Vabariigi Valitsuse määruse „Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmine uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude algatusel. Eelnõu toetub omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Põlva maakonnas, mille tulemusena moodustub viie Põlva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Põlva maakonda 13 valda, pärast käesoleva määruse kohase haldusterritoriaalse korralduse muutmist maakonda väheneb valdade arv nelja võrra. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena nelja omavalitsuse võrra 209-le, kokku 179 valda ja 30 linna[1,2].

Ühinevad omavalitsused on:

1) Ahja vald (pindala 72,12 km^2 ja rahvaarv 1023),
2) Laheda vald (pindala 91,44 km^2 ja rahvaarv 1184),
3) Mooste vald (pindala 185,05 km^2 ja rahvaarv 1452),
4) Põlva vald (pindala 234,27 km^2 ja rahvaarv 9548),
5) Vastse-Kuuste vald (pindala 122,99 km^2 ja rahvaarv 1198).

Eelnõuga rahuldatakse Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud valdade ühinemise teel uus valla nimega haldusüksus nimega **Põlva** vald (kogupindala 705,87 km^2 ja rahvaarv 14 405[3]).

---

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

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

[3] Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1.01.2017 seisuga.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post heili.jaamu@fin.ee; tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (e-post sirje.lilover@fin.ee; tel 611 3638).

1.3. Märkused

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

Eelnõu on seotud Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtete 2016-2019. aasta 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab haldusreformi seaduse § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile.

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Ühinemisläbirääkimiste taust ja asjaolud

Põlva Vallavolikogu 13.01.2016 tegi ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks" kõigile Põlva maakonna omavalitsustele – Ahja Vallavolikogule, Kanepi Vallavolikogule, Kõlleste Vallavolikogule, Laheda Vallavolikogule, Mikitamäe Vallavolikogule, Mooste Vallavolikogule, Orava Vallavolikogule, Valgjärve Vallavolikogule, Vastse-Kuuste Vallavolikogule ja Veriora Vallavolikogule.

Värska Vallavolikogu (28.01.2016 otsus nr 5) ja Räpina Vallavolikogu (25.02.2016 otsus nr 5) lükkasid kohe ettepaneku tagasi, kuna pidasid läbirääkimisi Räpina valla moodustamiseks prioriteetseks.

Mikitamäe Vallavolikogu (30.06.2016), Veriora Vallavolikogu (30.08.2016) otsustasid pidada samuti läbirääkimisi ühel – Räpina suunal. Orava Vallavolikogu (31.08.2016) pidas prioriteetses Võru ühinemiste suunda. Kanepi Vallavolikogu (27.09.2016 nr 1-1.3/35), Kõlleste Vallavolikogu (28.09.2016 otsus nr 23), Valgjärve Vallavolikogu (12.10.2016 otsus nr 1-1.2-35) otsustasid jätkata läbirääkimisi omavahel ühise omavalitsuse moodustamiseks.

Kokkuvõtlikult. Põlva initsiatiivil läbirääkimisi iseloomustas kaua aega see, et rööbiti peeti kahtesid – kolmesid läbirääkimisi. Samuti kardeti, nagu kõikjal Eestis, tugeva keskuse domineerimist, mis suures osas tugines vähe tõestatud hirmudel. Põlva jälgis kannatlikult neid protsesse, kuid augusti lõpus tehti osapoolte otsus oktoobri alguseks edasi minna ühe läbirääkimiste ringiga.

Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemislepingu projekti ja selle lisade avalik väljapanek toimus 1.-23.11.2016. Avalikustamise käigus toimus viis rahvakoosolekut, kus tutvustati ühinemisprotsessi käiku ning ühinemislepingu projekti. Ühinemislepingu avaliku väljapaneku kestel esitati kaheksa ettepanekut ühinemislepingu projekti ja selle lisade kohta. Märkustega arvestamine on kantud ühinemislepingu lisana kinnitatud õiendisse.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemislepingu projekti ja selle lisade avalik väljapanek toimus 1.–23.11.2016. Leping avalikustati Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla veebilehel, ametiasutuste kantseleides ja ühinemispiirkonna[1] raamatukogudes.

