



Haldusreformi käigus moodustunud
omavalitsusüksuste valla- ja linnavalitsused

Meie 14.11.2018 nr 14-1/8535-1

Ühinemislepingute täitmisest ja muutmisest

Austatud omavalitsusjuhid

Tunnustame kõiki haldusreformi käigus moodustunud valdu ja linnu, et olete suutnud pingelisest ajagraafikust hoolimata uue valla või linna töö toimimise sujuvalt tagada ja olete töötanud juba välja rohkearvuliselt uue omavalitsusüksuse tegevust korraldavaid õigusakte.

Rahandusministeerium palub teil pöörata tähelepanu järgmistele kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) ühinemise või liitumise (edaspidi koos *ühinemine*) käigus kinnitatud ühinemislepingute ja liitumislepingute (edaspidi koos *ühinemisleping*) täitmisega seotud küsimustele.

Meie poole on korduvalt pööratud murega, et mitmes KOVis ei pea valitsemisvastutuse kandjad vajalikuks ühinemislepingutes sätestatud järgida ning ka ühinemisjärgsest vajadusest tulenevaid muudatusi ei ole kavandatud ühinemislepingusse sisse viia. Kohalikud elanikud näevad probleeme, et ühinemislepingus kokkulepitu jäetakse KOV otsuste tegemisel kõrvale ehk kehtestatud aktid ei arvesta ühinemislepinguga. Näiteks, kui ühinemislepingus on sätestatud, et asutuste võrgustikku ei kujundata ühinemislepingu kehtivuse ajal ümber, siis on algatatud õigusaktide muudatused, millega osa asutuste tegevus ikkagi lõpetatakse. Samal ajal ei ole algatatud vastavaid ühinemislepingu muudatusi, mis peaksid eelnema muude KOV aktide andmisele. Teise levinuma näitena on toodud välja, et KOVid ei ole huvitatud ühinemislepingus kokku lepitud investeringute elluviimisest. Kohalikud elanikud, kes andsid ühinemislepingule elanike küsitluse raames heakskiidu, näevad siin riske, et ühinemisel antud lubadused jäävad põhjendamatult ellu viimata.

Selleks, et maandada võimalikke ühinemisjärgseid pingeid, tuletab Rahandusministeerium märgukirjas meelde ühinemislepingu olemust, selle täitmise vajadust ning selgitab, millises korras on ühinemislepingut põhjendatud juhul võimalik muuta.

Enamikes KOVides taoliseid probleeme ei esine, kuid ühtse praktika tagamiseks adresseerime märgukirja siiski kõigile haldusreformi käigus moodustunud KOVidele.

Palume edastada seisukohad ka volikogu liikmetele tutvumiseks ja oma töös arvestamiseks.

Ühinemislepingute olemus

Ühinemisel moodustunud KOVide tegevuse raamistikuks on lisaks kehtivatele seadustele Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 9¹ lõike 1 alusel koostatud ühinemisleping, mis kinnitati kõigi volikogude algatusel ühinenud KOV volikogude otsustega¹. Ühinemisleping kannab seega kõigi ühinenud KOVide tahet, sätestab ühinemise põhimõtted, garantiid ja poliitilised lubadused, mis olid ühinemise eeltingimuseks. Ühinemislepinguga on ühinemise tulemusena moodustunud KOVile siduvalt võetud kohustused, lepitud kokku KOV toimimise õiguslikud ja korralduslikud alused seaduste raames. Kokkuvõttes annab ühinemisleping otsuste tegemise raamistiku, mis tagab ühinenud KOVide strateegiliste eesmärkide arvestamise. Seetõttu tuleb ühinemislepingut käsitleda olulise KOV toimimise aluseid määratleva volikogu aktina, millega muud KOV organite antavad õigustloovad ja haldusaktid peavad olema kooskõlas.

Haldusreformi seaduse § 16 lõike 4 järgi jõustusid ühinemislepingud volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni. Selle nelja-aastase perioodi jooksul tuleks ühinemislepingus sätestatu ellu viia. Kui nende elluviimine ei ole näiteks muutunud sotsiaal-majanduslikku olukorda või KOVide tegelikku finantsvõimekust arvestades võimalik, tuleks seda avalikkusele ja huvigruppidele selgelt kommunikeerida ja algatada ühinemislepingu muutmine.

Kui ühinemise järgselt hinnatakse näiteks KOV asutuste võrgustiku toimimist ja tõhusust, ning leitakse, et haridus- ja kultuuriasutuste korraldust tuleks optimeerida, viies erinevad asutused ühtsele juhtimisele, kuid sellist tegevussuunda ühinemisleping ei võimalda, siis tuleks enne asutuste konsolideerimist ühinemislepingut muuta ETHSis sätestatud korras.

