Vabariigi Valitsuse määruse „Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru 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 „Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmine uue haldusüksuse moodustamisega kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omavalitsuste ühinemine, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastav ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus[1].

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

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis omavahel ühinevate Antsla valla ja Urvaste valla ning Orava valla ja Vastseliina valla ühinemisel jäi elanike arv alla kriteeriumi ja omavalitsused ei täida ka HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimusi, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a

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

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

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

valitsuse istungil valitsuse istungi protokolli märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.21 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Antsla valla ja Urvaste valla ning Orava valla ja Vastseliina valla ühendamise Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga[4].

Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest, Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust, otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a lõpetada menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel Antsla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru vallaga ning jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühendamisel uue haldusüksuse moodustamiseks nimega **Võru vald**[5] (kogupindala 953,8 km^2, rahvaarv 10 990[6]).

Ühinevad omavalitsused on[7]:

1) Orava (pindala 175,5 km^2 ja rahvaarv 715) ja Vastseliina (pindala 222,8 km^2 ja rahvaarv 1975) vald (kokku pindala 398,3 km^2 ja rahvaarv 2690);

2) Lasva (pindala 172,2 km^2 ja rahvaarv 1726), Sõmerpalu (pindala 181,9 km^2 ja rahvaarv 1775) ja Võru (pindala 201,4 km^2 ja rahvaarv 4799) vald (kokku pindala 555,5 km^2 ja rahvaarv 8300).

Eestis on praegu 15 maakonda ja 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Põlva ja Võru maakonnas, mille tulemusena moodustub ühe Põlva maakonda ja nelja Võru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus Võru maakonna koosseisus. Põlva maakonna valdade arv väheneb ühe omavalitsuse võrra, Võru maakonna valdade arv väheneb kolme võrra. Haldusreformi esimese, omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena[8] ning valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järel[9] jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Kuna kõik eelnõus nimetatud omavalitsused on kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas (Vastseliina vald Orava vallaga[10] ning Lasva vald ja Sõmerpalu vald Võru vallaga[11]), siis reaalselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud

[4] https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open.
[5] http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.
[6] Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.
[7] Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.
[8] Vabariigi Valitsuse 21. juuli 2016. a määrused nr 82 ja 83, 22. detsembri 2016. a määrused nr 151–153, 29. detsembri 2016. a määrused nr 168–174, 6. jaanuari 2017. a määrused nr 3–5, 12. jaanuari 2017. a määrused nr 6–12, 26.jaanuari 2017. a määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31. jaanuari 2017. a määrused nr 37–43.
[9] Puka valla ühinemine Otepää ja Sangaste vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017, a määrusega nr 86 ja Pöide valla ühinemine Kuressaare linna ja Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.
[10] Vt Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 32 „Orava valla ja Vastseliina valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017019
[11] Vt Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrus nr 43 „Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017018

ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 86 omavalitsust, kokku 70 valda ja 16 linna[12].

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (*teenistussuhe peatunud*), 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 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse 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 ja Võru maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid, muudetakse Orava valla maakondlikku kuuluvust 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 ja Võru maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse määruste alusel ühinemistoetuse maksmise HRS sätetele nn vabatahtliku ühinemise etapi eest ja nähakse ette volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määruste kehtetuks tunnistamine. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

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

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Orava ja Vastseliina ning Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgmiselt:

1) Orava ja Vastseliina valla ühinemise teel Vastseliina vallaks;
2) Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemise teel Võru vallaks.

Vabariigi Valitsuse 15. veebruaril 2017 omavalitsustele saadetud ettepanekus hõlmati Vabariigi Valitsuse poolt ühendatavate omavalitsuste ringi lisaks Lasva vallale, Orava vallale, Sõmerpalu vallale, Vastseliina vallale ja Võru vallale algselt ka Antsla vald ja Urvaste vald. Volikogude algatatud ühinemise etapis taotlesid Antsla vald ja Urvaste vald omavahelist ühinemist. Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud vastu Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määruse nr 30 „Antsla valla ja Urvaste valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“.[13]. Antsla ja Urvaste vallavolikogude ühinemisläbirääkimiste käiku ning elanike küsitluse läbiviimist ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust puudutav informatsioon on leitav nimetatud määruse eelnõu seletuskirjast ja seda siinkohal üle ei korrata.[14]

Antsla vald ja Urvaste vald ei näinud ette ühinemist ühegi teise piirinaabriga, kuna ei näinud tugevaid seoseid ühegi teise omavalitsusega.

Orava valla ja Vastseliina valla ühinemisläbirääkimised[15]

HRSist tulenevalt on nii Orava kui ka Vastseliina vallad kaalunud 2016. aasta jooksul erinevaid võimalusi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

Orava Vallavolikogu nõustus läbirääkimistega Räpina, Põlva ja Värska ettepanekute alusel, kuid lõpetas läbirääkimised kõigi ettepanekute alusel, et jätkata läbirääkimistega vaid ühes piirkonnas ning soovides ühineda Võrumaa suunal. Värska vallaga läbirääkimiste alustamiseks sai ettepaneku ka Vastseliina vald, kes keeldus, sest Värska vald ei ole Vastseliina valla elanike jaoks keskuseks ja Värska vald asub kaugel.

Mõlemad vallad keeldusid ka Misso valla ettepanekust Võru maakonna suuruse omavalitsuse moodustamiseks ning Meremäe Vallavolikogu ettepanekust ühise omavalitsuse moodustamiseks Meremäe ja Misso vallaga.

Nii Vastseliina kui ka Orava vallavolikogu on eraldiseisvatena teinud ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallale, kes keeldusid esitatud ettepanekutest või ei vastanud tähtaegselt.[16]

---

[13] Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017017

[14] Vt. Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määruse nr 30 „Antsla valla ja Urvaste valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri, lk 2-4, Kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/antsla_sk.pdf

[15] Vt Vabariigi Valitsuse määruse „Orava valla ja Vastseliina valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri, lk 2-4, Kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/vastseliina_sk.pdf

[16] Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus § 9 lg 2

2016. aasta augustiks leidsid mõlemad omavalitsused, et kujunenud olukorras on parimaks võimaluseks omavaheline ühinemine, mille järel oodatakse edasist valitsuse algatusel ühendamist, kuna ühinemise tulemusena moodustatav omavalitsus ei vasta HRSis sätestatud kriteeriumile (2690 elanikku *vs* 5000 elanikku).

Orava ja Vastseliina ühinemisläbirääkimiste aluseks oli Vastseliina Vallavolikogu 31. augusti 2016. a otsus, mille kohaselt tehti Orava Vallavolikogule ettepanek algatada haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmine ning Orava Vallavolikogu 14. septembri 2016. a otsus ettepanekuga nõustumise kohta.

Läbirääkimiste tulemusena koostati ühinemisleping, mis oli kuni 2016. aasta 9. novembrini avalikustamisel ühinevate omavalitsuste veebilehtedel, vallamajas, raamatukogudes ja kohalikus ajalehes.

Omavalitsuste elanike arvamus selgitati välja 2016. aasta 18.–20. novembrini. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Orava	637	207	32,5	163	80,3	40	19,7
Vastseliina	1680	170	10,12	148	87,65	21	12,35

Allikas: Orava valla ja Vastseliina valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Ühinevad omavalitsused tõid välja, et ühinemise eesmärgid on:

1) ajalooliselt ja kultuuriliselt seotud Vastseliina ja Orava valla kogukondade ühendamine;
2) haldussuutlikkuse suurendamine ja avalike teenuste kvaliteedi tõstmine;
3) taristu ja ühenduste parandamine, sealhulgas teedevõrk ja ühistranspordiühendused;
4) piirkonna eripära ja arengupotentsiaali tulemuslik rakendamine, sealhulgas turismipotentsiaali ühine realiseerimine, piirkonna ühine turundus jms;
5) piirkonna küla- ja seltsielu hoidmine ja arendamine.

Ühinevad vallad kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 21. detsembri 2016. aasta asjaomaste volikogu otsustega. Nimetatud vallavolikogud esitasid 23. detsembril 2016 ühinemisdokumendid Põlva ja Võru maavanematele. Võru maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 29. detsembril 2016[17] Rahandusministeeriumile, Põlva maavanem 3. jaanuaril 2017[18].

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi ning esitas Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas Orava vallavolikogu ja Vastseliina vallavolikogu esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusega seonduvat 9. jaanuari 2017. a

[17] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56575580
[18] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56724765

koosolekul ja leidis, et toetab nimetatud valdade ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmise suunas, kuid tegi Orava valla ja Vastseliina valla kriteeriumi täitmiseks ettepaneku Vabariigi Valitsusele Orava valla ja Vastseliina valla ühendamiseks Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga[19].

Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud 26. jaanuaril 2017 vastu määruse nr 32 „Orava valla ja Vastseliina valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks[20].

Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla ühinemisläbirääkimised[21]

Lasva Vallavolikogu tegi 19. veebruari 2016. a otsusega nr 1-1.3/3 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamiseks ettepaneku tegemine“ ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Sõmerpalu ja Võru vallavolikogudele. Sõmerpalu vald nõustus läbirääkimistega Sõmerpalu Vallavolikogu 31. märtsi 2016. a otsusega nr 17 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisega nõustumine“ ja Võru vald Võru Vallavolikogu 9. märtsi 2016. a otsusega nr 147 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle läbirääkimiste alustamisega nõustumine“.

Ühinemislepingu eelnõu ja lisad avalikustati 17. oktoobrist 7. novembrini 2016 valdade kodulehtedel, vallamajas ja raamatukogudes. Samuti Võru valla ajalehes. Kokku laekus ühinemislepingu eelnõule neli ettepanekut ja kommentaari. Kõigi saabunud ettepanekute kohta koostati õiend, mis kinnitati volikogudes.

ETHS § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus viidi läbi 11. ja 13. novembril 2016. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Lasva	1405	63	4,5	52	82,5	11	17,5
Sõmerpalu	1526	49	3,2	36	73,5	13	26,5
Võru vald	4009	69	1,7	49	71,0	20	29,0
Kokku	6940	181	2,6	137	75,7	44	24,3

Allikas: Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Lasva Vallavolikogu, Sõmerpalu Vallavolikogu ja Võru Vallavolikogu 14. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla ühinemisel uus haldusüksus Võhandu vald.

[19] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 9. jaanuari 2017 koosoleku protokoll, kättesaadav http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

[20] Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 32. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017019

[21] Vt Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 43 määruse seletuskiri, lk 2-4. Kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/voru_sk.pdf

Omavalitsused tõid välja, et Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemise üldine eesmärk on luua võimekas ja kvaliteetseid avalikke teenuseid pakkuv enam kui 8000 elanikuga Võrumaa põhjaosa hõlmav vald. Nimetatud omavalitsuste ühiseks tõmbekeskuseks on Võru linn, mis on kõigile ühinevatele valdadele piisavalt lähedal. Lisaks Võru linnale ühendab omavalitsusi Võhandu jõgi, mille erinevate osadega on kõik kolm valda seotud. Koos osaletakse erinevates programmides ja Võrumaa Partnerluskogu tegevuses. Valdade toimimispõhimõtted, sealhulgas avalike teenuste osutamine, juhtimiskorraldus jms, on sarnased. Seega on olemas head eeldused ehitada kiiresti üles ühtne, toimiv ja tugeva meie-tundega vald.

Lasva Vallavolikogu esitas 21. detsembri 2016. a kirjaga ühinevate valdade nimel Võru maavanemale taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks koos ETHS § 9 lõike 9 kohaste dokumentidega. Võru maavanem edastas 29. detsembril 2016 oma seisukoha koos maavanemale esitatud ühinemisdokumentatsiooniga Rahandusministeeriumile[22]. Sõmerpalu Vallavolikogu esitas taotluse koos nõutavate dokumentidega maavanemale 28. detsembril 2016, Võru maavanem edastas esitatu Rahandusministeeriumile 29. detsembril 2016[23]. Võru Vallavolikogu esitas taotluse koos nõutavate dokumentidega maavanemale 29. detsembril 2016, Võru maavanem edastas esitatu Rahandusministeeriumile 30. detsembril 2016[24]. Maavanem toetab nimetatud omavalitsuste ühinemist ja leiab, et esitatud on kõik nõuetekohased dokumendid.

Rahandusministeerium vaatas omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi ning esitas Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 21. detsembri 2016. a koosolekul. Komisjon toetas volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele[25].

Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud 31. jaanuaril 2017 vastu määruse nr 43 „Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks[26]. Vabariigi Valitsus määras moodustatava valla nimeks Võhandu valla asemel Võru valla.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

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

[22] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56573591
[23] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56557683
[24] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56614976
[25] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 21.12.2016 koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2016_dets_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_8.pdf
[26] Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrus nr 43. Kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017018

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi omaalgatuslikult ühineva omavalitsuse ühinemine kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium[27].

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.[28]

Kuna volikogude algatusel ühinevad Orava vald ja Vastseliina vald ei täitnud ühinemisega ühtki HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuli Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine kriteeriumile vastavaks. Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon on näinud Orava valla ja Vastseliina valla võimalike ühendamise alternatiividena:

1) ühendamist Võru valla suunal ehk omavahel ühinevate Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga (kokku *ca* 11000 elanikuga vald, pindala ca 950 km^2);
2) ühendamist Lõuna-Võrumaa suunas ehk omavahel ühinevate Haanja valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla ja Varstu vallaga (kokku *ca* 8600 elanikuga vald, pindala *ca* 1370 km^2);
3) ühendamist Räpina suunas ehk Meeksi valla, Mikitamäe valla, Räpina valla, Veriora valla ja Värska vallaga (kokku *ca* 11 800 elanikuga vald, pindala *ca* 1300 km^2).

Kuna ka Antsla vald ja Urvaste vald ei täitnud ühinemisega kriteeriumi ega ühtki HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuli Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine kriteeriumile vastavaks. Antsla valla ja Urvaste valla potentsiaalse partnerina on Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon näinud eelkõige Sõmerpalu valda, kes on ühinemas Lasva valla ja Võru vallaga.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas Orava ja Vastseliina vallavolikogude ning Antsla ja Urvaste vallavolikogude esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusega seonduvat 9. jaanuari 2016. a koosolekul ja leidis, et:

1) toetab Orava valla ja Vastseliina valla ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmise suunas, kuid tegi **Orava valla ja Vastseliina valla kriteeriumi täitmiseks ettepaneku Vabariigi Valitsusele Orava valla ja Vastseliina valla ühendamiseks Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga;**
2) toetab Antsla ja Urvaste vallavolikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi

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

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

eesmärkide täitmisele, kuid tegi Vabariigi Valitsusele **ettepaneku Antsla valla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga**.[29].

Vabariigi Valitsus tegi 9. veebruari 2017. a istungil protokollilise otsuse nr 12 punktidega 2.21 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Antsla valla ja Urvaste valla ühinemisel moodustuva Antsla valla ning Vastseliina valla ja Orava valla ühinemisel moodustuva Vastseliina valla ühendamiseks Sõmerpalu valla, Võru valla ja Lasva valla ühinemisel moodustuva vallaga**[30].

Ajaloolisi ja sotsiaalmajanduslikke aspekte arvestades on Antsla vallal ja Urvaste vallal enim seoseid Sõmerpalu vallaga, kes ühineb Lasva valla ja Võru vallaga.

Vastseliina valla ja Orava valla loogiliseks tõmbekeskuseks on Võru linn. Antud lahendus arvestab ajaloolist tausta, elanike liikumist ja teenuste tarbimist ning Orava ja Vastseliina valdade volikogude soove, kuna mõlemad omavalitsused soovisid ka vabatahtlikult ühineda Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga. Lasva vald, Sõmerpalu vald ja Võru vald otsustasid volikogude algatatud etapis ühineda vaid omavahel ning täiendavaid partnereid mitte kaasata, kuna haldusreformi miinimumkriteerium täideti ka kolmekesi. Valdade ühendamisel hakkab praeguse Orava valla territoorium ja kogukonnad paiknema Võrumaal, kuhu ajalooliselt ja kultuuriliselt on kuulutud ning millega tuntakse ühisosa.

Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendus

Kriteeriumile mittevastava ühineva omavalitsusüksuse (Vastseliina valla ja Orava valla, kokku 2690 elanikku) osas on ühendamise vajadus põhjendatud haldusreformi eesmärgiks oleva võimekuse kasvuga kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Arvestades nimetatud omavalitsuste tänast elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust, on ühinemisel võimalik kasvatada kohalike omavalitsuste kompetentsi ja võimalusi, et kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, suurendada kohalike omavalitsuste suutlikkust täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevdada kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla ühinemisel moodustuva ja kriteeriumile vastava Võru valla (kokku 8300 elanikku) ühendamise ettepaneku vajadus on põhjendatud eelkõige Vastseliina valla ja Orava valla haldusreformi eesmärgile vastavuse ja omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi tagamiseks, kui ka piirkondade arengueelduste kasutamise, konkurentsivõime suurendamise ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisega. Ühinemisel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuste juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste haldamisel ning suurendada kohalike omavalitsuste rolli ühiskonnaelu valitsemises ja avaliku elu korraldamisel ning valmidust koosöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi, mis tänaseks on osade omavalitsuste vähese võimekuse tõttu libisenud või libisemas riigi kätte.

[29] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 9. jaanuari 2017. a koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

[30] Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“ https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open

Pikemad põhjendused ühendamise mõjude kohta on leitavad käesoleva Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirja osast "Mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele".

