kas ja millises mahu oleks valitsemissektorit võimalik muuta efektiivsemaks ja kui palju vahendeid saaks selle arvelt suunata mõnda teise valdkonda. Siseministeeriumi analüüsis on mh välja toodud ka, et valitsemissektori

⁴ St mitte kõigist väljaminekutest, põhitegevuse kulude hulka ei kuulu investeerimistegevus, finantstehingud (näiteks varasemate laenude tagasimaksmine)

⁵ Siin ja edaspidi on arvestuse aluseks võetud 2016. aasta kulud saldoandmike järgi

kuludest mõnda teise valdkonda suunatud vahendite arvelt teiste avalike teenuste kvaliteedi paranemist on olnud keeruline mõõta.

Valitsemissektori kuludega seonduvalt on töögrupp analüüsinud ka ühinevate omavalitsusüksuste ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste koosseise, struktuure ja palgamäärasid. Nende koosseisude optimeerimise osas ei ole käesolevas etapis võimalik seisukohta võtta, sest ameti- ja töökohtade ülesandeid pole võimalik käesoleva töö mahus võrrelda, ei ole selged ühinemisega lisanduvad teenused ja kohustused ning puuduvad vajalikud poliitilised kokkulepped. Siinkohal tuleb veelkord rõhutada, et ka selles valdkonnas toimuvad arengud ka ilma ühinemiseta. Näiteks vähendas Sillamäe 2013. aasta lõpus linnavalitsuse liikmete arvu 1 võrra ning kui 2013. aasta märtsis kinnitatud linnavalitsuse kui asutuse koosseis oli 49 teenistusk kohta, siis praeguse seisuga on linnavalitsuse kui asutuse koosseis 42 teenistusk kohta.

Illustreerimaks töökohtade võrdlemisega seonduvaid küsimusi võib näiteks tuua palgaküsimused üldiselt. Palgakulu on omavalitsustes suurim kululiik, Sillamäel 62 %, Vaivaras 40 %, Narva-Jõesuus 56 % põhitegevuse kuludest (2016. aasta saldoandmete järgi). Palgatasemed on käesoleva analüüsi tegemisel välja selgitatud. Praeguse seisuga ei saa lõplikult otsustada, millised peaksid olema asutuste lõplikud koosseisud (esiteks oleks vaja poliitilist kokkulepet, teiseks põhjalikku analüüsi, mis teenused kuskil keskusel alles jäävad ja mis mahus, kas samade ametinimetustega töötajatel ja ametnikel on samad ülesanded) ning kuidas ühtlustada samasugustel töödel palgatase. Konkreetse näitena võib tuua õpetajate palgad, sest õpetajate töökoormust ning töökohustusi on kõige lihtsam võrrelda. Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel⁶ on õpetajate keskmine palk kuus, võrreldes riigi keskmisega Sillamäel 54 eurot kõrgem, Vaivaras 184 eurot kõrgem ja Narva-Jõesuus 140 eurot madalam. Käesolevas näites on arvestuslikult aluseks võetud põhikooli õpetajate arv, mis on taandatud täiskokosseisuüksusteks (22 kontaktundi). Selles arvestuses on Sillamäel 120,1 õpetaja ametikohta, Vaivaras 12,7 kohta ja Narva-Jõesuus 13,4 kohta. Lihtsustatult (eeldades, et mingeid ümberkorraldusi ei tule teha ja palgatase peaks olema uues omavalitsusüksuses õpetajatel sama) tuleks Vaivara õpetaja palgataseme tagamiseks Sillamäel leida aastas juurde 187 350 ($130 \cdot 12 \cdot 120,1$) eurot, Narva-Jõesuus 52 099 ($324 \cdot 12 \cdot 13,4$) eurot õpetajate paljadeks. Tegelikult eeldaks küsimuse lahendamise poliitilist kokkulepet, kus ja millises mahus haridusteenuseid osutatakse, st eesmärgist tagada haridusteenuse parim kättesaadavus ja kvaliteet, määrata, kus asuvad põhikoolid, kus gümnaasiumid, palju on neisse vaja investeerida, millised on nende koolide koosseisud, millises mahus neid komplekteeritakse.

Valitsemissektori kuludega seonduvalt on töögrupp analüüsinud ka ühinevate omavalitsusüksuste kuulumist erinevatesse organisatsioonidesse ning sellega kaasnevat kulu. Vaivara ja Narva-Jõesuu on kokku leppinud, et ühinenud omavalitsusüksus jätkab kõikides organisatsioonides, kuhu ühinevad omavalitsused täna kuuluvad. Mis puudutab liikmelisust IVOLis, siis sellega kaasnev kulu põhineb peamiselt omavalitsusüksuse elanike arvul ja et kõik 3 omavalitsust on IVOLi liikmed, ei toimu sellega seoses mingit muudatust. Sama kehtib Eesti Linnade Liidu ja EMOLi kohta, sest sellega kaasnev kulu põhineb peamiselt omavalitsusüksuse elanike arvul ja et kõik 3 omavalitsust on nende organisatsioonide liikmed (kas ELLi või EMOLi) – tulevikus on tegemist ilmselt liikmelisusega neid liite ühendava Eesti Linnade ja Valdade Liidus. Mis puudutab liikmelisust Läänemere Linnade Liidus (UBC), siis selle liidu liikmelisusega seoses täiendavaid kulusid ühinenud omavalitsusüksuselt ei teki.

⁶ www.haridussilm.ee

Ajalooline põhjendatus

Ajaloolise põhjendatuse kriteeriumi osas nõustub töörühm ettepaneku seletuskirjas ning Vabariigi Valitsuse 23. 12. 2016 määruse nr 153 seletuskirjas toodud seisukohtadega ning toob allpool väljavõtte nendest seletuskirjadest.

Ajalooline Vaivara kihelkond asus tänapäeva Vaivara valla, Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linna aladel, osaliselt Toila ja Illuka valla aladel. Tänapäev on Vaivara valla seotus nii Illuka kui Toila valdadega vähenenud, samas on seotus linnadega oluliselt suurem.

Nõukogude aeg muutis nii piirkonna elanikkonna kui ka ruumimustrit täielikult. Narva ja Sillamäe linnade puhul on tegu eelkõige tööstuslike keskustega, kus eestlaste osakaal on alla 5%, Vaivara valla puhul ületab eestlaste osakaal samas 20%. Ka Vaivara vald on seotud põlevkivi kaevandamise ja töötlemisega, samas on omavalitsus ise ennast positsioneerinud kui hea elukeskkonna pakkuja, millel on samas ka teatud külastuspotentsiaal (Sinimäed, rannajoon). Narva-Jõesuu positsioneerimine on selgelt suunatud külastus- ja elukeskkonna pakkumisele.

Seega on Vaivara vallal ning Narva-Jõesuu linnal nii ajalooline seos kui ka positsioneerimist tulenev ühisosa. Narva ja Sillamäe linnad on piirkonna jaoks olulised keskused töökohtade ning teenuste osas, samas on nende profiil nii Vaivarast kui Narva-Jõesuust oluliselt erinev.

Vabariigi Valitsuse 27.10.2004 nr määruse 313 „Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemispirkondade kohta“ punktis 54 on Vabariigi Valitsus varasemalt käsitlenud võimaliku ühinemispirkonnana Vaivara valda ja Narva-Jõesuu linna ilma Sillamäe linnata.

Sillamäe linn tänapäevase kujul tekkis pärast Teist maailmasõda kinnise ja salastatud sõjatööstuslinnana. Linna ehitus algas 1940. aastate lõpus. Linn oli ümbruskonnast suhteliselt eraldatud siin asunud sõjatööstuse tõttu. Linna hoonestus ehitati suhteliselt lühikese ajaperioodi kestel linna generaalsoo plaani järgi, mistõttu tekkis kompaktne ja ühtses stiilis linn. Linna elanikkond erineb ümberkaudsete valdade elanikkonnast, sest sõjatööstusega seoses toodi suunati töötajaid Sillamäele erinevatest Nõukogude Liidu piirkondadest, samas piirati ümbruskonna elanike linna sattumist. Seega erineb Sillamäe oma ajaloolise tekkelooga ja sellest tingitud tänapäevase linnakeskkonnaga (nii hoonestuse kui elanike osas) oluliselt Vaivarast ja Narva-Jõesuust.

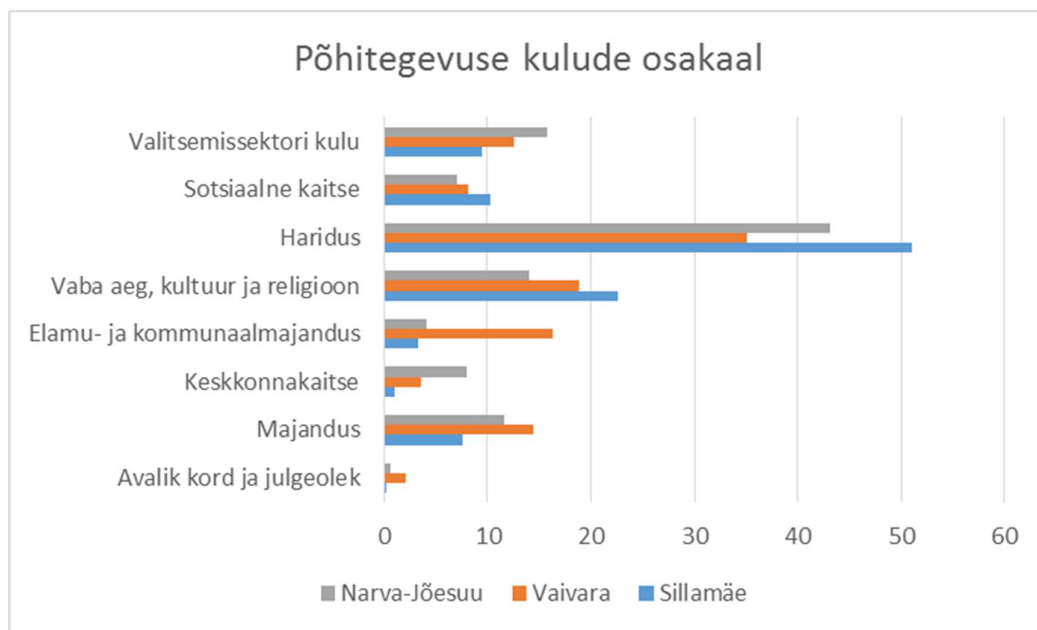
Mõju elanike elutingimustele

Selle kriteeriumi osas nõustub töörühm ettepaneku seletuskirjas ning Vabariigi Valitsuse 23. 12. 2016 määruse nr 153 seletuskirjas toodud seisukohtadega ning toob ära väljavõtte nendest seletuskirjadest.

Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn on eelkõige seotud kui nn elukeskkonna omavalitsused. Ühise omavalitsusena õnnestuks eelduslikult ressursse vastavasse fookusesse senisest enam suunata, mis parandaks elanike elutingimusi. Võib eeldada, et ühinedes oluliselt suuremate omavalitsustega (Narva linnas on enam kui 60 000 elanikku, Sillamäel enam kui 14 000) väheneb tõenäosus, et Vaivara ja Narva-Jõesuu saavad eelisarendatud staatuse, kuna suuremate linnade investeringuvajadused ning sotsiaalmajanduslikud väljakutsed on oluliselt suuremad.

Juhul, kui Viivikonna ja Sirgala linnaosad liituksid Vaivara vallaga ning eeldades, et vajalikeks ümberkorraldusteks kaasatakse ka riigipoolseid lisaressursse, võiks ühinemine kindlasti kaasa tuua ka positiivse muutuse sealsete elanike jaoks. Samas võib eeldada, et Vaivara vald eraldiseisvalt Viivikonna ja Sirgala probleeme lahendada ei suuda.

Eeltoodud seisukohad puudutavad omavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste arendamist ja sõltuvad paljuski kokkulepetest, mis võimaliku ühinemise korral saavutatakse, või siis ühinenud omavalitsuse volikogu (kus on kõigi ühinenud omavalitsuste elanike esindajad, va 2017-2021 Viivikonna ja Sirgala) otsustest. Töögrupp on analüüsinud Narva-Jõesuu, Sillamäe ja Vaivara eelarvete täitmist ja eelarvestrateegiaid ning selle põhjal põhitegevuse kulusid valdkonniti. See analüüs näitab, et valdkondade rahastamine on suhteliselt erinev ja ka avalike teenuste maht (eeldatavasti mitmel puhul ka kvaliteet) on väga erinev. Näitena võib tuua, et valdkondade osakaal põhitegevuse kuludest erineb kordades, mõne valdkonna puhul kuni 8 korda (Keskkonnakaitse kulu) ja valdkonna siseselt erinevad tegevuste finantseerimised samuti kordades (näiteks sport, huviharidus). Mil määral on võimalik avalike teenuste rahastamist ja kvaliteeti unifitseerida, kelle arvelt ja kelle kasuks, on allpool (peatükkides „Valitsemissektori kulu“, „Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile“ ja „Mõju haldussuutlikkusele“) mõnevõrra avatud, kuid lõplikult pole selle töö mahus võimalik sellele küsimusele vastata.



Joonis 1. Põhitegevuse kulude osakaal 2016. aasta saldoandmike alusel

Ka eelarvestrateegiates investeerimistegevuse plaanide võrdlemine ei anna võimalust ennustada, millised investeeringud piirkonniti tegelikult realiseeruvad. Seda põhjusel, et kõigil omavalitsusüksustel on investeerimisvajadused kordades suuremad kui võimalused nende realiseerimiseks, samuti sõltub investeerimistegevus kõigil saadavatest toetustest, mille osas pole kindlust, millised projektid tegelikkuses toetust saavad. Investeeringute olukorra teeb veelgi keerulisemaks, et Viivikonna ja Sirgala osas lisanduvad kohustused amortiseerunud infrastruktuuri osas, kuid nende kohustustega ei kaasne rahastust (st ühinemisel kohustuste maht suureneb). Samuti ei ole tegelikult võimalik anda ühest vastust erinevate toetusmeetmete kasutusvõimaluste kohta, kas rahastamisvõimalused suurenevad või vähenevad (näiteks Regionaalsete investeeringutoetuste programmist saab ühe omavalitsuse kohta aastas taotleda toetust kuni kahele objektile, seega

rahastusvõimalused kitsenevad, Leader programm on seotud maksimaalse elanike arvuga – rahastamisvõimalused vähenevad, linnaliste piirkondade meede on piirkondadele üle 50 000 elanikuga – rahastamisvõimalused ei laiene).

Eelnev analüüs on tehtud avaliku sektori teenuste kohta (võimaluse parandada omavalitsuste poolt pakutavaid avalikke teenuseid elanike elamistingimuste parandamisel). Elanike elutingimused ei ole määratletavad omavalitsusüksuse poolt korraldatavate avalike teenustega, aga seadusandja poolt ei ole piiritletud, millises osas elamistingimustele saab ja peab linn oma arvamuse andmisel analüüsi teostama.

Elukoha tõmbekeskusena on Sillamäe 21. kohal, Vaivara vald 76. kohal, Narva-Jõesuu linn 82. kohal⁷. Rahandusministeerium on sellise edetabeli koostamisel arvestanud elanikke, töökohti, haridusvõimalusi. Töörühmal ei ole alust arvamuseks, et sundliitmine sellist väljakujunenud tõmbekeskuse struktuuri muudaks, st ei ole alust väita, et sundliitmise kaasnemised olulised muutused rahvastikuprotsessides, ettevõtluse arengutes, keskkonnatingimustes või avalike teenuste mahus ja kättesaadavuses.

Ka määruse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et eelnõu ei oma olulist mõju keskkonnale, riigiasutuste korraldusele.

Et ühendatavate omavalitsusüksuste prioriteedid on erinevad, võib see asjaolu mõjutada ka teenuste arendamist ning seeläbi ka elanike elutingimusi negatiivses suunas.

Töörühm on jõudnud seisukohale, et elanike elutingimuste osas ei ole kavandataval sundliitmisel mõju. Selle kriteeriumi mõju saab avalduda ainult kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate avalike teenuste osas, seda valitsemissektori kulu kokkuhoiu arvelt teistesse valdkondadesse suunatavate vahenditega parandatava avalike teenuste kvaliteediga (nimetatud mõju on käsitletud peatükkides „Valitsemissektori kulu“, „Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile“ ja „Mõju haldussuutlikkusele“), mida on praeguses etapis võimatu hinnata.

Elanike ühtekuuluvustunne

Elanike ühtekuuluvustunde osas on eelpool viidatud seletuskirjad välja toonud, et „Eraldi piirkonna ühtekuuluvustunnet uuritud ei ole, samas võib välja tuua, et nt Vaivara valla ja Narva linna vahel on vähemalt omavalitsuse tasandil olnud vastandumist ning erimeelsusi, mida Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna vahel olnud ei ole.“

Töörupi hinnangul puudub kolme omavalitsuse elanikel ühtekuuluvustunne ja tegemist on suhteliselt hästi eristuvate kogukondadega, kellel on igaühel oma ajaloolised ja kultuurilised eripärad ning tänase seisuga on kõigil kolmel kogukonnal väga selgelt eristuv identiteet.

⁷ Allikas Rahandusministeerium

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Eelpool viidatud seletuskirjade kohaselt:

Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ühinemisel oleks eelduslikult positiivne mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, seda eelkõige Narva-Jõesuu kui keskuse vaates, kuna Vaivara vallal on seni olnud oluliselt rohkem ressursse avalike teenuste arendamiseks.

Teatud teenuste osas (nt gümnaasiumiharidus, kutseharidus, tervishoid) on selgeks keskusteks nii täna kui ka tulevikus Narva ja osaliselt ka Sillamäe. Samas on selge, et nende teenuste pakkumist haldusreform otseselt ühegi kombinatsiooni puhul ei mõjuta, kuna vastavate omavalitsuste rahvaarv erineb suurusjärgu võrra (ca 4 600 Vaivara ja Narva-Jõesuu puhul vs ca 60 000 Narvas ja 14 000 Sillamäel) ning muudatusi nende pakumises ühinemised kaasa ei too.

Nagu eelnevates peatükkides viidatud, on keeruline mõõta sundliitmise mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile.

Esimese mõjuna tuleks hinnata haldusreformi eesmärgist lähtuvalt valitsemissektori kulu vähenemisest tulenevaid võimalusi suunata valitsemissektori kuludest vabanevaid vahendeid teistesse valdkondadesse. Nagu eelpool on jõutud järeldusele, ei ole praeguseks piisavalt informatsiooni, kas sundliitmine sellise kokkuhoiu üldse annab ja kui suur selline kokkuhoid on

Teise mõjuna tuleb rahastamise osas hinnata mastaabisäästu ja täiendavaid rahastusvõimalusi. Nagu eelpool viidatud, ei ole praeguseks piisavalt informatsiooni täiendavate rahastusvõimaluste kohta (teatud rahastamisvõimalused võivad hoopis kaduda). Mastaabisääst on teenuste tellimisel võimalik, kuid sellele vastukaaluks tuleb arvestada, et teenuseid osutatakse ka pärast sundliitmist erinevates asukohtades (näiteks toitlustamine lasteaedades), mistõttu võib teenuse mastaapsem tellimus piirata teenuse osutamise võimalusi kohalikel väiksematel teenuse osutajatel või müüjatel.