Ühinemislepingu muutmine

Paljudel juhtudel on ühinemislepingus ühinemise garantiid ja põhimõtted imperatiivselt sätestatud ning need ei võimalda paindlikku tõlgendamist. Näiteks sätestati, et lepinguperioodi vältel säilitatakse olemasolevad hallatavad asutused. Sellise kokkuleppega võeti KOV volikogudelt võimalus teha ka põhjendatud juhtudel asutuste võrgus muudatusi ilma eelnevalt ühinemislepingut muutmata.

Kui ühinemisel moodustunud KOV muutunud prioriteete ja arenguvajadusi hinnates siiski leiab, et mõnda ühinemislepingu sätet ei ole praktikas võimalik täita või see piirab valla või linna muude arengutegevuste elluviimist ja sellest tuleneb vajadus ühinemisleping üle vaadata ja muuta, siis ei saa jätta ühinemislepingut vastavas osas lihtsalt kohaldamata. KOV volikogul tuleb algatada ühinemislepingu muutmine. Kui aga mõni ühinemislepingu punkt osutub seadusemuudatuse tulemusena seadusega vastuolus olevaks, siis tuleb loomulikult kohaldada seadust, mitte ühinemislepingut. Ka sel juhul on korrektne viia ühinemisleping seadusega kooskõlla.

Ühinemislepingu muutmisel kohaldatakse ETHS § 9¹ lõikeid 4–7. Ühinemislepingu muutmisel muudetakse kas ühinemislepingu põhiteksti või kinnitatud lisa. Ühinemislepingu muudatus ehk vastav ühinemisel moodustunud KOV volikogu otsuse eelnõu tuleb otsuse

¹ Ühinemiskokkulepe kinnitati Saaremaa vallas (Põide valla Vabariigi Valitsuse algatusel teiste Saaremaa valdadega ühendamise tõttu) ning Otepää vallas (Puka valla Vabariigi Valitsuse algatusel Otepää valla ja Sangaste vallaga ühendamise tõttu).

tegemise eelselt avalikustada. Otsuse eelnõu pannakse pärast KOVi sisest ettevalmistuse menetlust avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.

Ühinemislepingu muudatusele lisatakse volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited ning õiend, milles näidatakse nende saabumise kuupäev, esitaja ja volikogus läbivaatamise tulemus.

Ühinemislepingu muudatus kinnitatakse volikogu otsusega. Pärast ühinemislepingu muudatuse kinnitamist volikogu poolt avalikustatakse see koos lisadega valla või linna veebilehel. Ühinemislepingu muudatus avaldatakse Riigi Teatajas.

Vaid juhul, kui tegemist on pelgalt ühinemislepingu tehnilise vea parandamisega, võib loobuda ühinemislepingu muudatuse avalikust väljapanekust ja otsustada n-ö tavapärase volikogu otsuse menetlemise käigus ühinemislepingut muuta (näiteks kui tegemist on ühinemislepingu terminoloogiaveaga, tekstis on ebaõiged viited ühinemislepingu teistele punktidele või õigusaktidele jt).

Kui KOVil ei ole eelarvevahendite ebapiisavuse tõttu võimalik kõiki ühinemislepingust tulenevaid investeringuprojekte ellu viia või kui investeringuvajadused realselt muutuvad, tuleb ühinemislepingut vastavas osas samuti muuta ETHS § 9¹ lõigetes 4–7 sätestatud korras. Sellest on täpsemalt juttu järgmises peatükis.

Nimelt selleks, et ühinemislepingus sätestatud ja investeringuprojektide elluviimisest kergekäeliselt ei loobutaks, on sätestatud ühinemislepingu muutmiseks suur hääleteenamuse nõue: kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 lõike 6 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisel vastuvõetud ühinemislepingu muutmiseks esimese valimisperioodi jooksul pärast haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumist vajalik volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikuline hääleteenamus. See nõue kehtib ka ühinemislepingu tehnilise vea parandamisel. Kui ühinemislepingus nähti selle muutmiseks ette kõrgem hääleteenamus, siis tuleb juhendada ühinemislepingust.