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Antsla valla ja Urvaste valla ning Orava valla ja Vastseliina valla ühendamise kohta Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017[31]. Volikogude algatusel ühinevad Antsla valla ja Urvaste valla volikogud, Vastseliina valla ja Orava valla volikogud ning Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla volikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

Tabel 3. Elanike küsitluse tulemused Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Antsla vald	2895	977	33,7	46	4,7	931	95,3
Lasva vald	1390	253	18,2	16	6,3	237	93,7
Sõmerpalu vald	1503	317	21,1	7	2,2	310	97,8
Orava vald	635	155	24,4	42	27,3	112	72,7
Urvaste vald	1085	193	17,8	15	7,8	178	92,2
Vastseliina vald	1661	448	27,0	45	10,0	403	90,0
Võru vald	4022	618	15,4	14	2,3	603	97,6

Allikas: Antsla valla, Lasva valla, Sõmerpalu valla, Orava valla, Urvaste valla ja Võru valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallavolikogud tõid välja, et nii ühinenud Võru vald, ühinenud Antsla vald kui ka ühinenud Vastseliina vald moodustavad omaette territoriaalselt terviklikud kompaktsed piirkonnad ja ajalooliselt ei ole olnud tegemist ühe kihelkonnaga. Moodustuva omavalitsuse elanike arv ja territoorium on väga suur (15 639 elanikku, 1364 km^2) ja omavalitsuse erinevate osade vahel on pikad vahemaad. Ühendamine ei taga haldusreformi eesmärgi täitmist. Omavalitsused on sõlminud kokkulepped volikogude algatatud ühinemiste etapis, mis ei ühti seitsme valla ühinemise eesmärkidega.

Antsla vald ja Urvaste vald tõid Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastates välja kõigi ETHS § 7 lõikes 5 asjaolude lõikes negatiivse mõju ühendamise osas, Antsla kui (tänase) keskuse roll väheneb ühendamise järel ja seega väheneb ka kohapealsete teenuste kättesaadavus. Antsla vald ja Urvaste vald moodustavad eraldiseisva toimepiirkonna, millel puudub ühisosa teiste ühendatavate valdadega. Valdade elanike liikuvus ei ole ainult Võru-suunaline, vaid teenuseid tarbitakse ka Valgas ja Otepääl.

Vastseliina vald ja Orava vald rõhutasid samuti, et valdadel puuduvad ajaloolised seosed ning valitsuse algatatud seitsmest vallast moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus ei ole loogiline ja mõistlik, sest seitsme valla elanikel on erinevad liikumissuunad ja puuduvad omavahelised seosed ühendatavate piirkondade vahel. On oht ääremaastumiseks, elanike koondumiseks keskustesse ja kohapealse demokraatia vähenemiseks. Volikogude algatatud ühinemisel moodustuv Vastseliina vald suudab tagada avalikud teenused[32].

[31] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160151
[32] Antsla Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513240, Lasva Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513657,

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta 22. mail 2017[33]. Piirkondlik komisjon leidis, et Antsla on omaette 3. tasandi keskus[34] ning omavahel ühinevate Antsla ja Urvaste valla ühendamine täiendavate omavalitsustega väga suure pindalaga omavalitsuseks võib kahandada Antsla keskuse arengut. Antsla ja Urvaste vald moodustavad selge eraldiseisva toimepiirkonna, millel puudub ühisosa teiste ühendatavate valdadega. Elanike liikuvus ei ole ainult Võru-suunaline, vaid teenuseid tarbitakse ka Valgas ja Otepääl. Orava vald ja Vastseliina vald on Võru-suunalise liikumisega ja omavalitsuste osas ei saa hinnata vaid praeguse hetke teenuste pakkumise võimekust, vaid tuleb vaadata omavalitsuse võimekuse arendamise võimalusi pikas vaates.

Sellest tulenevalt esitas piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku:

1) lõpetada Antsla valla ja Urvaste valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus, kuna omavalitsused on esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendused ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta;
2) jätkata Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsused ei esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta.

Kohanimenõukogu tegi ettepaneku määrata Vastseliina valla ja Orava valla ühendamisel Sõmerpalu valla, Lasva valla ja Võru vallaga moodustuva valla nimeks keskuse ja volikogude algatatud ühinemisel moodustuva valla nimi – Võru vald.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokolli nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 2.3 lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus Antsla valla ja Urvaste valla osas ning jätkata menetlust Orava valla ja Vastseliina valla ühendamiseks Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga[35]. Vabariigi Valitsus tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. a. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga[36].

Orava Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60763719, Sõmerpalu Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60409995, Urvaste Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60514324, Vastseliina Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60701551, Võru Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513645.

[33] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni koosolek 22. mai 2017 protokoll on leitav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf

[34] 3. tasandi keskuses on järgnevad teenused: esmatasandi tervisekeskus, apteek, hambaravi, gümnaasium, kultuurikeskus, hooldekodu jmt. TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määratlemiseks http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

[35] http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf. http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf.

[36] http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61135355.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega Võru vald.

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

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid vallad vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks järgmiselt:

1) Lasva Vallavolikogu, Sõmerpalu Vallavolikogu ja Võru Vallavolikogu 14. detsembril 2016. a otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemisel uus haldusüksus **Võhandu vald (Vabariigi Valitsus kinnitas ühinemise 31. jaanuari 2017. a määrusega nr 43 ühineva omavalitsuse nimeks Võru vald)**[37,38];
2) Orava valla ja Vastseliina valla volikogud 21. detsembril 2016. a otsused taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada Orava ja Vastseliina valla ühinemisel uus haldusüksus **Vastseliina vald** ning
3) Antsla Vallavolikogu ja Urvaste Vallavolikogu 21. detsembri 2016. a otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada Antsla ja Urvaste valla ühinemisel uus haldusüksus **Antsla vald**.

Kuna Antsla ja Urvaste valla ühinemisel moodustuv Antsla vald ning Orava valla ja Vastseliina valla ühinemisel moodustuv Vastseliina vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lõike 2 alusel pidi Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril algatama kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega[39] ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017 omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7^1 lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuli omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

---

[37] Kohanimenõukogu oli omavalitsuse valitud Võhandu valla nime osas eriarvamusel. Vabariigi Valitsus arutas nimevaidlustega omavalitsuste ühinemise küsimusi 12. jaanuari 2017. aasta valitsuskabineti nõupidamisel ning tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks küsida omavalitsustelt haldusüksuse nime valiku kohta täiendavaid selgitusi, miks ei ole valitud kohanimenõukogu soovitatud nime ning kaaluda jätkuvalt kohanimenõukogu pakutud nimevalikuid. Rahandusministeerium saatis vastava kirja omavalitsustele 13. jaanuaril 2017 (riigihalduse ministri 13. jaanuari 2017. a kiri nr 14-1/00483-7). Lasva, Sõmerpalu ja Võru volikogud esitasid Rahandusministeeriumile seisukohad, milles jäid valitud Võhandu valla nime juurde. Vabariigi Valitsus kinnitas omavalitsuste algatatud ühinemise 31. jaanuaril 2017. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 43 „Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine" muutmine" kinnitades omavalitsuse nimena Võru valla.

[38] https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017018

[39] https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open

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

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

1) selgitada välja elanike arvamus (hiljemalt 23. ja 24. aprill 2017)[40];
2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017)[41];
3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liiki ja sümboolikat, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamist ning uue kohaliku omavalitsuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist. Ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juunil 2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega[42];
4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017)[43];
5) haldusüksuse nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult[44];
6) enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada[45];
7) ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks eelnõu avalikustamisest arvates. Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.[46]

<u>Õiguslikud põhjendused</u>

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat[47]. PS §-st 154 ja teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

---

[40] HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.
[41] HRS § 12 lg 2 p 2.
[42] HRS § 12 lg 2 p 3.
[43] HRS § 12 lg 2 p 4
[44] HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.
[45] HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.
[46] HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.
[47] Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt[48]. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid.*).

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema põhiseaduspärane eesmärk. Samuti tuleb arvesse võtta PS § 158, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkusest, reformi põhimõtetest, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud[49]. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitlenud Riigikohtu otsuses[50] toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnistatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentinud, et[51] kohtul ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisõiguse[52]. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist jäigalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutlusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutlusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpuleviimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist oluliselt suurema omavalitsuse. Vähemalt

[48] Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87
[49] Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.
[50] http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563.
[51] https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93.
[52] Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine, välja arvatud üksikud põhjendatud erandid, tagab avaliku huvi, et kogu riigis tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja -vabaduste kaitstus.

Nagu öeldud, on Vabariigi Valitsusele antud lai kaalutlusõigus omavalitsusüksuste ühinemissuundade valikuks, Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõike 2 kohaseks ettepaneku tegemiseks, mida tuleb kohaselt põhjendada. Omavalitsustele on HRS § 9 lõikega 2 tagatud kolmekuuline ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

Vastseliina valla ja Orava valla volikogud ning Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla volikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest, Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ja piirkondliku komisjoni ettepanekust otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a lõpetada menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel Antsla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru vallaga ning jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühendamise teel uue haldusüksuse moodustamiseks[53].