Kolmanda mõjuna tuleks avalike teenuste kvaliteedi osas hinnata avalike teenuste kättesaadavust pärast sundliitmist. Selle kriteeriumi osas võib kindlalt väita, et avalike teenuste kättesaadavus ühendamise järel ei parane (teenuseid ja teenuste osutamise kohti juurde ei kavandata), ja kui tagada kõikide olemasolevate teenuste kättesaadavus olemasoleval tasemel, võib sellega kaasneda lisakulu.

Neljandana tuleks analüüsida avalike teenuste kvaliteedi muutuse võimalust valdkondade kaupa.

Avalik kord ja julgeolek

Avalikule korrale ja julgeolekule kulutas 2016. aastal Sillamäe 0,22%, Vaivara 2,06% ja Narva-Jõesuu 0,58% oma põhitegevuse kuludest. Sillamäe ja Narva-Jõesuu puhul on need kulud tehtud vetelpääste korraldamiseks (Narva-Jõesuul ka mõnede tänavate valve korraldamine). Vaivara puhul sisaldab see valdkond kulu Menetlusteenistusele (Sillamäel on linnavalitsuse koosseisus korrakaitse spetsialist – need kulud on valitsemissektori kuludes). Vetelpäästeteenus põhineb teatud standardil ning liitumine ei mõjuta teenuse kulu ega kvaliteeti. Menetlusteenistus on hea näide, kus teenus on hästi korraldatud, aga spetsialistid on ka väärikalt tasustatud. Selle illustreerimiseks võib need kulud jagada elanike arvuga: Sillamäel kulud avalikule korrale ja julgeolekult elaniku kohta 1,98 eurot, Vaivaras 39,76

eurot ja Narva-Jõesuus 5,81 eurot aastas. Seega võiks eeldada, et ühinemise puhul võiks järelevalve ja väärteomenetluse osas rakendada Menetlusteenistuse standardeid ja see toob endaga kaasa kulude tõusu selles valdkonnas.

Majandus

Majandusvaldkonna kulud on Sillamäel 7,65% põhitegevuse kuludest, Vaivaras 14,42% ja Narva-Jõesuus 11,64%, seega erineb nende kulude osakaal ligikaudu kaks korda. Selles valdkonnas ilmneb ka põhimõttelisi erinevusi teenuste korraldamises.

Sillamäe ja Narva-Jõesuu linn ei tegele metsamajandusega, Sillamäe linn ei tegele samuti põllumajanduse, kalanduse ega jahindusega. Vaivara vald aga kulutab oma majanduskuludest 11% põllumajandusele, metsamajandusele, kalandusele ja jahindusele. Sillamäe ja Narva-Jõesuu on praktiliselt ühesuuruse territooriumiga tiheasustusalad, kokku on nende linnade pindala ca 5,7% Vaivara valla pindalast. Valla territooriumi kasutus ja asustus erineb oluliselt tööstuslinna ja kuurortlinna omast.

Teeregistri andmetel on Sillamäel tänavaid 30 163 km, Narva-Jõesuus 41 437 ning Vaivaras kohalikke maanteid 91 236 km ja tänavaid 13 522 km. Samas kulutab Sillamäe tänavate korrashoiuks ca 819789,29 eurot aastas, Narva-Jõesuu 166589,19 (peaaegu 5 korda vähem) ja Vaivara 292873,76 eurot. Linna- ja vallateede seisundinõuded, kasutusintensiivsus ja remondi ühikuhinnad erinevad. Sama puudutab ka haljasalasid. Isegi Sillamäel, kus kulud sellele valdkonnale on suhteliselt suured, on vajadus teha täiendavaid kulusid, et tagada teede ja tänavate parem seisukord. Kulud selles valdkonnas on aga väga erinevad ja ühinemisjärgselt tuleks analüüsida rakendatavaid standardeid, kuid on selge, et tänavate korrashoiule tehtavad kulud ei saa väheneda, vaid pigem on vaja siia lisaraha, et standardid ühtlustada (võrdse taseme teedel) ja tagada tee seisundinõuded.

Sillamäe linn on taganud oma elanikele tasuta ühistranspordi, eraldi doteeritakse ühistransporti aiandusühisusse ning Puru haiglasse. Ühinemisjärgselt võib tekkida vajadus korraldada täiendavalt transporti teeninduskohtadesse (oleneb, kus hakatakse erinevaid avalikke teenuseid elanikele pakkuma). Samas tuleks ühtlustada ka transpordisoodustused (tasuta ühistransport ka Narva-Jõesuu ja Vaivara elanikele), mis tähendaks täiendavaid kulusid.

Turismikulud, mis Vaivaral ja Narva-Jõesuul on kajastatud majanduskuludes, asuvad Sillamäe eelarves valitsemissektori kuludes (sh osalemine Ida-Viru turismiklastri tegevuses ning erinevates turismiprojektides).

Muu majanduse osas võib välja tuua, et ühinemisega ei muutuks midagi Sillamäe ja Vaivara vahel seoses kalmistu haldamisega, ilmselt saaks ka Narva-Jõesuu kalmistu haldamise üle anda SA Vaivara Kalmistud haldamisele. Lemmikloomaregistri ja hulkuvate loomade püüdmise saaks korraldada ühiselt, kuid loomade püüdmise tasu sõltub tegelikult püütud loomade arvust ja ühinemine selle kulu osas muudatusi ei too. Lemmikloomade registri ja jäätmevaldajate registri ühesugune standard lihtsustab elanike asjaajamist ning suurem kasutajaskond annab võimaluse pakkuda parema kvaliteediga teenust (sama toimub tegelikult ka ilma ühinemiseta, sest ilmselt lähevad kõik kolm omavalitsusüksust nende registrite osas üle ühele platvormile). Linnaruumis on oluliselt suuremad kulud tänavamööbli, liikluskorraldusvahendite jmt peale.

Kokkuvõttes veelkord: majandamiskulud Sillamäel on 68,8 eurot elaniku kohta, Vaivaras 278,2 eurot ja Narva-Jõesuus 116,3 eurot. Kuigi see number ei näita tegelikku kuluvajadust ja on seotud üldise rahastusvõimekusega, joonistub selgelt välja, et linna ja valla majandamiskulud erinevad ja tiheasustusala majandamiskulud elaniku kohta on eelduslikult madalamad.

Keskkonnakaitse

Keskkonnakaitse kulud on suurenenud alates 2017. aastast, sest nüüd kajastatakse selles valdkonnas ka tänavate korrashoid, mis enne oli kajastatud majandamiskuludena. Keskkonnakaitse kulude osakaal põhitegevuse kuludes erines kolmas omavalitsuses üle 8 korra, Sillamäel 0,98%, Vaivaras 3,56%, Narva-Jõesuus 8% põhitegevuse kuludest.

Esimesena tuleks tähelepanu pöörata jäätmevaldkonnale. Sillamäel on hästi korraldatud jäätmemajandus, kõikide jäätmeliikide kogumine ja äravedu. Sillamäel ei kasutata olmejäätmete kogumiseks konteinereid, seetõttu ei saa täpselt võrrelda elanike kulu olmejäätmete veole. Ka pärast ühinemist võib ühe omavalitsusüksuse asustusüksustes jääda erinev jäätmete kogumise süsteem. Ilmselt ei too ühinemine selles valdkonnas kaasa kulude kokkuhoidu, kuid üle tuleks vaadata standardid erinevate jäätmeliikide kogumisel (sh ohtlikud jäätmed, suuremõõdulised jäätmed), mistõttu võib tekkida täiendavaid kulusid. Linnade kulud haljasalade koristamisele erinevad peaaegu kaks korda, hetkel ei ole selge, kas see tuleb koristatava territooriumi suurusest, kvaliteedinõuetest või mingist muust erinevusest.

Elamu- ja kommunaalmajandus

Munitsipaalelamufond Sillamäel on 240 korterit, Vaivaras 29 korterit ja Narva-Jõesuus 28 korterit. Ka omavalitsusüksustes olevate eluruumide arv erineb oluliselt (Sillamäel üle 7500 eluruumi). Sillamäel on olemas toetused korteriühistute asutamiseks, koolituseks, korterelamute renoveerimiseks ja korterelamute territooriumide korrastamiseks, mitmeid aastaid on finantseeritud ka korterelamute parklate ja teede rekonstrueerimist. Seega on Sillamäel selles valdkonnas teenuseid ja toetusi, mida teistel ei ole, mistõttu tuleks teenused ja toetused ühtlustada ja see tooks kaasa lisakulu. Ka munitsipaalelamufondi ülalpidamiskulud on erinevad, sõltuvalt elanike arvust ja nende vajadusest saada sotsiaalteenusena eluruumi (sotsiaalvaldkonda on eraldi käsitletud peatükis „Sotsiaalne kaitse“).

Linnade tänavavalgustuse kulud on suuremad kui vallal. Tänavavalgustus nõuab ka suuri investeeringuid, mille järel ülalpidamiskulu võib mõningal määral väheneda, kuid kindlasti on normatiivse valgustuse tagamiseks ja ka uute tänavate valgustamiseks vajalik paigaldada Sillamäel (ilmselt ka Narva-Jõesuus) täiendavaid valgusteid. Seetõttu ei mõjuta tänavavalgustuse kulu niivõrd ühinemine, kuivõrd vajadus tagada normatiivne ja säästlikum valgustus ja võimalus kaasata selleks toetusi (taotlused on esitatud).