Ühinemislepingus kokku lepitud investeringuprojektide ja arendustegevuste elluviimine

Rahandusministeeriumi poole on pöördutud küsimustega, kas KOKS § 37 lõike 2¹ järgi tuleks valla või linna arengukavas sätestada konkreetsed ühinemislepingust tulenevad investeringuobjektid. Nimetatud sätte kohaselt tuleb ühinemislepingus nimetatud investeringud või arendustegevused esitada ka arengukavas, kui ühinemislepingus on kokku lepitud investeringute või muu arendustegevuse kavandamises. Konkreetset juhul oli valla arengukavas ja eelarvestrateegias viide, et iga-aastase eelarve koostamisel lähtutakse ühinemislepingust, kuid konkreetsed investeringuobjektid nendes aktides ei sätestatud².

Juhime tähelepanu, et valla ja linna arengukavas ning eelarvestrateegias peab olema viide ühinemislepingus nimetatud investeringute elluviimisele (KOKS § 37 lõike 2¹ nõue), kuid konkreetsed investeringuobjektid seadus ei kohusta neis aktides nimetama.

² Pöördumine ja Rahandusministeeriumi vastus pöördumisele on kättesaadavad järgmiselt lingilt: <http://adr.rik.ee/ram/dokument/6040260>.

Investeeringuobjektid tuleb loetleda konkreetse aasta valla või linnaeelarves, mille raames need ellu viiakse.

KOKS näeb ette valla ja linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve omavahelise hierarhia. KOKS § 37 lõike 2 järgi esitatakse arengukavas valla või linna majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna ja rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes, tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni ning strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni.

Nimetatud regulatsioon ei näe ette, et arengukavas kui ühes omavalitsuse eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele suunatud raamaktis tuleks sätestada eelarveaastaks kavandatavad konkreetsed investeeringuobjektid koos nende elluviimiseks vajalike vahendite väljatoomisega. Nõuet sätestada arengukavas konkreetsed investeeringuobjektid ei saa välja lugeda ka KOKS § 37 lõikest 2¹. Sätte mõte on, et ühinemisleping ei oleks eraldiseisev arengudokument, kust võetakse investeeringuprojektid otse eelarvesse. Ühinemislepingus kokku lepitud arengusuunad peavad kajastuma arengukavas.

Eelarvestrateegia on KOKS § 37¹ lõike 1 järgi arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan, mis on arengukava osa või arengukavaga seotud iseseisev dokument. Eelarvestrateegia sisu nõuded on sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) § 20 lõikes 3. Eelarvestrateegias tuleb KOFs § 20 lõike 3 punkt 2 järgi esitada sealhulgas investeerimistegevuse eelarveosa olulisemad tegevused ja investeeringud koos kogumaksumuse prognoosi ja võimalike finantseerimisallikatega, eeldatav finantseerimistegevuse maht ning likviidsete varade muutus. Eelarvestrateegias ei pea ühe kaupa eraldi välja tooma konkreetseks eelarveaastaks kavandatavaid ühinemislepingust tulenevaid kõiki investeeringuprojekte. Üldine soovitus on, et suuremad investeeringuobjektid tuleks eelarvestrateegias ära tuua, olenemata sellest, kas need tulenevad ühinemislepingust või põhinevad üldisel arenguvajadusel. Investeeringuid käsitletakse KOKSi nimetatud sätetes valdkondlike investeeringuvajaduste mõistes, mitte konkreetsete projektidena. Vastasel korral oleks sättes otsesõnu nõutud konkreetsete projektide väljatoomist arengukavas ja eelarvestrateegias.

KOKS § 37 täiendamisel lõikega 2¹ ei peetud silmas, et kohe esimesel ühinemisjärgsel aastal tuleks kõik ühinemislepingus kokku lepitud arendustegevused ja investeeringud ellu viia. Sätte eesmärk oli tagada, et ühinemislepinguid realselt täidetak, kavandades nende elluviimise nelja ühinemisjärgse aasta jooksul, arvestades KOV finantsvõimekust. Säte on samuti vajalik rõhutamaks, et arengukavas ja eelarvestrateegias mitte nimetatud KOV arendustegevusi ja investeeringuid ei saaks toetusmeetmetest rahastada. See suunab samuti KOVe ühinemislepingut täitma ja arengukavas neile ühinemislepingust tulenevatele investeerimissuundadele viitama.

KOKS § 37 lõike 2¹ nõude täitmiseks piisab, kui valla või linna arengukavas ja eelarvestrateegias esitatakse üldine viide ühinemislepingust tulenevate investeeringute ja arendustegevuste elluviimisele prioriteetsete tegevustena arengukava kehtivusajal. Nõue laieneb ka KOV täiendavatele arengukavadele, kus on valdkondlikud arengud mõne konkreetse tegevusvaldkonna kaupa ära toodud. Konkreetsed investeeringuobjektid koos

kavandatavate eelarvevahendite ja omafinantseeringuga tuleb esitada vastava aasta valla või linna eelarves, millal need projektid on kavas ellu viia.