Omavalitsuste elanike arvamus selgitati välja perioodil 01.–05.12.2016, mil toimus rahvaküsitlus, selgitamaks välja elanike arvamus Ahja, Laheda, Mooste, Põlva ja Vastse-Kuuste valdade ühinemise kohta. Oma arvamust oli võimalik avaldada 04.–05.12.2016 küsitluspunktides või elektrooniliselt perioodil 01.12.2016 kell 8.00 kuni 02.12.2016 kell 20.00. Küsitlus viidi Ahja, Laheda, Mooste, Põlva ja Vastse-Kuuste vallas läbi ühtsetel alustel.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Ahja vald	889	67	7,5	39	58,2	28	41,8
Laheda vald	1024	36	3,5	26	72,2	10	27,8
Mooste vald	1199	29	2,4	22	75,9	7	24,1
Põlva vald	8051	178	2,2	144	81	34	19
Vastse-Kuuste vald	1050	42	4	42	100	0	0

Allikas: Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemislepingu seletuskiri

Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 21. detsembril 2016 asjaomaste volikogu otsustega ning esitasid ühinemisdokumendid maavanemale 27.12.2016 ja 28.12.2017. Põlva maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 28. ja 29. detsembril Rahandusministeeriumile.

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

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ning toetab nimetatud valdade ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmise suunas.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus valla nimega Põlva vald.

Pärast ühinemist asub valla halduskeskus ning vallavolikogu ja –valitsus Põlva linnas. Valla keskusesse koondatakse juhtimisfunktsioonid ja teenused, mis on oma olemuselt koordineeriva iseloomuga või eeldavad spetsialiseerumist. Valla avalike teenuste kodanikukeskseks ja lähedaseks osutamiseks luuakse igasse ühinevasse omavalitsusse teenuskeskus.

Nimetatud valdade volikogud otsustasid 21. detsembril 2016 tehtud ostustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu.

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad järgmistelt linkidelt:

1. Ahja valla dokumendid http://delta.andmevara.ee/polva/dokument/831900,
2. Laheda valla dokumendid http://delta.andmevara.ee/polva/dokument/832540,
3. Mooste valla dokumendid http://delta.andmevara.ee/polva/dokument/831868,
4. Põlva valla dokumendid http://delta.andmevara.ee/polva/dokument/831329,
5. Vastse-Kuuste valla dokumendid http://delta.andmevara.ee/polva/dokument/833267.

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

Kohanimenõukogu tunnistas 20.120.2017 koosolekul Põlva valla nime moodustuva haldusüksuse nimena sobivaks, kuna tegemist on loogilise ajaloolise keskusenimega.

Eelnõu §-ga 2 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Põlva maakonna valdade loetelust välja sõnad: „Ahja“, „Laheda“, „Mooste“ ja „Vastse-Kuuste“.

Eelnõu §-ga 4 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle §-de 1 ja 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1 ja 3, mille järgi moodustatakse Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemisel Põlva vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Põlva Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Eelnõu määrusena vastuvõtmine omab sotsiaalset mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Hinnang haldusreformi eesmärkide täitmisele

Haldusreformi eesmärgid on järgmised:
(a) pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid;
(b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv, ennekõike investeerimisvõimekuse suurenemise ja strateegilise juhtimise organisatsioonilise ja professionaalse võimekuse ja kvaliteedi kaudu;
(c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ja kogukonna vajadustest tulenevaid ülesandeid, mida teised avaliku sektori subjektid ei täida;
(d) Piirkondlik terviklikkus, piirkonna eripärade ühildamine (võimekus juhtida strateegiliselt valdkonna asutusi);
(e) Tõhusam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia ja struktureeritud kohalik poliitika.

Avalike teenuste pakkumise võimekus

Ühinenud omavalituse moodustumisega suurenevad avalike teenuste pakkumise võimalused ja kvaliteet esiteks, baasteenuste tasandil, kuna vähenevad piirkondlikud erinevused standardites ja võimekuses. Teiseks, vallas suureneb juurdepääs ja täielik õigus kasutada spetsialiseeritud isikuteenuseid, mida osutavad kõrge kvalifikatsiooniga ja konkurentsivõimeliste palkadega ametnikud, mis osade teenuste ja funktsioonide puhul on juba olemas Põlva vallas. Kolmandaks, suureneb valla võimekus osutada väikeste ja väga väikeste sihtrühmade vajadustele vastavaid teenuseid, mida väikestes valdades ei olnud võimekust ega majanduslikku mõtet osutada. Neljandaks, suureneb teenuste kättesaadavus elanike teenusmobiilsuse kaudu, mida endises valla piirid, seal kehtivad reeglid (soodustused valla elanikele) ja tasaarvelduse vajadused takistasid.