Valdkonna kulude osakaal erineb peaaegu 5 korda (Sillamäel 3,35%, Vaivaras 16,33%, Narva-Jõesuus 4,15% põhitegevuse kuludest), kuid kulud elaniku kohta peaaegu 10 korda (Sillamäel 30,15 eurot elaniku kohta, Vaivaras 315,21 eurot elaniku kohta).

Sellesse valdkonda kuuluvad ka omavalitsusüksuste osalusega äriühingud AS Meke Sillamäe (elamute haldus), AS Sillamäe Veevõrk (vee-ettevõtja, gaasi müük) ja KA Vaiko AS (soojus, elamute haldus, vee-ettevõtja). Narva-Jõesuul on ühine vee-ettevõtte Narva linnaga. Vee- ja kanalisatsiooniteenuse hind Sillamäel on 1,76 eurot/m³, Vaivas 5,1 eurot/m³ (+ abonenttasu 0,68 eurot kuus), Narva-Jõesuus 1,9 eurot/m³ (sõltub saastegrupist ja sisaldab käibemaksu). Vee- ja kanalisatsiooni osas ei mõjuta liitumine ilmselt hindasid, kuigi aruteluks võib tulla vee-ettevõtete koondamine ühise juhtimise alla. Ainsa tähelepanekuna võib märkida, et nii Sillamäe kui Vaivara toetavad saunateenust oma elanikele, Vaivara doteerib lisaks sellele vee- ja kanalisatsiooniteenust. Soojuse piirhind Sillamäel on 60,00 EUR/MWh, Vaivas Sinimäel 68,45 EUR/MWh, Narva-Jõesuus 77,21 EUR/MWh. Ka soojuse hind ei sõltu ühinemisest vaid kaugküttepiirkonnast ja selle infrastruktuuri kuludest. Nii vee- kui soojamajanduse osas tuleks ühinemise puhul analüüsida nende valdkondade arengukavasid, et selgitada võimalused nendesse investeerimiseks⁸.

Ühinemisega seoses tuleks eelkõige leida lisaraha Vaivara ja Narva-Jõesuu elamumajanduse toetusteks (toetused korteriühistutele, elamute rekonstrueerimiseks, elamute territooriumide rekonstrueerimiseks) või siis lõpetada Sillamäel nende toetuste andmine (kuigi päevakorral on hoopis toetuse andmise suurendamine nn vanalinna hoonetele).

Vaba aeg, kultuur ja religioon

Vaba aja, kultuuri ja religioon kulude osakaal erineb kolme omavalitsusüksuse osas ca 2 korda Sillamäel 22,61%, Vaivas 18,8% ja Narva-Jõesuus 14,01% põhitegevuse kuludest). Elaniku kohta tehtavad kulutused on Sillamäel 203,4 eurot, Vaivas 362,8 ja Narva-Jõesuus 140,1 eurot.

Selles valdkonnas on erinevused teenuste pakkumise osas väga suured, Sillamäel kui suuremas keskkuses on võimalik saada suurem arv teenuseid.

Spordi finantseerimiseks kulutas Narva-Jõesuu natuke üle 10 000 euro, Sillamäe ligikaudu 677 000 eurot ja Vaivara 173 500 eurot. Sillamäel on regiooni suurim spordikompleks, mis on renoveeritud, lisaks spordikompleksi ülalpidamisega, toetab linn spordiklubisid ja spordiürituste läbiviimist. 2015. aastal külastas spordikompleksi kokku 107 011 külastajat. Spordikompleks viis aasta jooksul läbi 199 üritust, milles osales kokku 20 043 inimest. Sillamäel on registreeritud 18 spordiklubi. Et Sillamäe kulud spordile on suhteliselt suured, siis ühinemise järgselt tuleks leida vahendeid, et ka Vaivas ja eelkõige Narva-Jõesuus luua elanikele sporditegevuseks samaväärsed tingimused. Arvestades Vaivara spordihoone valmimist võib ühinemise positiivne mõju avalduda sportimispiindade „spetsialiseerumises“, mis võimaldab sportimispiindasid klubidele ja rühmadele paremini jagada (see ei oleks küll põhimõtteline muudatus, kokkuleppeid on võimalik teha ka koostöös).

Laste huvikoolideks ja noorsootööks kulutas Vaivara vald ca 63 000 eurot, Sillamäe ca 880 000 eurot ja Narva-Jõesuu 163 000 eurot. Sillamäel tegutseb üks huvikool - Sillamäe Muusikakool (11 eriala), kus õpilane omandab muusikalise põhihariduse, ja kaks huvihariduse eriala töötavad Sillamäe Huvi- ja Noortekeskuses Ulei. Lisaks huviharidusele tegutseb Uleis 13 huviringi ning avatud noorsootöö. Riskirühmade tööga tegeleb avatud noortekeskus. Linn toetab teatrit, noorte vaba aja ürituste läbiviimist, kultuuriürituste korraldamist ja korraldab lastelaagreid. Sillamäe huvikoolides ja

⁸ Sillamäe linna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava näeb ette kuni aastani 2027 investeeringuid summas ca 3 900 000 eurot

huviringides osalevad ka Vaivara ja Narva-Jõesuu elanikud. Väiksemas keskkuses ei saa kõiki samu teenuseid pakkuda, kuid sundliitmise korral tuleb otsustada, kuidas kõigile tagada võrdne juurdepääs nendele teenustele, ühtlustada tuleks toetused selles valdkonnas.

Raamatukogud on kõigis kolmes omavalitsusüksuses. Vaivara kolmes raamatukogupunktis on aasta jooksul 8168 laenutust, Narva-Jõesuus 16 587 laenutust ja Sillamäel ca 204 000 laenutust. Sillamäe Linna Keskraamatukogul on suhteliselt suur kogu ning raamatukogus toimub palju erinevaid üritusi (üle 86 000 külastuse aastas). Seega tuleks ühinemise puhul analüüsida raamatukogude ühendamist, misjuures oleks selge, et keskus peaks jääma Sillamäele. Raamatukogude vaheline laenutus toimib ka täna, mistõttu raamatukogude ühendamine võib täita ainult efektiivsema administreerimise eesmärgi. Samas tuleks analüüsida investeerimisvajadusi (Sillamäe keskraamatukogu ruumid saavad 2017 rekonstrueeritud ja sisustatud) ja kas on mõistlik jätta töösse kõik olemasolevad punktid.

Ka kultuurivaldkonnas on Sillamäel rohkem tegevusi ja teenuseid. Korraldatakse palju erinevaid üritusi. Narva-Jõesuus ei ole rahva- ega kultuurimaju. Vaivaras on 3 rahvamaja, kus ringides osaleb 137 inimest. Sillamäe Kultuurikeskuses tegutseb 7 ringi (19 rühma) 213 osalejaga, 2015. aastal külastas Sillamäe kultuurikeskust 39 255 inimest, Kultuurikeskus viis 2015.a läbi 141 üritust, millest kultuurikeskuse enda korraldatud oli 40, kokku osales üritustel 23 270 inimest.

Muuseumide tegevuse kulud ei ole kokkuvõtlikult märkimisväärsed, Sillamäel ca 109 000 eurot, Vaivaras ca 60 000 ja Narva-Jõesuus ca 19 000 eurot. Ühinemise positiivne mõju võib väljenduda muuseumide ühises (professionaalsemas) administreerimises ja ühises turundamises. Samas toimub koostöö ka täna ja laiemalt Ida-Viru turismiklastri kaudu.

Kultuuriürituste kulude osas on mõnevõrra üllatuslikult Sillamäe kulud kõige väiksemad (ca 2 korda väiksem kui naabritel), samas on kultuuriürituste kulud kajastatud ka linnavalitsuse hallatavate asutuste eelarvetes.

Need näitajad kinnitavad veelkord, et kolme omavalitsusüksuse osas on Sillamäe kultuurivaldkonnas tõmbekeskuseks. Samas ei muudaks ühinemine selles valdkonnas väga palju, sest ka kohapealsed väiksemad kultuuritegevuse võimalused tuleb säilitada ja mõnede valdkonna teenuste (kino, suursündmused) osas on kõigile kolmele tõmbekeskuseks Narva. Vaba aja ja kultuuriürituste, samuti spordi toetamine vajaks ühinemise korral ühtlustamist.

Haridus

Hariduse valdkond on suurim valdkond omavalitsuste teenuste osas, Sillamäe linnaeelarve põhitegevuse kuludest kulub haridusele 51,07%, Vaivaras 35,08 ja Narva-Jõesuus 43,11%. Elaniku kohta tehakse kulutusi vastavalt 459, 677 ja 431 eurot.

Jällegi joonistub välja Sillamäe kui suurema keskuse suurem roll, sest lisaks koolieelsele haridusele ja põhiharidusele antaks linnas ka gümnaasiumiharidust ja kutseharidust.

Vaivaras on 1 lasteaed, milles käib 53 last. 16 Vaivara last käib Sillamäe lasteaedades (Narvas 31). Narva-Jõesuus on 1 lasteaed, milles käib 44 last (Narvas käib 37 Narva-Jõesuu last, Sillamäel ei käi ühtegi). Sillamäel on 4 lasteaeda, milles käib ca 570 last (Vaivaras käib 7 Sillamäe last ja Narva-Jõesuus 4 Sillamäe last). Alushariduse kulud Narva-Jõesuus on ca 381 700 eurot, Vaivaras 412 000 eurot ja Sillamäel 2 414 600 eurot.

Vaivaras on 1 põhikool (73 õpilast, 62 vakantset kohta). 47 Vaivara last käib Sillamäe põhikoolides (Narvas 89). Narva-Jõesuus on 1 põhikool, kus käib 120 õpilast – vakantseid kohti on 150 (1 Narva-Jõesuu õpilane käib Vaivara põhikoolis, Narvas 93, Sillamäel 0).