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on välja toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ja positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning ühinemise otstarbekus, see tähendab, et ühinemine on vajalik HRS § 1 lõikes 2 ja §-s 3 nimetatud eesmärgi täitmiseks. Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Vabariigi Valitsus on käesoleval juhul teostanud kaalutlusõigust, arvestanud seadustes sätestatud volituse piiridega, kuulanud omavalitsused ära, põhjendanud ühendamismenetluse jätkamist seletuskirjas, vastanud omavalitsuste vastuväidetele (vt seletuskirja 7. peatükki), mistõttu on menetlus olnud seaduspärane ja kaalutlusvigadeta.

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

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemisettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajalooga nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt või mõnelt

[53] http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.

muult kohapeal tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovitab moodustuva omavalitsuse nimeks Võru valda, kuna tegemist on keskusenimega ning Võru vald on ka ühe ühineva valla nimi.

Kuigi eelnõus pakuti omavalitsusele kohanimenõukogu soovitatud valla nime, siis oli omavalitsustel õigus HRS § 12 lõike 2 punkti 3 ja § 12 lõike 4 alusel leppida HRS § 12 lõike 2 punkti 3 kohases ühinemiskokkuleppes kokku muu haldusüksuse nimi, mille osas tuleb eelnevalt küsida kohanimenõukogult arvamust. Omavalitsused ei avaldanud nime osas arvamust.

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

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Põlva maakonda kuuluva Orava valla maakondlikku kuuluvust, arvates Orava valla ühinevate omavalitsuste arvamuse alusel Võru maakonna koosseisu vastavalt Orava valla ja Vastseliina valla kokkuleppele volikogude algatatud ühinemisel.

Eelnõu §-ga 3 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Tegemist on tehnilise sättega, mis viitab, kuidas toimub eelnõu §-des 1 ja 2 sätestatud moodustuva valla märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

Eelnõu §-ga 4 selgitatakse õigusselguse huvides ühinemistoetuse maksmise aluseid. Arvestades, et nii Orava ja Vastseliina vald kui ka Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald on volikogude algatatud ühinemise etapis taotlenud omavahel ühinemist ning Vabariigi Valitsus on nende osas võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrused[54], siis omaalgatusliku ühinemise etapi tulemusena arvestatakse ühinevate omavalitsuste kohta eraldi ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Võru vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, näiteks elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu, vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud ühinemise etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 "Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord"[55].

Eelnõu §-ga 5 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine", jättes Põlva maakonna valdade loetelust välja sõna „Orava" ning Võru maakonna valdade loetelust „Lasva", „Sõmerpalu" ja „Vastseliina". Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-des 1 ja 2

[54] Orava ja Vastseliina ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26.01.2017 määrusega nr 32 ning Lasva, Sõmerpalu ja Võru ühinemine Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrusega nr 43.

[55] Riigihalduse ministri määrus: https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huvitamine_sk_27022017-1.pdf

kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb ühe Põlva maakonda kuuluva valla (Orava valla) ja kuue Võru maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Võru maakonna koosseisu üks ühinenud vald – Võru vald.

Eelnõu §-ga 6 tunnistatakse õigusselguse tagamiseks kehtetuks senised volikogude algatatud etapi määrused volikogu algatatud ühinemiste kinnitamiseks, täpsemalt Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 32 (Orava ja Vastseliina valla ühinemine) ja Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 43 (Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemine), kuna käesoleva eelnõuga kehtestatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste kinnitamiseks uus terviktekst. Normitehniliselt ei ole võimalik vormistada eraldi määrustega kehtestatud ühinemisi ühe akti muudatustena. Nimetatud määruste kehtetuks tunnistamine ei too ühinevatele omavalitsustele kaasa õiguslikke tagajärgi. Kuna eelnõu §-s 4 on selgelt välja toodud ka ühinemistoetuse maksmise alused kooskõlas HRS § 8 ja §-dega 20–23, siis ei teki omaalgatusliku etapi määruste kehtetuks tunnistamisega ka ühinemistoetuse saamise osas tõlgendusprobleeme.

Eelnõu §-ga 7 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning §-de 2 ja 5 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5, mille järgi moodustatakse Orava valla ja Vastseliina valla ühinemisel Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga Võru vald ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad Võru Vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast valdade ühinemise tulemusena moodustunud Võru valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Lasva, Orava, Sõmerpalu, Vastseliina ja Võru vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Võru vald on seniste valdade õigusjärglane (vt ETHS § 9^2).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Eelnõu määrusena vastuvõtmisel on sotsiaalne mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja[56] lehekülgedel 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

[56] Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old

Orava ja Vastseliina valla ning Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemise kohta koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on leitavad:

1) Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määruse nr 32 seletuskirja lehekülgedelt 4–10, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/vastseliina_sk.pdf ;
2) Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määruse nr 43 seletuskirja lehekülgedelt 8–10, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/voru_sk.pdf.

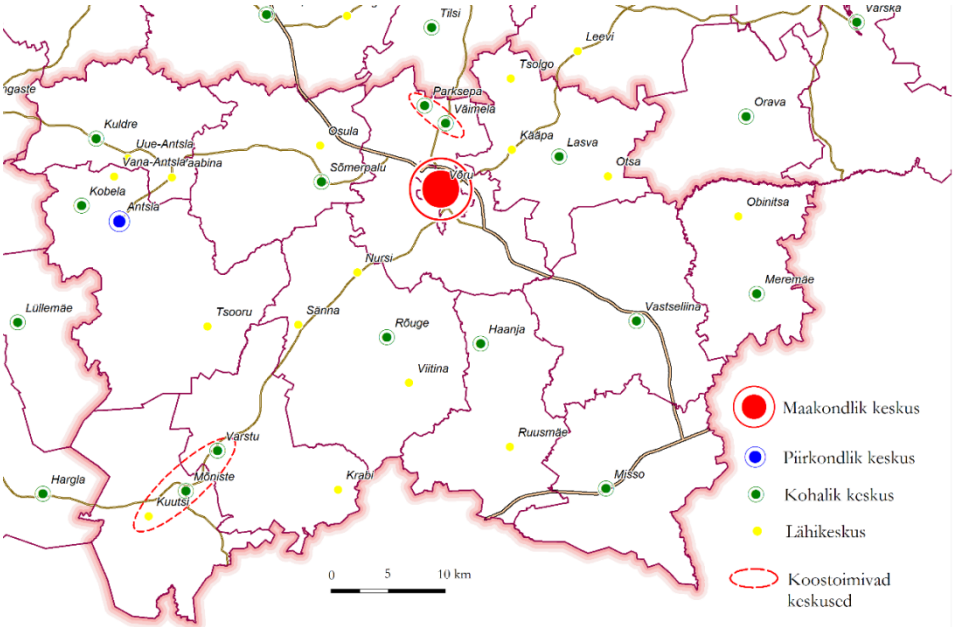
Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

HRS § 1 lõike 2 alusel on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Nimetatud eesmärkide saavutamise tarvis on oluline, et reformi tulemusena tekivad asustussüsteemi loogilisi seoseid arvestavad omavalitsusüksused, kus on piisavalt elanikke, mis on funktsionaalselt ja majanduslikult sidusad ja mis lähtuvad elanike põhjendatud vajadustest elukorralduseks paremate tingimuste tagamisel.

Võru maakonnas (kokku 13 kohalikku omavalitsust) on välja kujunenud selgelt üks tõmbekeskus, milleks on Võru linn. Nn tugitõmbekeskuseks on Antsla linn, mis asub Võrumaa lääneosas ning mille tagamaa moodustub peamiselt Urvaste vallast ning Sõmerpalu, Karula ja Tõlliste valdade Antslapoolsetest küladest. Ka Võru maakonnaplaneering 2030+ toob välja, et maakonnas on üks toimepiirkond, keskusega Võrus ja üks tugitoimepiirkond, keskusega Antslas (vt joonis 7).



Joonis 1. Võrumaa keskuste võrgustik.
Allikas: Võru maakonnaplaneering 2030+, OÜ Hendrikson ja Co

Olulisemateks kohalikeks keskusteks on Võru linna vahetus läheduses Võru vallas asuvad Väimela ja Parksepa alevikud ning Rõuge ja Vastseliina alevikud. Samas on vastavad keskused küllalt väikesed ning jäävad 5–20 km kaugusele Võru linnast, olles nii orgaaniliselt Võru linnaga seotud. Teisalt ulatub Võru linna kui keskuse mõju osaliselt ka Põlvamaale, eelkõige Laheda valla lõunaosa ning Orava vallani. Arvestatava osa Orava valla elanike jaoks on Võru linn olulisem tõmbekeskus kui maakonnakeskus Põlva, kuna jääb lähemale (*ca* 25–35 km *vs* 35–45 km) ning on ka erinevate teenuste ja töökohtade seisukohast tähtsam keskus.