Piirkondade konkurentsivõime kasv

Suureneb valla konkurentsivõime. Põlva vallale nelja väiksema ja keskusega traditsiooniliselt seotud valla lisandumine ei tekita kvalitatiivset hüpet Põlva endise valla jaoks, kuid ühinevate valdade jaoks kindlasti konkurentsivõime nähtav kasv kindlasti toimub. Lisaks, oli kolme uue valla põhitegevuse tulem ja ka laenukoormus märgatavalt madalam kui Põlva vallal, mis võimaldab järgmise nelja aasta jooksul suurendada nende investeeringuid. Ühinemine

ühtlustab aktiivse majandamispoliitika ja investeerimispoliitika kogu valla territooriumil, millega tõhustub oluliselt ressursside paigutamise tõhusus. Uus vald on kavandanud omavahendite arvelt investeeringuid ligi 12 miljoni EUR mahus (3 miljonit aastas) ja 27 miljoni EUR ulatuses tervikuna, mis on väga ambitsioonikas, kuid teostatav kava. (Põlva valla 2015 aasta investeeringute maht oli 2 miljonit EUR). Lisaks, detsentraliseeritud valla mudel võimaldab, esiteks, selgelt piiritleda poliitikakujundamise ja strateegilise juhtimise rollid valla valitsuse organisatsioonis. Vallas toimib väga professionaalne finantsjuht võimalik on ka palgata konkurentsivõimeliste palkadega teised tippametnikud (arendusjuht, suhtekorralduse ja infoarenduse spetsialist jne.). Samas võimaldab kohalike teenuskeskuste tõhus töö vähendada igapäevaste probleemide survet valla keskasutusele.

Seadusega pandud ülesannete täitmise võimekus

Uues omavalitsuses avaneb võimalus tõhusa organisatsiooni ja hea planeerimise kaudu tagada kõik vajalikud teenused ja suurendada haldamise õigusliku ja informatiivse (e-valitsemine) aspekti kvaliteeti. Omavalitsuse võimekus võimaldab ka vajadusel osa tänaste riigi funktsioonide delegeerimist nendele.

Piirkondlik terviklikkus, piirkonna eripärade ühildamine, võimekus koordineerida valdkonna asutuste strateegilisi arenguid

Tänane valdade konfiguratsioon kujundab Põlva kui keskuse ümber kompaktse valla, mis on hästi ühendatud valla keskusega ja on kujunenud juba kodanike liikumismustrid. Kui seni on põhjapoolsete valdade elanikud orienteerinud paljuski Tartu ja Laheda elanikud – Võru keskustele, siis annab uus omavalitsus võimaluse suurendada piirkondlikku terviklikkust ja Põlva keskust.

Seni olid piirkonna omavalitsused omaette ja ei kasutanud ära teineteise tugevusi. Samas toimisid teatud pinged nn. investeerimiskomponendi mittearvestamisel väikevaldade elanike teenuskasutuse puhul. Ühinenud vald ja selle sisemine korraldus võimaldab viia valla organisatsiooni ja halduse vastavusse inimeste kujunenud liikumiste mustriga. Samas võimaldab piirkondade erisused ja tugevused ning nende ärakasutamine omavalitsuse arendamises suurendada piirkonna jätkusuutlikkust.

Tõhusam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia

Põlva valla endiste valdade volikogud formeerusid suurel määral erakondade nimekirjade baasil. Otsustati läbi viia uued valimised ühes ringkonnas, kuid moodustatakse suhteliselt suur volikogu, mis viitab veel isikumandaatide taotlusele piirkonnas. Põlva vallas on suurde kogemused külade ja kodanikuühenduste kaasamisel valla juhtimisse, mida ühinemislepingu põhjal kasutatakse uue valla esindus- ja osalusdemokraatia arendamisel.

***

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Ahja valla, Laheda valla, Mooste valla, Põlva valla ja Vastse-Kuuste valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide[4] täitmisele[5].

[4] Haldusreformi eesmärgiks on:
a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv)
b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv

Alljärgnevalt on selgitatud käesoleva määrusega kavandatava ühinemise mõjusid Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud järgnevate asjaolude lõikes:

Ajalooline põhjendatus

Põlvamaa on olnud üks osa endisest Võru-, Tartu- ja Petserimaast. Suurem osa kuulus aga siiski Võrumaa alla. Eesti eelmisel iseseisvusperioodil (1919–1940) kuulus Põlva kihelkond Võru maakonna koosseisu, asudes Põhja-Võrumaa keskosas piiratuna läänest Kanepi ja Urvaste kihelkonnaga, idast Räpina kihelkonnaga ning põhjast Tartumaa Võnnu kihelkonnaga. Lõunapiir puutus Võru-Petseri raudtee läheduses kokku Rõuge kihelkonnaga.