Sillamäel on 3 põhikooli ja 1 gümnaasium, kus käib ca 1 175 õpilast (sh teistest omavalitsustest 94 ja teistes omavalitsustes õpib 122 Sillamäe õpilast, sh Narva-Jõesuus käib 2 Sillamäe õpilast ja Vaivaras 9 Sillamäe õpilast). Gümnaasiumihariduse osas ei ole Sillamäe saanud Vaivarale ega Narva-Jõesuule tõmbekeskuseks. Narva-Jõesuule on nii põhi- kui gümnaasiumihariduse osas suurimaks tõmbekeskuseks Narva. Et kooli valik on õpilasele või tema vanemale vaba, siis ei muuda vanemate valikut ka ainuüksi kolme omavalitsusüksuse ühinemine. Ainsa positiivse asjaoluna saab esile tuua, et lõppeks kolme omavalitsusüksuse osas omavaheline arveldamine. Samas väärrib märkimist, et kõigis kolmes omavalitsusüksuses on nii lasteaedades kui põhikoolides vakantseid kohti ja kuigi Sillamäe on oma koolivõrgu ja lasteaivõrgu korrastamiseks teinud kava, oleks ühinemisel vaja analüüsida ka naabrite haridusasutuste ülalpidamise otstarbekust ja rekonstrueerimise võimalusi.

Põhikoolide kulud (sh kulud teistes omavalitsusüksustes õppijatele) koos koolitoiduga on Narva-Jõesuus 731 000 eurot ja Vaivaras 687 000, Sillamäel on kulud põhikoolidele ja gümnaasiumile 3 870 000 eurot. Koolitranspordile kulutab Narva-Jõesuu üle 15 000 euro, mis on peaaegu 5 korda rohkem kui Sillamäe (Vaivara aga ligikaudu 52 000 eurot).

Sillamäe koolide ja lasteaedade tegevus on mitmekülgne ja aktiivne, haridusekättesaadavus ja kvaliteet on head. Nagu peatükis „Valitsemissektori kulu“ on välja toodud, tuleks ühinemise korral ühtlustada õpetajate palgad või kokkulepet, kus ja millises mahus haridusteenuseid osutatakse, st lähtudes eesmärgist tagada haridusteenuse parim kättesaadavus ja kvaliteet, määrata, kus asuvad põhikoolid, kus gümnaasiumid, palju on neisse vaja investeerida, millised on nende koolide koosseisud, millises mahus neid komplekteeritakse.

Sotsiaalne kaitse

Sotsiaalse kaitse kulude osakaalu saab hinnata suhteliselt ühtlaseks, Sillamäel 10,23%, Vaivaras 8,16% ja Narva-Jõesuus 7,11% põhitegevuse kuludest. Samas elaniku kohta on tehtud kulud Sillamäel 92,3 eurot, Vaivaras 157,4 ja Narva-Jõesuus 71,1 eurot.

Selle valdkonna osas tuleb arvestada nii rahvastiku koosseisu kui tööturu olukorda. Sillamäel on alla 65aastaste osakaal 79%, Vaivaras 84% ja Narva-Jõesuus 76%⁹. Sillamäel oli 2016. aastal keskmiselt 575 töötut, Vaivaras 67 ja Narva-Jõesuus 116. Töötuse määr on Sillamäel traditsiooniliselt olnud alla maakonna keskmist. Samas keskmine töötasu on olnud natuke kõrgem maakonna keskmisest. Keskmine brutopalk elaniku kohta oli Sillamäel 908 eurot kuus, Vaivaras 879 eurot ja Narva-Jõesuus 844 eurot¹⁰. Ilmselt on Sillamäel suurema keskusega nende näitajate osas eelis, sest Sillamäele on koondunud rohkem teenuseid ja tööstussektori arengud on olnud märkimisväärsed. Samas ei tekita omavalitsuste piirid iseenesest muudatusi piirkonna rahvastiku ega ettevõtluse struktuuris ja tööhõives. On avaldatud ka arvamust, et olulisi seoseid rahvaarvu ja sotsiaalmajanduslike tunnuste vahel on keeruline välja tuua ja tõestada¹¹.

⁹ Rahandusministeerium

¹⁰ Rahandusministeerium

¹¹ <http://andmeteadus.github.io/2015/2015/05/19/02-haldusreform/>

Sotsiaalteenuste ja –toetuste osas esineb omavalitsusüksuste vahel erinevusi. Töörühm on sotsiaaltoetusi ja –teenuseid eraldi analüüsinud ja asub seisukohale, et ühinemisejärgselt tuleks ühinenud omavalitsusüksuses teenused ja toetused ühtlustada (st kõik teenused ja toetused peaksid kõigile elanikele olema kättesaadavad ühtedel alustel ja samades määrades. Näiteks võib tuua kohamaksu toetuse lasteaias või aukodaniku toetuse, mida maksab vaid Sillamäe. Mõni toetus on kahes omavalitsusüksuses, kuid kolmandas puudub, näiteks hooldustoetus (puudub Narva-Jõesuus), kooli õppeaasta alguse toetus (puudub Narva-Jõesuus), koolimineku toetus (puudub Vaivaras), toetus pensionäridele (puudub Vaivaras) jne. Erinevad on ka toetuse maksmise tingimused ja määrad, näiteks juubelitoetus (Sillamäel 20 eurot, Vaivaras 6,26 eurot ja Narva-Jõesuus 15 eurot), sünnitoetus, toetus gümnaasiumi medaliga lõpetanule jne.

Valdkonna osas tuleb tähelepanu pöörata, et Sillamäe linn korraldab laste hoolekannet läbi Laste Hoolekande Asutuse Lootus ning eakate ja puuetega inimeste hoolekannet läbi Hoolekandeadutuse Sūgis, tervishoiuteenuste tagamiseks on asutatud SA Sillamäe Haigla, koostöös erinevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja aktsiaseltsidega pakutakse erinevaid teenuseid (Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus, SOS Lasteküla, SA Viljandi Haigla jt). Narva-Jõesuu ja Vaivara on asutanud SA Narva-Jõesuu Hooldekodu, linnavalitsuse hallatava asutusena tegutseb Narva- Jõesuu Perekodu.

Tervishoiuteenuste osas on keskuseks eelkõige Sillamäe, sh on oodata Sillamäe tervisekeskuse loomist, kuhu koonduks suurem osa linna perearstidest (mh Sillamäel on 10 perearst, Narva-Jõesuus 2, Vaivara elanikke teenindavad Sillamäe perearstid).

Seega ei tekitaks omavalitsusüksuste sundliitmine selles valdkonnas tervishoiu osas muudatusi, sotsiaalhoolekande osas tuleks ühtlustada teenuste ja toetuste kättesaadavus ja määrad.

Mõju haldussuutlikkusele

Eelpool viidatud Vabariigi Valitsuse määruste seletuskirjade kohaselt:

Vaivara vallas on ka täna spetsialiseeritud ametnike ja töötajate osas olukord arvestades omavalitsuse suurus väga hea (vt ka osa “vastavus haldusreformi eesmärkidele”), samas on ka Narva-Jõesuul mõned omavalitsused eripärast tulenevad spetsialiseerunud ametnikud (nt linnaarhitekt). Eelduslikult oleks Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemisel positiivne mõju eelkõige Narva-Jõesuule kui keskusele. Ühise omavalitsusena suudetaks tõenäoliselt kõik põhivaldkonnad ja –spetsialiseerumised „oma jõududega” katta.

Omavalitsuste ühinemine Narva linna või Sillamäe linnaga otsest efekti Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna haldussuutlikkusele kaasa ei tooks, eelduslikult toimuks teatud tsentraliseerimine, mis kohapealsele haldussuutlikkusele positiivset mõju kaasa ei tooks.

Eraldi küsimuseks ning samas kindlasti ka tundlikuks teemaks on omavalitsuste igapäevase asjaajamise keel – täna on selleks Vaivara valla puhul eesti keel, Narva ja Sillamäe puhul aga vene keel. Ühinedes suurte linnadega eksisteerib reaalne oht igapäevase eestikeelse asjaajamise vähenemisele omavalitsuses, Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemise korral on eeldused peamiselt eestikeelse haldusaparaadi loomiseks oluliselt paremad.

Töögrupp nõustub nende seisukohtadega, lisaks puudutab haldusvõimekust valitsemissektori kulude analüüs. Seega võib haldusvõimekus paraneda valitsemissektori efektiivistumise arvelt, mida on keeruline hinnata (kas ühinemise tulemusel vabaneb raha ja kuidas efektiivsust mõõta ja kas valitsussektor muutuks efektiivsemaks ka ilma ühinemisprotsessita). Veelgi olulisem on tegelikult täiendava rahastuse küsimus, mis võimaldaks teha nn sõltumatuid kulusid. Et üldine rahastamismudel ei sõltu ühinemisest, siis peamine küsimus on võimalus kaasata toetusi (eelkõige investeeringuteks). Praeguse seisuga ei ole võimalik öelda, et liitumine võimaldaks kaasata täiendavaid toetusi.

Mõju demograafilisele situatsioonile

Vabariigi Valitsus on hinnanud:

Vaivara valla elanike arv on rahvastikuregistri järgi olnud aastate lõikes stabiilne jäädes 1700 ja 1800 vahele (nt 01.2004 oli see 1742, 01.2016 aga 1752). Narva-Jõesuu elanike arv on küll kahanenud, kuid seda oluliselt väiksemal määral kui maakonnas keskmisena – vähenemine 10 aasta jooksul (2006-2016) on olnud väiksem kui 7%. Samal ajal on maakonna elanike arv vähenenud enam kui 14% võrra, sh Narva linnas ca 12% ja Sillamäe linnas enam kui 15%.