2016. aasta esimeses pooles korraldati Võrumaa Omavalitsuste Liidu eestvedamisel kolm maakondlikku haldusreformi foorumit. Foorumite tulemusena selgus, et nn Suur-Võrumaaks ehk üheks maakonnasuuruseks omavalitsuseks ei olda valmis, väiksemate omavalitsuste moodustamist toetas 13st omavalitsusest 10. Selgelt moodustusid kaks ühinemisläbirääkimiste piirkonda – Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu (971 km^2, 5819 elanikku, keskusega Rõuges) Lõuna-Võrumaal ning Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald (556 km^2, 8300 elanikku, keskusega Võru linnas) maakonna põhjaosas. Juulis 2016 lisandus neile ka kolmas läbirääkimiste piirkond, mis koosneb Antsla ja Urvaste valdadest (maakonna lääneosa, 410 km^2, 4649 elanikku, keskusega Antslas). Lisaks Võru linnale, kes täidab haldusreformi soovituslikku kriteeriumit (elanike arv 12 367), ei ole osalenud vastavates läbirääkimistes kaks Võrumaa valda – Vastseliina (1975 elanikku) ja Meremäe (1075 elanikku).

Orava valla ja Vastseliina valla täiendava ühendamise vajadus

Vastseliina Vallavolikogu on alates 2016. aasta algusest pidanud kõige paremaks lahenduseks ühinemist nn Võru suunal, mida on nii valla juhid kui ka volikogu eelistanud[57], kuna see on kõige loogilisem lahendus, arvestades elanike liikumist ning erinevate teenuste tarbimist. Suur osa vallast jääb vähem kui 20 km kaugusele Võru linnast ning on sellega tihedalt seotud. Peamisi asulaid ühendab omavahel Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maantee, Võru linnaga on toimiv ühistranspordiühendus jne.

Põlvamaal asuv Orava vald on lisaks nn Võru suunale osalenud ühinemisläbirääkimistes nii Räpina ja Põlva kui ka Värska valla suunal, kuid pärast erinevaid arutelusid ja rahvakoosolekuid otsustas vallavolikogu, et parimaks ühinemissuunaks on nn Võru suund[58]. Orava vald on ajalooliselt olnud Võrumaa osa, kuuludes koos tänaste Lasva ja Misso valdadega Vastseliina kihelkonda, lisaks on vald nii geograafiliselt kui ka sotsiaalmajanduslikult kõige rohkem seotud Võru maakonna ja Võru linnaga.

Tulenevalt eelnevalt väljatoodust lõpetasid nii Vastseliina kui ka Orava valdade volikogud teistes suundades läbirääkimised 2016. aasta augustis. Mõlemad vallavolikogud leidsid, et soovitud ühinemise suund on Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald, vastavatele omavalitsustele tehti ka ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepanek. Ühtlasi leiti, et juhul, kui ei teki võimalust ühineda Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga vabatahtlikult, ühinetakse omavahel ning jäädakse ootama valitsuse algatatud ühendamist.

[57] Vt. Vastseliina Vallavolikogu 29.06.2016 otsus nr 1-1.2/45 ja Orava Vallavolikogu 9.08.2016 otsus nr 46
[58] Vt. eelmine viide.

Vastseliina vald esitas Lasva, Võru ja Sõmerpalu vallale ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks 29. juunil 2016[59]. Orava vald esitas 9. augustil 2016 ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Lasva, Võru, Sõmerpalu ja Vastseliina vallale[60]. Kuna Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald otsustasid, et ühinemisläbirääkimiste ringi volikogude algatatud etapis ei laiendata, liikusid Orava ja Vastseliina vald edasi omavahelise ühinemise suunas.

Võttes arvesse haldusreformi eesmärke (kvaliteetsed avalikud teenused, piirkondade arengueelduste kasutamine, konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasem piirkondlik areng), on kõige loogilisem, et Orava ja Vastseliina valla Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise suund on Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemisel tekkiv omavalitsusüksus keskusega Võru linnas. Tekkiv omavalitsus on nii geograafiliselt, funktsionaalselt kui ka sotsiaalmajanduslikult kõige mõistlikum lahendus.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kes on juba ühinemistaotluse esitanud, kui sellise haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, ning muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lõikest 2 ja §-st 3.

Arvestades HRS kriteeriume ning eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on **Lasva, Orava, Sõmerpalu Vastseliina ja Võru valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes[61].

1. Ajalooline põhjendatus

Orava ja Vastseliina vallad on ajalooliselt kuulunud koos Lasva ja Misso valdadega Vastseliina kihelkonda. Tegu on ajalooliselt Võru maakonna koosseisu kuuluvate territooriumidega. Võimalikest alternatiividest on seega kõige tugevamalt ajalooliselt põhjendatud Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga, mille tulemusena on kolm neljast endise kihelkonna vallast ühes tulevases omavalitsusüksuses. Ühtlasi tähendab see tänast maakonnapiiride muutmist Orava valla osas (ajalooline Võrumaa osa liigub Põlvamaalt tagasi Võrumaale).

2. Mõju elanike elutingimustele

Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga tekib omavalitsuste suurem sidusus Võru linnaga, mis on ühendatava omavalitsuse keskuseks. Vastav lahendus loob paremad võimalused terviklikuks pikaajaliseks planeerimiseks. Ühinemise kaudu luuakse eeldused ääremaastumise negatiivsete mõjude vähendamiseks, kuna suurem

[59] Vastseliina Vallavolikogu 29.06.2016 otsus nr 45, kättesaadav: https://atp.amphora.ee/vastseliinavv/index.aspx?itm=299326&af=161592
[60] Orava Vallavolikogu 9.08.2016 otsus nr 46, kättesaadav: http://avalik.amphora.ee/oravavv/index.aspx?df=194456&format=pdf
[61] Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

territoriaalne sidusus keskusega võimaldab vähendada regionaalset ebavõrdsust. Võru linn on peamiseks teenuste tarbimise sihtkohaks kogu Vastseliina vallale ning suuremale osale Orava vallast, samuti on suur osa kogu piirkonna töökohtadest seotud Võru linnaga, Võru linna suunas on paremad ühistranspordiühendused jne. Seega on vastav lahendus elanike elutingimuste seisukohast parim.

Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lõuna-Võrumaa suunas ehk moodustuva Rõuge vallaga tekitaks ebaloogilise ruumimustri, kuna Vastseliina valla sidusus Lõuna-Võrumaa keskuse Rõugega on vähene ning Orava vallal see praktiliselt puudub. Omavalitsustel puudub arvestatav ühistranspordiühendus Rõugega, samuti pole ei teenuste ega ka töökohtade osas vastav ühinemissuund elanike liikumist arvestav.

Orava ja Vastseliina valla ühendamine Räpina suunas pole otstarbekas, kuna Vastseliina valla elanikel puudub igasugune seos Räpina vallaga nii teenuste kui töökohtade osas. Samuti on see Orava vallal pigem väike ning puudutab vähesel määral eelkõige valla Räpina suuna poolseid külasid.

3. Elanike ühtekuuluvustunne

Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga paraneb keskus-tagamaa suhe ning taastatakse ajaloolised sidemed Orava, Vastseliina ning Lasva valla vahel, mis on kuulunud ühte kihelkonda. Antud ühinemissuuna puhul on oluliseks Orava valla kogukondade taasliitmine Võrumaaga (see kehtib ka teise alternatiivi puhul), kuhu ajalooliselt ja kultuuriliselt on kuulutud ning millega tuntakse ühisosa. Ka Orava ja Vastseliina valdade ühinemislepingu tööversioonis on esimeseks ühinemise eesmärgiks seatud ajalooliselt ja kultuuriliselt seotud Vastseliina ja Orava valla kogukondade ühendamine. Tekkiva omavalitsuse elanike ühisosaks on ka kuulumine Võru linna mõjusfääri, mistõttu eeldatavalt ei teki küsimusi keskuse asukoha osas (selleks on Võru linn), samuti pole eeldatavalt probleemiks ühendatavalt vallale nime leidmine.

Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lõuna-Võrumaa suunas tekitab pigem täiendavaid pingeid just valla keskuse ja nime osas. Võrdväärseteks keskusteks võiksid olla Rõuge ja Vastseliina, ühest põhjust neist ühte või teist eelistada ei ole. Sarnane probleem tekiks tõenäoliselt ka nime valikul, kuna võib eeldada, et konkureerivad keskused ei ole valmis lihtsalt loovutama senist nime teise kasuks.

Orava ja Vastseliina valla ühendamine Räpina valla suunas looks omavalitsuse, kus loogilist alust, millele üles ehitada elanike ühtekuuluvustunne, ei ole.

4. Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga tekib olukord, kus kõigi tänaste omavalitsuste keskused jäävad 10–30 km kaugusele Võru linnast, mistõttu on vaatamata küllalt suurele territooriumile (ligi 1000 km^2) ka logistiliselt võimalik elanikele vajalikke teenuseid tulemuslikult korraldada. Tekkiva omavalitsuse elanike ühisosaks on kuulumine Võru linna mõjusfääri, mistõttu eeldatavalt ei tõusetu küsimusi omavalitsuse üldise toimemudeli osas (kohapeale jäävad teenuspunktid, strateegilised funktsioonid koondatakse Võru linna). Kõigis tänastes keskustes on tagatud alus- ja üldharidus põhikooli tasemel, samuti esmane sotsiaalhoolekanne. Vastavaid teenuseid on otstarbekas vähemalt esimesel ühinemisjärgsel perioodil korraldada seni väljakujunenud praktikast lähtuvalt. *Ca* 11 000

elanikuga omavalitsus suudab pakkuda ka kõiki spetsialiseeritud teenuseid, neist paljud on juba ka täna näiteks Võru vallas olemas, mis on maakonna suuruselt teine omavalitsusüksus Võru linna järel (*ca* 4800 elanikku). Ühinemise positiivne efekt avalduks eelkõige väiksemate omavalitsuste puhul (Orava vald), kelle elanikel tekiks võimalus saada senisest oluliselt mitmekesisemaid ja paremaid teenuseid.

Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lõuna-Võrumaa suunas oleks avalike teenuste osutamise seisukohast eelkõige takistuseks suur territoorium ning selge keskuse puudumine. Sellisel juhul oleks otstarbekas jätkata senist hajutatud teenuste pakkumise mudelit, kuid samas oleks arvestatav osa teenustest ikkagi Võru linnas, kuna täna on spetsialiseeritud teenuste (nt huviharidus) kättesaadavus regioonis võrreldes esimese alternatiiviga tagasihoidlikum. Samuti on avalike teenuste tarbimist toetav ühistranspordi korraldus suurel ja hõredalt asustatud territooriumil oluliselt keerukam, täna ka vastavad ühendused (nt Orava ja Rõuge vahel, vahemaa ca 45 km) sisuliselt puuduvad.

Orava ja Vastseliina valla ühendamine Räpina valla suunas looks ebaloogilise olukorra eelkõige tänase Vastseliina valla elanike jaoks, kuna Räpina suunas puudub elanikel teenuste tarbimise mõttes igasugune liikumine ja seos.

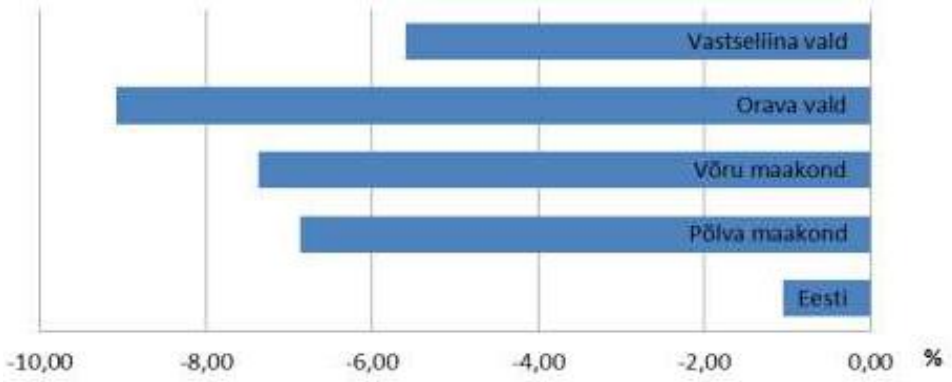
5. Mõju haldussuutlikkusele

Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades suurenevad omavalitsuste administratsiooni kompetentsid enam kui kaks korda võrrelduna väikesemate valdadega. Veelgi suuremate (11000+) omavalitsuste puhul tekitavad täiendavad võimalused spetsiifiliste kompetentside kaasamisel.

Kõigi kolme Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise alternatiivi puhul tõuseks seega haldussuutlikkus võrreldes tänasega olulisel määral, samas oleks seda selgelt kõige lihtsam hallata esimese alternatiivi puhul (ühinemine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga), kuna omavalitsusel oleks selge keskus koos oma tagamaaga, selle territoorium oleks vaatamata suurusele küllalt kompaktne ning teenuste pakkumise mudel oleks eelduslikult kõige lihtsamini väljatöötatav.

6. Mõju demograafilisele situatsioonile

Nii Orava kui ka Vastseliina valla elanike arv on olnud viimasel kümnendil langustrendis, seejuures on Vastseliina valla elanike arvu langus olnud pea poole väiksem kui Orava valla oma (Vastseliina valla elanike arv on vähenenud Võrumaa keskmisega võrreldes vähem, Orava valla elanike arv nii Võru- kui ka Põlvamaa keskmisega võrreldes rohkem, vt joonis 8).



Joonis 2. Elanike arvu muutus 2011–2016 (rahvastikuregister)
Allikas: Orava valla ja Vastseliina valla ühinemislepingu seletuskiri.

Ka rahvastikupüramiid näitab, et Orava valla perspektiiv on oluliselt halvem kui Vastseliina vallal, kuna noori ning lapsi on proportsionaalselt oluliselt vähem (nt vanusegrupp 0–6 moodustab Vastseliina vallas 7% elanike arvust, samal ajal Orava vallas on see vaid 4%).

Samal perioodil on elanike arv vähenenud ka kõigis alternatiivsetes kooslustes. Kõige parema perspektiiviga on demograafia osas Võru linna lähedased alad, kuhu valglinnastumine (küll väiksemahuline) ning hea elukeskkond on toonud uusi elanikke, sh noori peresid. Nendeks valdadeks on eelkõige Võru vald, mis on ka suurim, ja Rõuge vald.

Demograafilises plaanis on tervikuna ilmselt parimas olukorras nn Võru suund, kuna enamus kooslusesse kuuluvaid omavalitsusi on linnalähedased ning neis on ka arvestataval hulgal töökohti (eelkõige Võru vallas, Sõmerpalu vallas ja Vastseliina vallas). Sellest hoolimata on prognoositav elanike arvu pidev vähenemine kõigi alternatiivide puhul.

7. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Selgelt kõige parem lahendus on nii ühistranspordi- kui ka kommunikatsiooni korralduse puhul Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga (keskus Võru linnas). Vastseliina vallal on juba täna igati head ühistranspordiühendused Võru linnaga, ka Orava vallal on ühendused Võruga olemas. Nii Rõuge (Lõuna-Võrumaa) kui ka Räpina vallaga ühendamise puhul tuleks ühistranspordikorraldust oluliselt arendada, kuna tänase seisuga puudub nt Orava vallal ühendus Rõugega ning Vastseliina vallal ühendus Räpina vallaga. Samuti on vastavad vahemaad oluliselt pikemad (Vastseliina-Räpina *ca* 60 km, Orava-Rõuge *ca* 50 km, samas Vastseliina-Võru vahemaa on *ca* 20 km ja Orava-Võru vahemaa *ca* 30 km) ning vastavad sihtkohad (Rõuge, Räpina) ei ole elanike jaoks arvestatavad tõmbekeskused.

Arvestades, et ühistranspordi korraldus on aluseks mh ka avalike teenuste osutamisele ja tarbimisele, on tegu väga kaaluka argumendiga, miks nn Võru suunal ühinemine on Orava ja Vastseliina valla jaoks selgelt parim.

8. Mõju ettevõtluskeskkonnale

Ettevõtlus on küllalt hästi arenenud Vastseliina vallas, kus tegutsevad nt mitmed mööblitootjad ning puiduettevõtted, aga ka teenindusettevõtted. Vastseliina alevikus on välja arendatud tööstusala, kus tegutseb *ca* 10 ettevõtet. Turismivaldkonnas on oluliseks arengumootoriks Vastseliina Piiskopilinnus. Orava vallas on ettevõtlus arenenud tagasihoidlikult, tähtsamateks ettevõteteks on mõned põllumajandusettevõtted. Turismivaldkonnas on oluliseks Piusa külastuskeskuse arendamine.

Kohalik ettevõtluskeskkond on hästi arenenud Võru linna lähedastes valdades. Mitmeid Eesti mõistes suuri ettevõtteid on nii Võru vallas kui ka Sõmerpalu vallas, kus eelkõige annavad tooni puidutööstuse ettevõtted (nt Barrus AS, Toftan AS, Osula Graanul OÜ). Ettevõtlus on küllalt mitmekesine ka Räpina vallas, kus samuti on mitmeid suuremaid puiduvaldkonna ettevõtteid. Mikroettevõtlus on hästi arenenud ka Rõuge vallas, kus on palju eelkõige turismivaldkonna ettevõtteid. Enamustes Lõuna-Võrumaa ning Räpina piirkonna väiksemates

omavalitsustes (nt Mõniste, Varstu ja Misso vald Lõuna-Võrumaal ning Meeksi ja Mikitamäe vallas Räpina piirkonnas) on ettevõtlus tagasihoidlikult arenenud.