Põlva rajoon moodustati 1950. aastal teistsuguse moodustusena tollase Tartumaa Ahja ja Kiidjärve ning Võrumaa Kanepi, Kõlleste, Laheda, Mooste ja Põlva vallast. 1990 moodustati rajooni baasil maakond. Ühinevad omavalitsused on aastakümnete jooksul üha enam olnud seotud Põlva linnaga (alates 2013, aastast vallasisese linnaga) nii tööalase kui teenusrände (era- ja avalike teenuste tarbimine) kaudu. Põlva on kujunenud maakonna domineerivaks tõmbekeskuseks, kuid integreerib nõrgemalt lääne ja ida ning kagupiirkondi. See kajastus ka rööbiti toimunud läbirääkimiste käigus. Ühendusteede olemasolu annab võimaluse tagada funktsionaalselt terviklik vald.

Mõju elanike elutingimustele

Kuna uue omavalitsuse haldusruum kajastab palju paremini elanike reaalseid liikumismustreid ja kaovad piiavad halduspiirid ning vaidlusi tekitavad tasaarveldused, siis kodanike jaoks lihtsustub igapäevaelu korraldus kindlasti.

Ühinemiste järgne omavalitsuse muster kujundatakse nii, et tänastest valla keskustes kättesaadavad teenused jäävad endiselt kodanikele lähedale, parem finantsvõimekus võimaldab neid kvaliteetsemalt osutada. Kõrget professionaalsust eeldavad isiku- ja administratiivteenused – nt. toimetulekunõustamine ja ehitusnõustamine jne. osutatakse vallavalitsuse ametnike poolt, kes keskenduvad ühe funktsiooni täitmisele, mitte nagu praegu, kui spetsialisti pädevusi eeldav ametnik on multifunktsionaalne. Ühinenud vallas on vaja suurendada e-teenuste osakaalu, mis lihtsustab suhtlemist ametnikega distantsilt ja kohapealt.

Parem strateegiline planeerimine ja investeeringute paigutus võimaldavad muuta ühiskondliku transpordi, kommunikatsioon-teavituse, taristu ja ettevõtluskeskkonna elanikusõbralikumaks ja – toetavaks. Samas on suurema mastaabi tõttu võimalik tõhusamalt maandada elanike majandusliku heaolu riske nii parema nõustamise kui sihistatumate toetuste kaudu. Ühesõnaga, konsolideeritud omavalitsus võimaldab paremini maandada elanike madala asustustihedusega ja vananemisega kaasnevaid riske.

Elanike ühtekuuluvustunne[6]

---

c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

[5] Alljärgnev hinnang tugineb eksperthinnangule ning on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

[6] Vt lisaks Põlva valla ühinemislepingu seletuskiri (lk. 6-10), mis on seda aspekti põhjalikult käsitlenud

Põlva kui toimepiirkond hõlmab suhteliselt täpselt moodustatud valla ruumi ja nagu eelpool öeldud, pigem suurendaks regionaalset tõmmet ja vastastikus läbikäimist. Pikim vahemaa põhjast lõunasse on ca 40,5 km ning idast läände ca 30,5 km. Vahemaad Põlva valla keskusest Tilsi külla on ca 13 kilomeetrit, Mooste alevikku on ca 15 kilomeetrit, Vastse-Kuuste alevikku on ca 16 kilomeetrit ja Ahja alevikku on ca 20 kilomeetrit.

Kuid selles geograafilises ruumis on vasturääkivad mõjud ja trendid, mis seletab võimalike valikute paljusust ja samuti suhteliselt keerukat ühinemisläbirääkimiste loogikat.