Juhul, kui Vaivara ja Narva-Jõesuu suudavad olulisel määral panustada elukeskkonna arendamisse on perspektiivis reaalne elanike arvu hoidmine vähemalt samal tasemel või isegi selle tõstmine.

Viivikonna ja Sirgala puhul on tegu hääbuvate asumitega, mistõttu sealne rahvaarv väheneb kindlasti ka edaspidi. Uue omavalitsuse väljakutseks on linnaosade elanike integreerimine, eelduslikult võiks sellele enam tähelepanu pöörata väiksem omavalitsus.

Töögrupp ei leidnud liitumisel seoseid demograafilistele protsessidele.

Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Vabariigi Valitsus on eelviidatud seletuskirjades leidnud:

Vaivara valla suuremate asulate (Olgina, Sinimäe, Vaivara) ning Narva-Jõesuu vahel täna otsest bussühendust ei ole, omavalitsused on seotud ühistranspordiga läbi Narva linna.

Eeldusel, et Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinevad, on eelduslikult vajalik täiendavate ühenduste loomine. Samas pole vastav nõudlus tõenäoliselt väga suur, kuna peamised teenused (alusharidus, põhiharidus, esmasandi sotsiaalteenused) säilivad perspektiivis ka tänastes asukohtades.

Üldiselt hakkab piirkondlikku ühistransporti korraldama ühistranspordikeskus. Avalike teenuste koondumisel võib tekkida vajadusi täiendavate transpordiühenduste loomiseks, millega kaasneks ka täiendav kulu.

Infokanalitena kasutavad kõik 3 omavalitsusüksust seadusest lähtuvalt omavalitsusüksuse veebilehte, kõigil kolmel on ka ajaleht (Sillamäel venekeelne, ilmub kord nädalas, Narva-Jõesuus eesti ja vene keeles, ilmub kord kuus ja Vaivaras eestikeelne, ilmub kord kuus). Sillamäel on olemas ka kohalik TV ja

raadio. Nende infokanalite põhjal võib väita, et ühtset inforuumi pole. Ühist inforuumi võiks toetada maakonnalehed, kuid nende lugejaskonna osakaal võib Sillamäel pidada väikeseks. Ühise inforuumi loomine tugineb mõneti elanike ühtekuuluvustundele (kas Vaivara elanikule lähevad korda Sillamäe sündmused ja probleemid). Teisalt ühise inforuumi loomisel tuleks teenuse osutamise tingimuse jällegi ühtlustada (kui tihti ajalehte välja antakse, mis keeles, kas see on elanikele tasuta jmt).

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Vabariigi Valitsus leiab, et

Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemine parandab eelduseid ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Selleks tuleb uuel omavalitsusel selgelt fookuseerida oma tegevus nii turismipotentsiaali (kuurort, Sinimäed) kui ka nt kaubandus-teeninduse arendamisse (nt Narva Äripark), mida omakorda toetab hea elukeskkond.

Töögrupp leiab, et see seisukoht ei ole piisavalt põhjendatud. Omavalitsuste piiride muutmine ei tekita iseenesest muudatusi piirkonna rahvastiku ega ettevõtluse struktuuris ja tööhõives. Ka ühinemisjärgselt jäävad planeeringutega seatud tingimused ja keskkonnatingimused samaks. Riigi poolt soovitakse kohalikele omavalitsustele teha ülesandeks tegeleda ettevõtluse arendamisega piirkondlikult, rahastades maakondlikke arenduskeskusi (1 töötaja töötasu). Seega ei saa omavalitsusüksused selles osas juurde muid funktsioone ega rahastust. Ettevõtluse arendamise tingimused aga piiride muutmisest ei sõltu.

Mõju hariduslikule olukorrale

Vabariigi Valitsuse seisukoht:

Eelduslikult säilivad tänased haridusasutused – Narva-Jõesuu Kool (põhikool, kus oli 2015/2016 õppeaastal 134 õpilast) ning Sinimäe Kool (70 õpilast). Sinimäe Kooli puhul on tegu uue hoonega, mille õpilaste arv on 2015. aastal teinud olulise hüppe (1. klassis on 13 õpilast). Eelduslikult säilivad ka tänased lasteaiad mahus (Vaivara lasteaias 52 last, Narva-Jõesuus 42 last). Tulenevalt uuest multifunktsionaalselt hoonest on paremad arenguperspektiivid Sinimäe Koolis, kus mh on nii Eesti osakond kui keelekümbel, samas on Narva-Jõesuu suurem keskus.

Gümnaasiumihariduse andmine lõpetati Narva-Jõesuus 2015. aastal, seda pakutakse kindlasti edaspidi nii Narva linnas kui Sillamäel.

Mõju hariduslikule olukorrale on töögrupp hinnanud peatükis „Haridus“.

Sillamäel on heal tasemel lasteaiad, põhikoolid ja gümnaasium, antakse kutseharidust ja mitmekesist huviharidust. Töörühm ei leidnud analüüsi käigus argumente, et ühinemine muudaks paremaks hariduse kättesaadavust ja kvaliteeti, et sillamäelastele lisanduks haridusteenuseid.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Vabariigi Valitsuse seisukoht:

Vaivara ja Narva-Jõesuu ühinemise tulemusena on võimalik, et säilib eesti keelse asjaajamiskultuuriga omavalitsusüksus. Ka uue omavalitsuse jaoks jäävad teatud teenuste osas tõmbekeskuseks ühelt poolt Narva linn ning teisalt ka Sillamäe linn, kuid põhiteenused on võimalik katta kohapeal.

Selle kriteeriumi mõjusid on töögrupp analüüsinud peatükis „Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile“.

Sillamäe kompaktse linnana peaks ühinemise tulemusel toimima koos Vaivara kui hajaasustatud piirkonnaga, ühinevad piirkonnad on erineva toimimisloogikaga.

Arvestataval osal (Narva-Jõesuu elanikest) on tõmbekeskuseks Narva, mistõttu kolme omavalitsusüksuse puhul ei saa rääkida puhtal kujul ühtsest teenuskeskusest.

KOKKULEPPED ASJAOMASTE VOLIKOGUDEGA

Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamisel lepib asjaomane omavalitsusüksus hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks teiste asjaomaste volikogudega kokku omavalitsusüksuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise kaasnemise võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise (edaspidi ühinemiskokkulepe).

HRS § 15 lõike 5 järgi pannakse ühinemiskokkuleppe eelnõu avalikkusele tutvumiseks välja ning määratakse ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaeg, mis ei või olla lühem kui 15 kalendripäeva eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud asjaomased volikogud ja see avaldatakse valla või linna veebilehel.

HRS § 15 lõike 6 järgi, kui Vaivara ja Narva-Jõesuu osas on Vabariigi Valitsus juba ühinemiskokkuleppe varem kinnitanud, siis uue muutmise seonduvad ühinemiskokkulepped vormistatakse ühinemislepingu muudatusena, mille kinnitavad kõik asjaomased volikogud.

Linn võib säilitada ühinemise tulemusena moodustuva haldusüksuse liigi „linn“, kui ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused on ühinemislepingus või -kokkuleppes linna kui haldusüksuse liigi säilitamises kokku leppinud.

Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võib ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsuse alusel moodustada ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal ja piires osavalla või linnaosa koos selle osavalla- või linnaosakoguga.

Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kehtivad kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kus need valdade ja linnade ühinemiseni kehtisid.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestab valla või linna põhimääruse kuue kuu jooksul volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates ning uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse ühinemislepingus kokkulepitud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu üleviidav hallatav asutus tegutseb kuni asutuse uue põhimääruse kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruse järgi.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni ja üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ja üldplaneeringud nendel territooriumidel, kus need enne ühinemist või liitumist kehtestati. Kuni ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadest.

Kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse valla või linna põhimääruse kehtestamiseni võib moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus kasutada ühinemislepingus kokkulepitud ühinenud valla või linna sümboolikat.

Kui kõik asjaomased volikogud ühinemiskokkulepet ei kinnita ning tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ alusel kinnitanud ühinemislepingu ja kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud määruse, lähtutakse HRS § 12 lõike 2 punktis 3 nimetatud küsimuste lahendamisel ühinemislepingus kokkulepitust.

Ühinemisleping ja ühinemiskokkulepe jõustuvad volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni.

Ühinemislepingu ja ühinemiskokkuleppe muutmiseks esimese valimisperioodi jooksul pärast haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumist on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus.

Pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena ühinemise teel uue kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustumist viiakse kõik ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste senised täitevorganid ning ametiasutused ja ametiasutuste hallatavad asutused üle moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse struktuuri, koosseisu ja palgajuhendi kehtestab uus valitud volikogu.

Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ja hallatava asutuse ametnikud ja töötajad viiakse vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 98 lõike 1 punktide 1 ja 2 ning töölepingu seaduse § 112 lõike 1 alusel üle haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse moodustatava uue ametiasutuse koosseisu.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuval kohaliku omavalitsuse üksusel tekib õigusvõime kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval.

Eeltoodust nähtub, et HRS seab ühinemiskokkuleppele eelkõige formaalsed ja organisatsioonilised nõuded, jättes sisulised küsimused määrata läbirääkijate vaba äranägemise järgi.

Kui seaduse järgi on ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldõigusjärglane, siis lähevad üldõigusjärgluse korral uuele omavalitsusüksusele üle kõik ühinenud omavalitsusüksuste õigused ja kohustused. Seega peaks lisaks bilansile olema läbirääkimistel välja selgitatud ka bilansipäeva järgsed sündmused ja tehingud, samuti varasematest tehingutest tekkida võivad varalised kohustused, käimasolevad kohtu- või vahekohtuvaidlused jmt. Samas peaks ühinemiskokkulepe käsitlema uute kohustuste võtmist (nõuetest loobumist, vara müüki jmt) alates ühinemislepingu sõlmimisest kuni uue omavalitsusüksuse õigusvõime tekkimiseni (tuleb arvestada, et ühinemiskokkulepe jõustub volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval).