Ühinemislepingus kokku lepitud investeeringuid ei saa ilma ühinemislepingut muutmata n-ö ära unustada. Ühinemislepingu elluviimisel on esmatähtis KOV tegevuste läbipaistvus kokkulepitu elluviimisel. Soovituslik on, et volikogu annab perioodiliselt avalikkusele aru koos põhjenduste ja selgitustega, mis seisus on ühinemislepingu tegevuste täitmine ja investeeringute elluviimine. Taolise ülevaate andmine peaks olema arenguseire üheks osaks ning seda võiks kajastada ka KOV majandusaasta aruandes, kuidas ühinemislepingu elluviimine on edenenud.

Nelja-aastaselt ühinemislepingu kehtivuse perioodil muutuvad kindlasti osad asjaolud ning mõnede ühinemislepingu projektide elluviimise plaanides tuleb ilmselt teha korrektiive. Sageli on ühinemislepingu tekstides seatud paljude projektide teostamine otsesõnu sõltuvaks toetusmeetmetest toetuse saamisega. Samuti ei ole realistlik, et kõik need projektid suudetakse nelja ühinemisjärgse aasta ehk ühinemislepingu kehtivusperioodi jooksul ellu viia. Ühinemislepingut koostades ei pruugitud piisava läbinägelikkusega hinnata KOVide ühinemisjärgset tegelikku finantsvõimekust ja -vajadusi, mistõttu võib mõni ühinemislepingus nimetatud investeeringuobjekt jääda objektivsetel põhjustel teostamata. Tulenevalt ühinemislepingu sõnastusest tuleb igal juhul kaaluda, kas lepingut on vaja muuta. Lepingut tuleb muuta kindlasti siis, kui investeeringuprojekti teostamist nõutakse kategooriliselt, kui projekti teostamist ei ole seatud sõltuvaks KOV tegelikust finantsvõimekusest või riigipoolsest meetmest toetuse saamisest. Nii ühinemislepingu muutmist kui muutmata jätmist tuleks põhjendada. Vaid juhul, kui investeeringuprojektide elluviimine on ühinemislepingus tingimuslik ja seotud konkreetsete asjaolude saabumisega, näiteks riigipoolse toetuse saamisega, piisavalt vabade omavahendite olemasolu, võib ühinemisleping jääda vastavas osas muutmata.

Ühinemislepingute mittetäitmise vaidlustamine

Ühinemisleping ei puuduta vahetult KOV elanike subjektiivseid õigusi ega kohustusi ning seetõttu ei ole leping üldjuhul üksikisiku poolt vahetult kohtulikult vaidlustatav. Ühinemisleping sisaldab ühinemise või liitumise käigus moodustunud KOV toimimise aluseid ehk tegemist on KOV sisemist korraldust puudutava aktiga.

Kui aga ühinemislepingut rikutakse õigustloova aktiga (nt volikogu määruses ei arvestata ühinemislepinguga) ning see on ühtlasi vastuolus seadusega, võib igäiks pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole (õiguskantsleri seaduse § 15 lõige 1). Õiguskantsler saab teha õigustloova akti vastu võtnud KOV organile ettepaneku viia see seadusega kooskõlla. Kui õiguskantsleri ettepanekuga ei arvestata, on õiguskantsleril õigus pöörduda Riigikohtusse ja taotleda õigustloova akti kehtetuks tunnistamist.

Kui ühinemislepingut rikutakse haldusakti või selle andmata jätmisega, mille andmise kohustus tuleb ühinemislepingust, ning nõnda rikutakse avalikku huvi, võib isik pöörduda Justiitsministeeriumi poole (Vabariigi Valitsuse seaduse § 75³) taotlusega algatada haldusjärelevalve KOV haldusakti või selle andmata jätmise õiguspärasuse üle.

Juba ühinenud vald või linn ei saa ühinemislepingu täitmise osas kohtusse, õiguskantsleri või justiitsministeeriumi poole pöörduda, kuna ühinenud valla või linna õigussubjektsus haldusreformi tulemusena lõppes.

Ühinemislepingu täitmise üle võib teha KOV sisekontrolli raames järelevalvet ka volikogu ja selle revisjonikomisjon³.