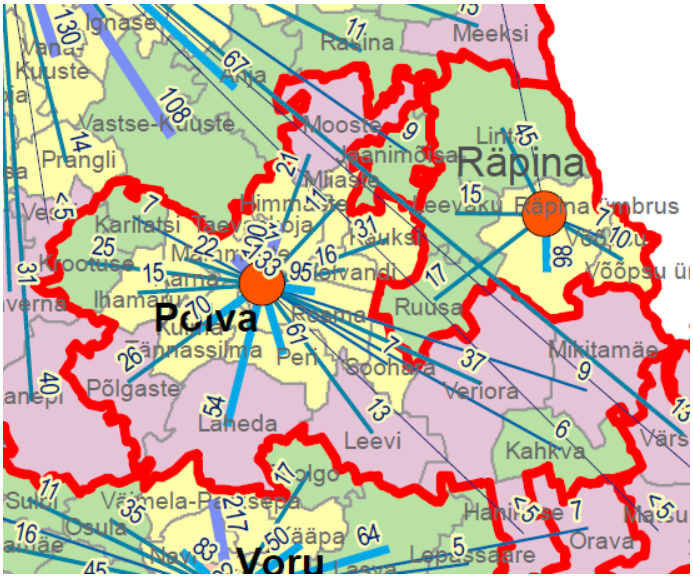
Pendelrände kordusuuring näitab[7], et Põlva keskuse ümber toimib suhteliselt tugev keskuse mõju, kuid see ei ulatu sugugi välja maakonna äärteni. Ida pool toimib selge Räpina mõju, kuid kagus nende mõlema mõju nõrgeneb. Sellega on ka seletatav Seto valdade ja Orava valla tänaseks veel ebaselge staatus. Samamoodi tekkib Põlva kui keskuse mõju vaakum Ida-Põlvamaal, mille lõunaosa on hoopiski Tartu väga tugeva mõju all. Ka Põlva valla Ahja ka Vaste Kuuste on selle uuringu järgi tugeva Tartu mõju all. Seega on antud regioonis Põlva kui keskuse rolli suurenemine ja Põlvaga piirnevate valdade integreerimine oluline faktor nö. tsentripetaalsete mõjude suurendamisel piirkonnas vältimaks Põlva rolli vähenemist.

Joonis 1. Pendelrände kordusuuring

Siseministeeriumi ja Statistikaameti toimepiirkondade uuring (2014) lk. 32 näitab samu trende. Seal on selgemalt näha, et Vastse Kuuste ja Ahja on pigem Tartu linna siirdevöönd. Samuti, et Laheda ja osa Moostest on Põlva toimeala ääreline piirkond. S.t. Põlva valla kujundamine antud piires oleks meie arvates realistlikuks strateegiaks integreerimisel toimivaks ruumiks. Suurema haardega konfiguratsioonid võiks sellist võimalust vähendada eriti Põlva keskuse suhtes. Põlvamaal on võiks kujuneda vähemalt kolm – neli valda, et vältida suurte piirkondade ääremaastumist.

Joonis 2. Statistikaameti toimepiirkondade uuring

[7] Ahas, R., Silm, S. (2013). Tartu Ülikool. Regionaalse pendelrände kordusuuring. http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%e4nde%20kordusuuring_3.pdf (10.10.2016), lk 44



Siiski pole tänase valla piirid veel paika saanud. Otsustatud on Soohara (35) ja Viira (17) külade üleandmine Veriora valla koosseisust Põlva vallale. Elanike poolt on algatatud Veriora valla Süvahavva küla (28 elanikku) ja Kõlleste valla Ihamaru küla (157 el.) üleandmine Põlva vallale, kuid otsused langetatakse hiljem.

<u>Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile</u>

Ühinevad omavalitsused on valinud kompaktsema ja tsentraliseerituma valla mudeli. Kuid tänu eelnevatele ühinemiskogemustele on see hästi läbi mõeldud. Antud mõju kesksed suundumused on tagatud esimese eesmärgi saavutamisega (vaata eespool): kvaliteetsemad baasteenused, teenuste laiendamine väikestele sihtrühmadele, spetsialiseeritud teenuste ja kõrgelt kvalifitseeritud ametnike väljaarendamine (eriti nõustamisteenused sotsiaal - ja majandusvaldkonnas). Ühinemise eel oli Põlva linnas kõikides nendes suundades juba märgatavad muutused käivitunud. See võimaldab uues vallas täiel määral rakendada spetsialiseerumist ja samas tagada nende poolt osutatavate teenuste juurdepääsu oma elanikele, mille eelduseks on kohapealsetes teenuskeskustes hästi töötavad multifunktsionaalsed ametnikud, kes tunnevad hästi elanike vajadusi. Eri tasandi ametnike optimaalne tööjaotus ei suurenda nende arvu ja halduskoormust, kuid selle läbi võib saavutada nende tegevuse sünergia. Ühinenud vallad suutsid tagada kohalike ja kogukonna baasteenuste osutamise, kuid pidi tegema raskeid valikuid tänapäevaste kvaliteet-teenuste osutamiseks oma elanikele tulenevalt ressursipiirangutest. (Näiteks on Mooste moodne teenuskeskus, mis majutab ka perearstiteenuseid.) Need piirangud muutuvad oluliselt väiksemaks ühinenud vallas. Samuti võimaldab uus vald tagada seaduses ette nähtud teenused väikestele sihtrühmadele, mis väikeste valla oludes oli keerukas, kuna nõudlus võis piirduda mõne elanikuga.