Edasine küsimus on, et kuigi arengukavad ja eelarvestrateegiad jäävad kuni uute vastuvõtmiseni kehtima, ei taga formaalne ühinemisleping (kus lepatakse kokku ainult organisatsioonilised küsimused) selgust investeeringute osas kuni uue ühinenud omavalitsuse arengukava vastuvõtmiseni. Seega oleks vajalik kokku leppida investeeringuprojektid ajavahemikuks kohalike omavalitsuste volikogude valimisest kuni ühinenud omavalitsusüksuste arengukava vastuvõtmiseni.

Kõige olulisem küsimus on avalike teenuste osutamine. Ka siin tuleb arvestada, et ühinemiskokkulepe kehtib järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni ja selle kokkuleppe muutmiseks esimese valimisperioodi jooksul pärast haldusterritoriaalse korralduse

muudatuse jõustumist on vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus. Seega, kui ühinemise käigus on milleski kokku lepitud, siis saab seda muuta kahekolmandikulise häälteenamusega. Seega tuleks ühinemise käigus analüüsida kõiki linnaelu valdkondi ja fikseerida nende areng järgmiseks neljaks aastaks, näiteks haridusasutuste võrk, sotsiaalteenused, sotsiaaltoetused, muud toetused, asutuste struktuur, palgafondid, majandamiskulud jmt.

Seaduse järgi lepib Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsusüksus hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks teiste asjaomaste volikogudega kokku, aga kui asjaomase volikogu arvamus ettepaneku kohta on negatiivne, siis pole võimalik kokku leppida. Teine situatsioon on, kui arvamus on positiivne, aga kokkulepet ei saavutata. Kui kõik asjaomased volikogud ühinemiskokkulepet ei kinnita ning tegemist on kohaliku omavalitsuse üksustega, kellest vähemalt kaks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ alusel kinnitanud ühinemislepingu ja kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud määruse, lähtutakse HRS § 12 lõike 2 punktis 3 nimetatud küsimuste lahendamisel ühinemislepingus kokkulepitust. Kui ühinemiskokkulepet ei kinnitata ja ühinemislepingut kinnitatud ei ole, siis lähtutakse HRS §-dest 14–18. Kohaliku omavalitsuse üksuse nime, liigi ja sümboolika kasutamisel võetakse kooskõlas HRS § 12 lõikega 4 aluseks selle kohaliku omavalitsuse üksuse nimi, haldusüksuse liik ja sümboolika, kellega omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus ühendatakse või liidetakse.

Et käesoleval juhul puudutab ühinemine ka Sirgalat ja Viivikonnat, siis kehtib nende osas eraldi regulatsioon. Kui Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud kohaliku omavalitsuse üksused, kellest ühe territooriumiosa on Vabariigi Valitsus arvanud teise kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu, ei lepi ühinemiskokkuleppes haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamises kokku, antakse sellele kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle koosseisu territooriumiosa haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena arvatakse, üle järgmised varad:

- 1) territooriumiosal olevad kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjad;
- 2) territooriumiosal oleva kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjaga otseselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõigetes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused;
- 3) proportsioonis kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu osakaaluga territooriumiosal oleva kohaliku omavalitsuse üksuse kinnisasjaga mitteseostatavad kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõigetes 2 ja 7 nimetatud võlakohustused, välja arvatud juhul, kui nimetatud võlakohustuste summa on alla 1000 euro.

VALIMISTOIMINGUD KOOSTÖÖS ASJAOMASTE VOLIKOGUDEGA

Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsusüksus teeb hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud. Kui asjaomased volikogud ei ole HRS § 12 lõike 2 punktis 4 sätestatud toiminguid ja otsuseid teinud hiljemalt 2017. aasta 15. juuniks või kui volikogude otsused ei ole samased, teeb kohaliku omavalitsuse üksuse asukoha järgne maavanem koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 70³ sätestatud valimistoimingud ja kinnitab otsused oma korraldusega hiljemalt 2017. aasta 19. juuliks.

UUE OMAVALITSUSÜKSUSE NIMI

Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse nime ja haldusüksuse liigi valikul tuleb kohaliku omavalitsuse üksustel küsida enne arvamust kohanimeseaduse § 20 lõike 1 alusel moodustatud kohanimenõukogult. Omavalitsuse sümboolika tuleb kokku leppida teiste asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 14 lõikes 3 sätestatud tingimuste kohaselt, olles enne sümboolika kokkuleppimist küsinud Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.

Vabariigi Valitsus on uue omavalitsusüksuse nimeks pakkunud Vaivara vald. Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn on omavahelise liitumise puhuks kokku leppinud nime Narva-Jõesuu linn. Kolme ühinenud omavalitsuse puhul oleks ilmselt põhjendatud nimi Vaivara vald, Sillamäe nimi seostub vaid väikese osaga sundliidetavast omavalitsusüksusest.

JÄRELDUSED

Seaduses nimetatud haldusreformi eesmärgi saavutamiseks tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmisel eelistada kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku. See omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium on Sillamäe linnal täidetud ja selle kriteeriumi täitmiseks ei ole vaja ühegi teise omavalitsusüksusega ega omavalitsusüksuse linnaosaga ühineda.

Ühinemise mõjusid on keeruline hinnata ja omavalitsusüksuse strateegiadokumentidega mittehaakuvat otsustust pole võimalik niivõrd piiratud aja jooksul (sisuliselt kahe kuu jooksul) ette valmistada, arvestades erinevaid kaasneda võivaid mõjusid, kaasates piisava intensiivsusega elanikke ning saavutades kokkulepped teiste ühinevate omavalitsusüksustega.

Seadusandja ootusena on ühinemise kõige olulisem ja selgemini väljatoodud positiivne mõju kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kus ühinenud omavalitsusüksustes on reeglina seatud eesmärgiks asjatundlikkuse kasv ja adekvaatne töötasu, mistõttu pärast ühinemisi on oodata valdade valitsemiskulusid suhteliselt samal tasemel praeguse linnakeskuse valitsemiskulude tasemega.

Sillamäe valitsemissektori kulude osakaal on võrreldes ühendatavate omavalitsusüksustega väiksem. Seetõttu ei ole prognoositav, kas ühinemise tagajärjel väheneksid Sillamäe osas valitsemissektori kulud (Sillamäe on ühinevatest omavalitsustest kõige väiksema valitsemissektori osakaaluga). Valitsemissektori kulude osakaal on Sillamäel viimastel aastatel vähenenud ja väheneb ka ilma teiste omavalitsusüksustega ühinemiseta.

Valitsemissektori kulude vähenemisest saaks teoreetiliselt kulusid suunata teistesse valdkondadesse. Käesolevas analüüsis ei saa väita, et ühinemisejärgselt oleks ühinenud omavalitsuse halduskulud väiksemad kui täna Sillamäel (seda enam, et lisandub ka Viivikonna, Sirgala ja Kudruküla administreerimine, mida liituvate omavalitsuste eelarve ei kata, lisanduda võivad muud avalikud teenused, samuti tuleb ühtlustada valitsemissektori kuludest tehtavad toetused ja tegevused, mis võib endaga kaasa tuua täiendavaid kulusid). Seetõttu ei saa käesolevas töös anda hinnanguid, kas ja millises mahu oleks valitsemissektorit võimalik muuta efektiivsemaks ja kui palju vahendeid saaks selle arvelt suunata mõnda teise valdkonda.

Ühinemisel puudub ajalooline põhjendatus, kui Vaivara vallal ning Narva-Jõesuu linnal on nii ajalooline seos kui ka positsioneerimist tulenev ühisosa, siis Sillamäe linna on piirkonna jaoks oluline keskuse töökohtade ning teenuste osas, samas on Sillamäe profiil nii Vaivarast kui Narva-Jõesuust oluliselt erinev.

Mõju elanike elutingimustele ühinemine ei avalda. Selle kriteeriumi mõju saab avalduda ainult kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate avalike teenuste osas, seda valitsemissektori kulu kokkuhoiu arvelt teistesse valdkondadesse suunatavate vahenditega parandatava avalike teenuste kvaliteediga. Omavalitsusüksuse poolt korraldatavate avalike teenuste kvaliteedi paranemist (mis tuleneb omavalitsusüksuste liitmisest) ei ole võimalik prognoosida. Ei ole alust väita, et sundliitmisega kaasneksid olulised muutused rahvastikuprotsessides, ettevõtluse arengutes, keskkonnatingimustes või avalike teenuste mahu ja kättesaadavuses. Eelnõu ei oma olulist mõju keskkonnale, riigiasutuste korraldusele.

Töögrupi hinnangul puudub kolme omavalitsuse elanikel ühtekuuluvustunne ja tegemist on suhteliselt hästi eristuvate kogukondadega, kellel on igaühel oma ajaloolised ja kultuurilised eripärad ning tänase seisuga on kõigil kolmel kogukonnal väga selgelt eristuv identiteet, mistõttu sundliitmine ei tugine elanike ühtekuuluvustunde kriteeriumile.