Kokkuvõttes on Orava ja Vastseliina valla seisukohast ilmselt perspektiivseim nn Võru suunal ühinemine, kuna seal on teiste alternatiividega võrreldes kõige rohkem töökohti ning arenguvõimalusi (keskuse lähedus).

9. Mõju hariduslikule olukorrale

Kohaliku omavalitsusüksuse üheks peamiseks seadusest tulenevaks kohustuseks on pakkuda oma elanikele alus- ja üldhariduse omandamise võimalusi.

Orava vallas tegutseb üks lasteaed-kool, mille raames tegutseb üks lasteaiarühm ja *ca* 50 õpilasega põhikool. Vastseliina vallas tegutsevad lasteaed, gümnaasium ja muusikakool. Valla põhikooli osa on jätkusuutlik, kuid küsitav on gümnaasiumiastme tulevik.

Sõltumata sundliitmise alternatiividest, jätkavad tõenäoliselt nii alus- kui ka üldhariduse pakkumist tänased asutused. Ühinedes nn Võru suunaga tekiks omavalitsusse teine gümnaasiumiosaga kool Parksepa Keskkooli näol. See tooks tõenäoliselt kaasa Vastseliina gümnaasiumiastme peatse sulgemise. Samas oleks see tõenäoline ka teiste alternatiivide puhul. Perspektiivis on tõenäoline, et valla lapsed hakkavad gümnaasiumiharidust saama Võru linnas või kaugemal.

Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lõuna-Võrumaaga tekiks olukord, kus gümnaasiumi ja ka huvihariduse puhul oleks ikkagi oluline sihtkoht Võru linn, kuna teistes Lõuna-Võrumaa omavalitsustes gümnaasiumiharidust ei anta. Liitudes Räpina suunaga oleks omavalitsuses kolm gümnaasiumit (Räpina, Värska, Vastseliina), kuid vahemaad on sedavõrd suured (Vastseliina-Orava 60 km) ning tänased teenuste tarbimise mustrid sedavõrd erinevad, et peamiseks suunaks jääks ikkagi Võru (v.a mõnele Orava valla lapsele, kes käivad Värska Gümnaasiumis).

Kokkuvõttes on hariduskorralduse seisukohast ilmselt parim Orava ja Vastseliina valla ühendamine Võru vallaga, kuna Võru linna haridusteenused on kõige mitmekesisemad (nt riigigümnaasium, spordikool) ja ka Vastseliina ja Orava valla laste jaoks kõige paremini kättesaadavad. Vastseliina kooli gümnaasiumiastme tulevik on küsitav iga alternatiivi puhul.

10. Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühinemisega kaasneb võimalus tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Selgelt kõige lihtsam on uut organisatsiooni üles ehitada Orava ja Vastseliina valla ühinemisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga, kuna sel juhul oleks omavalitsuses üks selge keskus (Võru linn), kuhu on loogiline koondada kõik spetsialiseeritud funktsioonid. Lõuna-Võrumaa puhul on probleemseteks asjaoludeks nii suur territoorium kui ka ühe selge keskuse puudumine, Räpina valla suunas pole aga vahemaadest ning logistilisest korraldusest tulenevalt loogilist omavalitsusüksuse organisatsiooni võimalik välja arendada.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks metoodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“[62].

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

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

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

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

Töötajate võimalus spetsialiseeruda ja võimalus maksta neile kõrgemat palka suurendab omavalitsustöötajate professionaalsust. See võimaldab palgata seni puudu olnud spetsialiste ning loob eeldused avalike teenuste kvaliteedi paranemiseks.

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

[62] http://www.fin.ee/doc.php?113459.
Vt kokkuvõtet uuringust: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf.

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

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu volikogude algatusel ühinejatele (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 4). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“[63].

Pärast volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnenud abikõlbulikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Arvestades Orava valla ja Vastseliina valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 26. jaanuaril 2017. a määrusega nr 32 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist[64], arvestatakse Orava valla ja Vastseliina valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Orava vallas 715 inimest ja Vastseliina vallas 1975 inimest. Riigieelarvest omavalitsuste algatatud ühinemise tulemusena moodustatavale vallale eraldatava ühinemistoetuse summaks **300 000 eurot** (150 000+ 150 000).

[63] https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025.

[64] Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 2017. a määrus nr 32 „Orava valla ja Vastseliina valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017019.

Arvestades Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 31. jaanuaril 2017. a määrusega nr 43 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist[65], arvestatakse Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga Lasva vallas 1726 inimest, Sõmerpalu vallas 1775 inimest ja Võru vallas 4799 inimest. Kokku on tulevases omavalitsuses 8300 inimest. Võru valla moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **1 079 900 eurot** (300 000 + 300 000 + 479 900) eurot.

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.

Ühinemistoetus eraldatakse arvestades HRS §-ga 22 kehtestatud ühinemistoetuse maksmise korda. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemistoetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.
Eelnõuga ei kaasne täiendavaid kulusid riigieelarvele. Tulenevalt HRS § 24 lõikest 1 kaetakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise kulud riigieelarvest. Vahendid on Rahandusministeeriumi eelarves ühinemistoetuse real ette nähtud.

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumide valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Antsla, Urvaste, Lasva, Orava, Sõmerpalu, Vastseliina ja Võru Vallavolikogudele.

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Antsla valla ja Urvaste valla ning Orava valla ja Vastseliina valla ühendamise kohta Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru vallaga asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15.

[65] Vabariigi Valitsuse 31.01.2017 määrus nr 43 „Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017018

veebruaril 2017.[66] Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017[67].

HRS § 9 lõike 2 kohaselt esitas Võru maavanem volikogude seisukohad mais 2017 Rahandusministeeriumile[68]. Volikogude algatusel ühinevad Antsla ja Urvaste valla volikogud. Vastseliina ja Orava valla volikogud ning Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla volikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.

Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust, lõpetas Vabariigi Valitsus menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel Antsla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru vallaga ning otsustas jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühendamise teel uue haldusüksuse moodustamiseks.

Lasva, Orava, Sõmerpalu, Vastseliina ja Võru vallavolikogude vastuväited

Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla volikogud leiavad, et mõlemad piirkonnad on võimelised neile pandud ülesandeid edukalt täitma ning Orava ja Vastseliina valla ühendamisel tulevase Võru vallaga on negatiivne mõju. Vastseliina ja Orava vallavolikogud on kaalunud kõiki ETHS § 7 lõikes 5 toodud asjaolusid ning leidnud, et sundühendamisel on selgelt negatiivne mõju Vastseliina-Orava piirkonna elanikele. Kuna mõlema piirkonna volikogude seisukohad sisuliselt kattuvad, on alljärgnevalt toodud neist kokkuvõte koos Vabariigi Valitsuse poolsete selgitustega.

1. *Sundühendamise mõju ajaloolisest aspektist*. Seosed, v.a maakondlik kuuluvus, Antsla-Urvaste piirkonnaga ajaloolisel Vastseliina kihelkonnal ja tänasel Vastseliina-Orava piirkonnal puuduvad, kihelkondlikus ja endiste vallapiiride kontekstis on ajalooline kokkukuuluvus väike.

Vabariigi Valitsus selgitab, et võimalikest alternatiividest[69] omab kõige tugevamat ajaloolist põhjendatust Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga, mille tulemusena on kolm neljast endise kihelkonna vallast ühes tulevases omavalitsusüksuses. Ka volikogud ei ole oma seisukohas argumenteerinud, et Võru-suunaline ühendamine omaks ajaloolisest aspektis negatiivset mõju.

2. *Sundühendamise mõju elanike elutingimustele.* Varasemad ühinemised on näidanud, et

[66] VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58160151
[67] HRS § 9 lg 2 ja 8.
[68] Antsla Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513240, Lasva Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513657, Orava Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60763719, Sõmerpalu Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60409995, Urvaste Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60514324, Vastseliina Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60701551, Võru Vallavolikogu esitatud arvamus: http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60513645.
[69] Seletuskirjas esitatud võimalikud alternatiivid olid: (1) ühendamine Võru valla suunas ehk omavahel ühinevate Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga; (2) ühendamine Lõuna-Võrumaa suunas ehk omavahel ühinevate Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu vallaga; ning (3) ühendamine Räpina suunas ehk Meeksi, Mikitamäe, Räpina, Veriora ja Värska vallaga.

endised valla keskused, mis on edukalt keskustena toimetanud, hääbuvad. Suure tõenäosusega saab Võrus toimuv oluliselt suurema prioriteedi kui Vastseliina-Orava piirkonnas toimuv. Seega kaotavad elanikud otseselt – kohapealseid teenuseid ei arendata enam sellisel määral, kuna teiste partnerite jaoks on tegu mittepriorititeetse piirkonnaga.