Uues omavalitsuses on selleks vaja, esiteks, endistes valla keskustes sisustada teenuskeskused - vallavalitsuse autonoomsete territoriaalsete allüksuste staatuses. Endistes vallakeskustes tagatakse vähemalt endisel tasemel juurdepääs nendele ametnikele/ teenustele, mis peavad olema kodanikele lähedal (sotsiaaltöö, kogukonna arendaja, haldusjuht) ja mis on vajalikud kogukondade jätkusuutlikku arengu kindlustamiseks. Teenuskeskused väljapool Põlvat on sama suurusjärguga ning lähedus Põlvale ei eelda ilmselt spetsialiseeritud ametnike pidevat kohaolekut. Teenuskeskuste multifunktsionaalsed ametnikud aitavad tagad tagada juurdepääsu spetsialiseeritud teenustele ka kaugemate keskuste elanikele. Ühtlasi võimaldab

suurem mastaap osutada teenuseid väikestele sihtrühmadele (nt. erinevate erivajadustega inimestele). Lisaks, tagatakse ka baasfunktsioone täitvate ametnikele keskendumine ühele põhifunktsioonile (ehitus, maaküsimused, keskkonnaküsimused jne.) ja vajadusel nende regulaarsed vastuvõtud piirkondades. Ühinenud omavalitsuses on samuti võimalik paremini spetsialiseerida eri hallatavaid asutusi (koolid, hooldekodud, spordikeskused jne.) spetsiifilisematele vajadustele ja sellega suurendada selliste teenuste pakkumist ja kvaliteeti (nt. erivajadustega klassid, eriprofiiliga hooldekodud).

Mõjud haldussuutlikkusele

Ühinenud valla struktuur võimaldab efektiivsemat tööjaotust vallavalitsuse allüksuste, asutuste ja ametnike vahel. Esiteks, on ühinemisleppes eesmärk selgelt eristada poliitika kujundamise/ strateegilise juhtimise ning teenuse osutamise rollid nii allüksuste kui ametnike lõikes. Põlvas vallas pärast ühinemisi on see juba toimunud. Teiseks, keskuse ja teenuskeskuste vahel peaks kujundatama selge tööjaotuse ühelt poolt keskuse spetsialiseeritud ametnike, üldiste haldusteenuse osutajate ja regulatsioonide rakendajate ning teisalt teenuskeskustes mitut funktsiooni täitvate ametnike-generalistide vahel. Kusjuures viimased peaksid toime tulema valdava osa igapäevateenuste ning kodanike nõustamisega kohapeal ja viima minimaalseks elanike vajaduse pöörduda vallavalitsusse/ keskusse. Sellega saavad ka keskuse ametnikud keskenduda oma kitsastele professionaalsetele ametiülesannetele ning vajadusel aidata kohalikel ametnikel lahendada keerukamaid probleeme. Kolmandaks, suureneb ühte põhifunktsiooni täitvate ametnike osakaal, samas kui teenuskeskuste töötajad on mitut funktsiooni täitvad (multifunktsionaalsed) ametnikud. Ühtlasi on kohalikud ametnikud generalistid vahendajateks spetsialiseeritud teenuseid osutavatele ametnikele, kes suudavad täpselt määratleda elanike vajadused ja selgitada nende taustu, mis tõhustab spetsialiseeritud nõustajate/ametnike tööd. Neljandaks, kujundatakse eri hallatavate asutuste teenusprofiilid ja kasusaajate eripäradele vastavad teenused nendes. S.t. ühinenud vallas saab rakendada hallatavate asutuste teatud spetsialiseerumist lisaks kohapealsete teenusvajaduste rahuldamisele. Viiendaks, kuna omavalitsuse mastaap suureneb ja on võimalik tsentraliseerida valdav osa valdade tugiteenuseid, siis halduskulusid suurendamata on võimalik tugevdada vallavalitsuse arendus- ja analüüsisuutlikkust.

Mõju demograafilisele situatsioonile;

Analüüsid näitavad (nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) kui mitte riigi üldpoliitika küsimus ning omavalitsused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda. Küll aga saavad suured vallad oma valdkonnapoliitikatega arvestada demograafilise arengu suundumusi. Põlva valla ühinemislepingus on tehtud põhjalik demograafiline analüüs.