Ühinenud omavalitsusüksuste reeglite ühtlustamine

KOVidel on tekkinud haldusreformi järel palju küsimusi ühinenud KOVide territooriumil kehtivate teenuste, toetuste, maamaksumäärade jms ühtlustamise kohta. Üldjuhul ühinemislepingutes ei sätestatud, mis ajaks tuleb KOV korrad ühtlustada. Kordade ühtlustamise kohustus puudutab ka neid KOVe, kes Vabariigi Valitsuse algatusel ühendamisel ühinemiskokkulepet ei kinnitanud.

Õiguskantsler on mõnede ühinemisel moodustunud KOVide vastava praktika kohta esitanud oma seisukohad⁴.

Õiguskantsler leidis, et kui uues Tartu vallas kehtestataks endistele Tabivere valla elanikele madalamad sotsiaalkeskuse teenuste hinnad kui teistele vallaelanikele, oleks see vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega (põhiseaduse § 12 lõige 1). Erinevate hindade kehtestamise aluseks ei saa olla üksnes inimese elukoht endise valla territooriumil. Siiski tuleb kinni pidada varem sõlmitud hoolduslepingutes sätestatud etteteatamisaeagadest.

Maamaksumäärad võivad õiguskantsleri hinnangul KOVi sees üleminekuajal (kuni uue KOV korra kehtestamiseni) erineda. Õiguskantsler märkis, et olgugi et Tartu valla eri piirkondades kehtivad erinevad maamaksumäärad kujutavad endast üldise võrdsuspõhiõiguse (põhiseaduse § 12 lõige 1) riivet, kuid see riive on praegu õiguspärane⁵. Arvestada tuleb ka maamaksuseaduse § 5 lõikega 2, mis võimaldab KOVi volikogul maamaksumäära kehtestada diferentseeritult maa hinnatsoonide ja/või katastriüksuse sihtotstarvete liikide kaupa. Need ei ole KOV lõikes igas piirkonnas samad.

Kui seadus⁶ või ühinemisleping ei nõua õigusakti kehtestamist kindla tähtaja jooksul, tuleb see kehtestada mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui nelja aasta jooksul ühinemisest arvates. See tähendab, et kõik KOV ühinemisest tulenevad uued KOV tegevust korraldavad õigusaktid tuleks ühinemislepingu kehtivusajal siiski välja töötada ja kehtestada. Liitumise tulemusena moodustunud KOVid ei pea vastu võtma küll uusi õigusaktide terviktekste (välja arvatud seadusest tulenevad erisused, nt valla ja linna põhimäärus, KOV arengukava, KOV üldplaneering, mille kehtestamise hilisem aeg on seadustes määratud⁷), kuid peavad samuti selle 4-aastase ajaperioodi jooksul vaatama üle kehtivad õigusaktid ja neid vajadusel muutma liidetud KOVide haldusterritooriumi lisandumise tõttu. Seda ka juhul, kui ühinemiskokkulepet ei kinnitatud.

Ühtlustades haldusreformi käigus ühinenud valdade sotsiaaltoetuse maksmise kordi tuleb austada inimestel juba tekkinud õigusi. Mõnel juhul võisid ühinenud KOVide määrused

³ Vt KOKS § 48.

⁴ Vt nt õiguskantsleri 10. juuli 2018. a kirja Eesti Linnade ja Valdade Liidule: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valdade%20ja%20linnade%20%C3%B5igustest%20ja%20kohustustest.pdf.

⁵ Vt:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Tabivere%20Sotsiaalkeskuse%20teenuste%20hinnakujundus%20ja%20maamaks%20Tartu%20vallas.pdf.

⁶ Nt ETHS § 14¹ lõige 4² ja lõige 5, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 5 lõige 1¹.

⁷ VT ETHS § 14 lõiked 4²-4⁴, 5 ja 11-11².

anda inimestele õigusi, mille muutmisel tuleb arvestada õiguspärase ootuse põhimõttega. Näiteks sünnitoetuse kaheosalisel väljamaksmisel tekkis ühe KOVi puhul olukord, kus sünnitoetuse maksmise tingimused muutusid inimese jaoks kahe väljamakse vahelisel ajal ebasoodsamaks ning õiguskantsler leidis, et määrus pole põhiseadusega kooskõlas⁸.

Kordade võimalikult kiire ühtlustamine on eeskätt väga oluline sotsiaalteenuste osas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Janek Mäggi

riigihalduse minister

Olivia Taluste 6113092

Olivia.Taluste@fin.ee

Teadmiseks:

Eesti Linnade ja Valdade Liit

⁸ Vt õiguskantsleri 10. juuli 2018. a kirja Eesti Linnade ja Valdade Liidule: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valdade%20ja%20linnade%20%C3%B5iguste%20ja%20kohustustest.pdf.