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile võib ühinemisega kaasneda vaid omavalitsusüksuste poolt korraldatavate avalike teenuste osas selle võrra, et valitsemissektori kuludest mõnda teise valdkonda suunatud vahendite arvelt parandatakse teiste avalike teenuste kvaliteeti. Ühinemise tulemusel toimuvat valitsemissektori kulude vähenemist ei ole võimalik praeguse seisuga võimalik prognoosida (kas ja kui palju), samuti on avalike teenuste paranemist on keeruline mõõta. Sillamäe vaates ei ole ei selle kriteeriumi osas kulu, mastaabisäästu ega kättesaadavuse kohalt ühtegi argumenti, miks ühinemine peaks avalike teenuste kvaliteeti parandama. Sillamäe linn on kompaktne ja tagab elanikele peamised teenused ise, Vaivara, Narva-Jõesuu ja Viivikonna/Sirgala lisandumine ei laienda tänast teenuste spektrit ega anna elanikele teenuseid juurde. Eraldi on analüüsitud ühinemise mõju kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondade kaupa.

Analüüs näitab, et kolme omavalitsusüksuse lõikes on valdkondade rahastamine suhteliselt erinev ja ka avalike teenuste maht (eeldatavasti mitmel puhul ka kvaliteet) on väga erinev. Väga keeruline on praeguses etapis anda selge vastus, kuidas toimud valdkondade rahastamise ning teenuste ja toetuste ühtlustamine.

Kõigil omavalitsusüksustel on investeerimisvajadused kordades suuremad kui võimalused nende realiseerimiseks, samuti sõltub investeerimistegevus kõigil saadavatest toetustest, mille osas pole kindlust, millised projektid tegelikkuses toetust saavad. Investeeringute olukorra teeb veelgi keerulisemaks, et Viivikonna ja Sirgala osas lisanduvad kohustused amortiseerunud infrastruktuuri osas, kuid nende kohustustega ei kaasne rahastust (st ühinemisel kohustuste maht suureneb).

Avaliku korra ja julgeoleku valdkonnas võiks eeldada, et ühinemise puhul rakendatakse järelevalve ja väärteomenetluse osas Menetlusteenistuse standardeid ja see toob endaga kaasa kulude tõusu selles valdkonnas.

Majanduse valdkonnas on sundliidetavate omavalitsusüksuste infrastruktuur on erinev. Sillamäe ja Narva-Jõesuu on praktiliselt ühesuuruse territooriumiga tiheasustusalad, kokku on nende linnade pindala ca 5,7% Vaivara valla pindalast. Valla territooriumi kasutus ja asustus erineb oluliselt tööstuslinna ja kuurortlinna omast. Lahendada tuleb ühistranspordi küsimus, kas laiendada tasuta ühistransporti ka Vaivarasse ja Narva-Jõesuusse (nõuab lisaressurssi) või loobuda ka Sillamäel tasuta ühistranspordist. Linna ja valla majandamiskulud erinevad ja tiheasustusalala majandamiskulud elaniku kohta on eelduslikult madalamad.

Elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas on Sillamäel on olemas toetused korteriühistute asutamiseks, koolituseks, korterelamute renoveerimiseks ja korterelamute territooriumide korrastamiseks, mitmeid aastaid on finantseeritud ka korterelamute parklate ja teede rekonstrueerimist. Seega on Sillamäel selles valdkonnas teenuseid ja toetusi, mida teistel ei ole, mistõttu tuleks teenused ja toetused ühtlustada ja see tooks kaasa lisakulu. Ühinemisega seoses tuleks eelkõige leida lisaraha Vaivara ja Narva-Jõesuu elamumajanduse toetusteks (toetused korteriühistutele, elamute rekonstrueerimiseks, elamute territooriumide rekonstrueerimiseks) või siis lõpetada Sillamäel nende toetuste andmine (kuigi päevakorral on hoopis toetuse andmise suurendamine nn vanalinna hoonetele).

Vaba aja ja kultuuri valdkonnas on erinevused teenuste pakkumise osas väga suured, Sillamäel kui suuremas keskuses on võimalik saada suurem arv teenuseid. Sillamäe kulud spordile on suhteliselt

suured, siis ühinemisejärgselt tuleks leida vahendeid, et ka Vaivaras ja eelkõige Narva-Jõesuus luua elanikele sporditegevuseks samaväärsed tingimused.

Huvitegevuse valdkonnas tuleb sundliitmise puhul otsustada, kuidas kõigile tagada võrdne juurdepääs nendele teenustele, mida väiksemates keskustes ei saa pakkuda (aga Sillamäel on olemas) ja ühtlustada tuleks toetused selles valdkonnas. Kolme omavalitsusüksuse osas on Sillamäe kultuurivaldkonnas tõmbekeskuseks. Samas ei muudaks ühinemine selles valdkonnas väga palju, sest ka kohapealsed väiksemad kultuuritegevuse võimalused tuleb säilitada ja mõnede valdkonna teenuste (kino, suursündmused) osas on kõigile kolmele tõmbekeskuseks Narva. Vaba aja ja kultuuriürituste, samuti spordi toetamine vajaks ühinemise korral ühtlustamist.

Hariduse valdkonnas on Sillamäe oma koolivõrgu ja lasteaia võrgu korrastamiseks teinud kava, ühinemisel oleks vaja analüüsida ka naabrite haridusasutuste ülalpidamise otstarbekust ja rekonstrueerimise võimalusi. Ühinemise korral tuleks ühtlustada õpetajate palgad või saavutada kokkulepped, kus ja millises mahus haridusteenuseid osutatakse, st lähtudes eesmärgist tagada haridusteenuse parim kättesaadavus ja kvaliteet, määrata, kus asuvad põhikoolid, kus gümnaasiumid, palju on neisse vaja investeerida, millised on nende koolide koosseisud, millises mahus neid komplekteeritakse.

Omavalitsusüksuste sundliitmine ei tekitaks selles tervishoiu valdkonnas osas muudatusi, sotsiaalhoolekande osas tuleks ühtlustada teenuste ja toetuste kättesaadavus ja määrad.

Mõju haldussuutlikkusele ühinemine eelduslikult kaasa ei tooks, eelduslikult toimuks teatud tsentraliseerimine, mis kohapealsele haldussuutlikkusele positiivset mõju kaasa ei tooks.

Demograafilist situatsiooni sundliitmine ei mõjuta.

Ühinemisel ei ole toetavat mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele. Avalike teenuste koondumisel võib tekkida vajadusi täiendavate transpordiühenduste loomiseks, millega kaasneks ka täiendav kulu.

Ühinemisel ei ole toetavat mõju ettevõtluskeskkonnale. Omavalitsuste piiride muutmine ei tekita iseenesest muudatusi piirkonna rahvastiku ega ettevõtluse struktuuris ja tööhõives. Ettevõtluskeskkond ühinemise tulemusel ei muutu.

Mõju hariduslikule olukorrale ei ole selge. Ühinemisel oleks vaja analüüsida alakasutuses olevate haridusasutuste ülalpidamise otstarbekust ja rekonstrueerimise võimalusi. Ühinemise korral tuleks ühtlustada õpetajate palgad või saavutada kokkulepped, kus ja millises mahus haridusteenuseid osutatakse, st lähtudes eesmärgist tagada haridusteenuse parim kättesaadavus ja kvaliteet, määrata, kus asuvad lasteaia, põhikoolid, kus gümnaasiumid, palju on neisse vaja investeerida, millised on nende koolide koosseisud, millises mahus neid komplekteeritakse.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist on keeruline prognoosida. Avalike teenuste maht ühinemisega (omavalitsusüksuste kohustuste hulk) ei muutuks. Avalike teenuste kättesaadavus ühinemise tulemusel ei paraneks. Eelduslikult toimuks teatud tsentraliseerimine, mistõttu kõik teenused ei pruugi väiksematesse keskustesse kohapeal kättesaadavaks jääda. Avaliku sektori kuluefektiivsemaks muutumist ei ole võimalik ühinemisega seotult ette näha, samuti on võimatu prognoosida, et ühinemisejärgse omavalitsusüksuse haldusaparaat muutub liitumisest efektiivsemaks. Muude teenuste puhul olenevalt teenusest on neid, mille teeninduspiirkond ei muutu (ühisveevärk, olmejäätmete vedu), neid, mille puhul toimub teatud tsentraliseerimine (näiteks võimalik huvitegevuse valdkonnas), aga ka neid, kus tarbija jaoks muudatust ei toimu (võimalik näiteks raamatukogude puhul). Kõigi nende kolme stsenaariumi järgi on

avalikke teenuseid võimalik korraldada ka ühinenud omavalitsusüksuses, kuid kui ei muutu demograafiline situatsioon, ei parane tööhõive ja ettevõtluse tingimused, ei muutu rahastamise kord, ei kaasne sundliitmisega iseenesest teenuste kvaliteedi tõusu.

Töögrupp on ülaloodud kokku võttes asunud seisukohale, et Vaivara valla ja Narva-Jõesuu linna ning Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa liitmine Sillamäe linnaga ei ole põhjendatud ning praegusel hetkel otstarbekas.

Võimaliku sundliitmise puhul tuleb tingimuseks seada, et lisaks seadusega tagatud liitumistoetusele, mis on ette nähtud Vaivara ja Narva-Jõesuu elanike arvust lähtudes, tuleb liitumistoetust maksta ka arvestades teiste liidetavate omavalitsuste elanike arvu arvestades. Seda põhjusel, et ka sundliitmisega kaasnevad kulud, ja liitumistoetust ei saa jätta maksmata omavalitsusüksuse osas, kes on seaduses toodud eesmärgi täitnud (5000 elanikku on nii Sillamäel kui Kohtla-Järvel, seetõttu tuleks riigil nendele omavalitsusüksustele sundliitmisel hüvitada liitumiskulud samal alusel nagu vabatahtlikele liitujatele, kes taotlesid seaduse eesmärgi saavutamist).

Võimaliku sundliitmise puhul tuleb tingimuseks seada infrastruktuuri arendamise toetus, mis kataks Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa (Viivikonna ja Sirgala) infrastruktuuri korrastamise vajadused.