Esiteks, valdade demograafiline profiil on suhteliselt erinev. Kooli minevaid lapsi on keskmiselt 6,29% (919), samas Mooste vallas on neid 7,51% (111) kuid Veste Kuustes – vaid 4,69% (56). (Võrdluseks, Pärnumaa keskmine on 7,3 ja Sauga vallas 10,1%) Kooliealisi lapsi on keskmiselt 11,92%, kõige enam samuti Moostes (12,65% e. 187) ja kõige vähem Vastse Kuustes – 9,72% e.116 last). (Pärnu maakonnas vastavalt 12,1 ja 15,8 Paikuse vallas). Pensioniealisi (65+) on keskmiselt 19,61%, kõige enam on neid Ahja vallas (22,85%) ja vähem Laheda vallas – 18,96%. Pärnumaal on keskmiselt 20,7%. Seega, esiteks, ei ole Põlva valla keskmised ei ole oluliselt erinevad ja Pülva vald tasakaalustab neid erisusi oma endiste valdade vahel.

Teiseks, vanadussõltuvuse määr (eakate suhe tööealistesse) on kõikides valdades suhteliselt kõrge. Kõige madalam on see Põlva vallas – 28,9, ja kõige kõrgemad – Ahja (36,9) ja Vastse Kuuste vallas (34,3). (See näitaja nt. Tartu ja Tähtvere valdades on 18,1..18,3.) Vanuselise struktuuri ja siserände trendid tingivad Põlva valla kõikides osades elanike vähenemise aastaks 2030 17, 1 – 19,7%. See peaks kajastuma ka tulevase valla poliitikas, nt. eri tüüpi hooldekodude väljaarendamises Põlva valla territooriumil, mis on ka tööhõive üks komponente.

Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Ühistranspordi liine on võimalik analüüsida veebikeskkonna www.peatus.ee alusel. Põlva linnas toimib üks linna bussiliin, mis on ühildatud tartu Piusa rongiliiniga. Põlvast on väga head bussiühendused endiste valla keskustega:
Põlva – Vastse Kuuste: 11 väljumist,
Põlva - Mooste: 6 väljumist,
Põlva – Ahja: 6 väljumist
Põlva Tilsi: 9 väljumist.
Hästi on omavahel seotud ka Ahja ja Mooste - 10 väljumist

Ilmselt on tulevase valla sisemiseks mobiilsuseks tingimused olemas. Valla strateegia peaks olema suunatud põhilise osa kodanike probleemide lahendamisele kohapeal ja vajaduse kasutada ametnike mobiilsust konkreetsete probleemide lahendamisel kohapeal.

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Põlva piirkonna ettevõtluskeskkond saab kindlasti sellest ühinemisest uue impulsi, võimaldades paremini siduda kohaliku väikeettevõtluse, laiema piirkondliku ettevõtluse, s.h. taristu ning regionaalsed arenguprojektid.

Ühinenud valdade ettevõtluse arendamisele aitab kaasa selle strateegilise võimekuse kasv ja ettevõtluse koordineerimisele ja keskkonnale suunatud ametniku olemasolu ja meetmete rakendamine, samuti investeerimisvõimekuse oluline kasv. Kõik need eeldused on juba välja arendatud Põlva vallas, mis on piirkonna ettevõtluse aktiivne keskus. Ettevõtluse meetmed peavad nihkuma üksiktegevuste toetamiste strateegialt nende sidumisega kohaliku elu teiste valdkondadega (nt. haridus ja kultuur) ja kohaliku taristu (ennekõike kuvandid ja suhtekorraldus) väljaarendamisele. Üheks oluliseks integreerivaks mootoriks on uue valla eri osades asuv (Ahja) või laienev (Laheda) ühisveevärk- ja kanalisatsioon, mis on seotud kogu ettevõtluskeskkonnaga. Valla ettevõtluskeskkonna arendamine tuleb siduda tugevamalt regionaalsete ettevõtlusstrateegiate- ja meetmetega, mida ühendvalla finants- ja majanduskompetentside tugevdamine võimaldab.

Mõju hariduslikule olukorrale

Põlvamaa haridussituatsioon muutub selle aasta jaanuaris riigigümnaasiumi moodustamisega ja selle asumisega moodsasse õppehoonesse. Maakonnas on veel kaks gümnaasiumi, tugev maagümnaasium Räpinas ja hääbuv Gümnaasium Kanepis. Seega tuleks koolide võrgustiku käsitleda ja strateegiliselt koordineerida ja arendada kui terviklikku süsteemi. Riigigümnaasiumis õpib 219 last, neist 30 väljastpoolt ühinenud valda ja vaid 20 väljapoolt endist Põlva valda. Gümnaasiumi ülesandeks on kujundada endale stabiilne kliendi baas oma

maakonna lastest ja kujuneda koolisüsteemi strateegilise koordineerimise ja eesrindlike praktikate eestvedamise lipulaevaks.

Tabel 9.1.Endiste vallakeskuste põhikoolide seis

Kool	Õp.arv 2017	Õp.arv 2013	Lapsi klassis	Lapsi vallas
Vastse Kuuste	87	87	9,2	116
Ahja	71	75	9,2	109
Mooste	99	110	10,2	187
Kauksi	40	41	5,7	
Tilsi	77	91	5,9	134

Allikas: EHISe andmebaas

Tabelist johtub, et enamus valla põhikoole on stabiilse õpilaste arvuga ning vaid väike osa eelistab õppida väljapool oma vala ja maakonda. Erandiks on võib-olla Laheda, kust 21 last (ligi kolmandik) käib väljapoolt Tilsi kooli, kuid siiski suunaga Põlvamaale (vaid 6 Võrru) Vastse Kuuste ja Ahja lapsed aga eelistavad käia Tartumaa gümnaasiumides.

Seega peaks vald püüdma keskse strateegiaga kaasata maksimaalselt oma piirkonna ja Põlvamaa lapsi oma koolidesse, kuna selleks on hea transpordiühendus. Samuti on vaja tugeva strateegilise koordineerimise ja valdkonna osaleva juhtimise kaudu hakata sihipärasemalt riigigümnaasiumi eestvedamisel arendama hariduse strateegilisi komponente (nt. tugispetsialistide nõustamised, õpetajate täiendkoolitused, aineõpetajate „varjutamise“ praktikad jne) ja paremini integreerida huviharidus ja noorsootöö tervikuks.
Hariduse kaudu on võimalik lahendada palju uue valla haldusliku integreerimise ja uue identiteedi trende.

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Põlva valla ühinemine on oluline, et tugevdada piirkondlikust keskusest kujunevaid tsentripetaalseid (integreerivaid) trende ning pehmendada eriti Tartu mõju teenusmobiilsuses, samas kui töömobiilsuse trendid on objektiivsemad ja nende suunamine on keerukam. Täna on sellistes ulatusliku territooriumiga omavalitsustest ühtse teenuspiirkonna kujundamiseks vajalik mitmetasandilise valitsemise lähenemisviis, kus organisatsiooniliselt on ühildatud ja toimivad koordineeritult nii teenuste osutamise erinevad tasandid-piirkonnad kui eri mastaabiga teenused. Nt. sotsiaalteenuste osas on vaja ühildada kogukonna tasandi üldine sotsiaaltöö (toimetulek, tugiisikud) piirkondliku tasandi spetsialiseeritud teenustega (lastekaitse, juhtumikorraldus) , valla tasandi sotsiaalvaldkonna spetsialiseeritud teenused (võlanõustamine, hooldekodu teenused). Selleks on kohane uus valla struktuur, kus strateegilise juhtimise ja spetsialiseeritud teenuste osutamise tasand ja igapäevateenuste osutamise tasandi on organisatsiooniliselt eristatud ja nende rollid hästi jaotanud ning ühildatud.

Ettevõtluse arendamisel ja toetamisel on kohalik ettevõtlus ja selle taristu valla tasandi roll teenus, mis on valdades juba välja kujunenud ning mida saab uues vallas paremini strateegiliselt koordineerida selleks spetsialiseeritud ametniku kaudu. Samas on uues vallas vajalik ja ka võimalus tõhusalt ühildada valla ettevõtluspoliitika maakondliku ja regionaalse ettevõtluspoliitika ja taristuga, nt. energiavõimsuste arendamisel piirkonnas. Tõsi,

maakondlike arenduskeskuste ja regionaalsete ettevõtlusprogrammide haldamine peaks seoses haldusreformiga omandama ka uue institutsionaalse mustri.

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

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

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:
1) valla põhimääruse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste põhimääruste kinnitamine;
2) arengukava kinnitamine;
3) üldplaneeringu koostamine;
4) eelarvestrateegia ja eelarve koostamine ja kinnitamine;
5) muude õigusaktide ajakohastamine;
6) ametiasutuste reorganiseerimine jne.

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

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

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. detsembri 2016. a seisuga Ahja vallas 1023 inimest, Laheda vallas 1184 inimest, Mooste vallas 1452 inimest, Põlva vallas 9548 inimest ja Vastse-Kuuste valla 1198 inimest, kokku 14 405 inimest. Põlva valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **2 500 000 eurot** (300 000+ 300 000+ 300 000+ 800 000+ 300 000+ 500 000).

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

Valla- või linnavalitsus peab ühinemistoetuse saamiseks esitama ühe kuu jooksul pärast ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist Rahandusministeeriumile ühinemistoetuse eraldamise taotluse, milles selgitab ühinemistoetuse kasutamise vastavust kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõikele 2.

6. Määruse jõustumine

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

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

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