Vabariigi Valitsus selgitab, et seletuskirjas on kirjeldatud, kuidas volikogude algatatud ühinemisel moodustuva Võru valla ühinemine loob paremad võimalused terviklikuks pikaajaliseks planeerimiseks, ühinemisega kaasneb positiivne mõju (ühinemise kaudu luuakse eeldused ääremaastumise negatiivsete mõjude vähendamiseks, suurem territoriaalne sidusus keskusega võimaldab vähendada regionaalset ebavõrdsust. Võru linn on peamiseks teenuste tarbimise sihtkohaks kogu Vastseliina vallale ning suuremale osale Orava vallast, samuti on suur osa kogu piirkonna töökohtadest seotud Võru linnaga, Võru suunas on kõige paremad ühistranspordiühendused jne). Seega volikogu esitatud seisukoht ei ole piisavalt põhjendatud.

3. *Sundühendamise mõju piirkonna elanike ühtekuuluvustundele.* Kohaliku omavalitsuse kõige olulisem roll demokraatlikus riigikorralduses seisneb tema võimes tasakaalustada keskvalitsust. See võime on seda tugevam, mida tugevamini kohalik omavalitsus kohalikku identiteeti kannab. Samas Võru valla ja Lasva valla elanikel otsene ühisosa puudub. Arvestades moodustava valla hajaasustatud piirkondi ja suurt territooriumi (kogupindala 1364,2 km^2), on tõenäoline, et seitset valda hõlmav ühendvald ei moodusta territoriaalselt terviklikku üksust ning piirkonna elanike ühtekuuluvustundele mõjub sundühendamine selgelt negatiivselt, kuna ühendatakse ühisosata omavalitsused ja kogukonnad, mis lõhub nii ajaloolist kui ka igapäevast toimemustrit.

Vabariigi Valitsus selgitab, et Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga paraneb keskus-tagamaa suhe ning taastatakse ajaloolised sidemed Orava, Vastseliina ja Lasva valla vahel, mis on kuulunud ühte kihelkonda. Antud ühinemissuuna puhul on oluliseks Orava valla kogukondade taasliitmine Võrumaaga, kuhu ajalooliselt ja kultuuriliselt on kuulutud ning millega tuntakse ühisosa. Ka Orava ja Vastseliina valdade ühinemislepingu tööversioonis on esimeseks ühinemise eesmärgiks seatud ajalooliselt ja kultuuriliselt seotud Vastseliina ja Orava valla kogukondade ühendamine. Tekkiva omavalitsuse elanike ühisosaks on ka kuulumine Võru linna mõjusfääri.

4. *Sundühendamise mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile.* Vastseliina alevikus on tagatud kõik III kategooria teenusekeskusele iseloomulikud teenused. Vastseliina valla mõjupiirkonda kuuluvad ka Meremäe ja Misso vallad, mille elanikkond kasutab Vastseliina vallas osutatavaid teenuseid. Kokku moodustab teenuse piirkonna *ca* 4500 elanikku, mis vastab igati täna Antsla-Urvaste piirkonna iseloomustusele. Teiste teenuste puhul paraneksid sundliitmisel võimalused nende arendamiseks, kuid see toimuks pigem Võru linna baasil, mis saaks liituvate omavalitsuste keskuseks ning teenuste tarbimise kohaks. Otsest ja kohapealset kasu sundliidetavatele valdadele sellega ei kaasne. Suuremates omavalitsustes on keeruline orienteeruda abi vajavatel inimestel ning, arvestades avaldusepõhisuse domineerimist sotisaaltöös, võib see tähendada, et abi ja toetused ei jõua sihtrühmadeni kohale. Eelduslikult hakkab aja möödudes Vastseliina-Orava piirkonnas osutatavate teenuste hulk ja kvaliteet kahanema ning teenused tarbijatest kaugenema.

Vabariigi Valitsus selgitab, et seletuskirjas on piisavalt põhjalikult selgitatud avalike teenuste osutamise ja arendamise perspektiivi pärast ühinemist. Tekkiva omavalitsuse elanikud kuuluvad Võru linna mõjusfääri, mistõttu eeldatavalt ei teki küsimusi omavalitsuse üldise toimemudeli osas (kohapeale jäävad teenuspunktid, strateegilised funktsioonid koondatakse Võru linna). Kõigis tänastes keskustes on tagatud alus- ja üldharidus põhikooli tasemel, samuti esmane sotsiaalhoolekanne. Vastavaid teenuseid on otstarbekas vähemalt esimesel ühinemisjärgsel perioodil korraldada seni väljakujunenud praktikast lähtuvalt. Ühinemisel moodustuv omavalitsus suudaks pakkuda ka kõiki spetsialiseeritud teenuseid, millest paljud on juba ka täna nt Võru vallas olemas. Ühinemise positiivne efekt avalduks eelkõige väiksemate omavalitsuste puhul (Orava vald), kelle elanikel tekiks võimalus saada senisest oluliselt mitmekesisemaid teenuseid.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-le 4, milles on sätestatud, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Sätet kohaldatakse ka Vabariigi Valitsuse poolt läbi viidud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud omavalitsusüksuses.

Seega suuresti sõltub moodustatava omavalitsuse enda otsustest, kuidas saab toimuma avalike teenuste pakkumine ühinemise tulemusena moodustuvas omavalitsuses. Tegemist on omavalitsuse sisemise autonoomiaga, millesse riik otseselt sekkuda ei saa.

5. *Sundühendamise mõju haldussuutlikkusele*. Teaduskirjandusele ja erinevatele analüüsidele viidates ei nõustu volikogu seisukohaga, et lihtsalt omavalitsusüksuste liitmise teel suurema elanike arvu saavutamine tagaks haldussuutlikkuse kasvu iseenesest.

Vabariigi Valitsus selgitab, et ühinemisel eeldatava haldussuutlikkuse suurenemise eelduseks ei ole ainult elanike arv. Ka määruse seletuskirjas on toodud välja, et kõigi kolme Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise alternatiivi puhul tõuseks haldussuutlikkus võrreldes tänasega olulisel määral, samas oleks seda selgelt kõige lihtsam hallata esimese alternatiivi puhul[70] (ühinemine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga), kuna omavalitsusel oleks selge keskus koos oma tagamaaga, selle territoorium oleks vaatamata suurusele küllalt kompaktne ning teenuste pakkumise mudel oleks eelduslikult kõige lihtsamini väljatöötatav.

Vastseliina ja Orava vallavalitsustes töötab täna vastavalt 11 ja 7 ametiisikut. See tähendab, et ka ühinemisel ei ole spetsialiseerumisvõimalusi piisavalt ning reeglina peavad töötajad olema "laia profiiliga". Omavalitsuste ühendamisel Võru, Lasva ja Sõmerpalu vallaga võimalused spetsialiseerumise kasvuks kindlasti suurenevad ning eeldused haldussuutlikkuse tõusuks seeläbi samuti.

Kuna Vabariigi Valitsus on muutnud oma esialgset ettepanekut ja loobunud Antsla ja Urvaste

[70]Seletuskirjas esitatud võimalikud alternatiivid olid: (1) ühendamine Võru valla suunas ehk omavahel ühinevate Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga; (2) ühendamine Lõuna-Võrumaa suunas ehk omavahel ühinevate Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu vallaga; ning (3) ühendamine Räpina suunas ehk Meeksi, Mikitamäe, Räpina, Veriora ja Värska vallaga.

valdade ühendamisest, siis ei kaasne ka ühinemisega eelviidatud liialt suure elanike arvu ja/või territooriumiga omavalitsuse moodustumise riske.

6. *Sundühendamise mõju demograafilisele situatsioonile.* Volikogud viitavad erinevatele uuringutele (nt Ühinemise tulemuste analüüs, Türi valla juhtum, 2015), mis näitavad, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku (vähemalt regionaalse) tasandi küsimus ning omavalitsusüksused neid protsesse oluliselt mõjutada ei suuda.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Seletuskirjas on selgitatud, et ka prognooside kohaselt osades piirkondades elanike arv vähenebki ning ka ühinemised ei suuda seda trendi ümber pöörata, küll aga võib see mõnevõrra pidurdada kahanemist võrreldes teiste alternatiividega. Demograafilises plaanis on eeldatavasti parimaks lahenduseks kirjeldatud olukorras ühinemine nn Võru suunal, kuna enamus kooslusesse kuuluvaid omavalitsusi on linnalähedased ning neis on ka arvestataval hulgal töökohti (eelkõige Võru vallas, Sõmerpalu vallas ja Vastseliina vallas).

7. *Sundühendamise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele.* Ühistranspordi tänane korralduspõhimõte maakonnapõhiselt, s.t maakonnapiirist maakonnapiirini, ei aita kaasa tegelike liikumismustrite väljakujunemisele. /.../ Elanikele ühistransporditeenuse osutamise korraldamine avalike teenuste kättesaamiseks seitsme valla ühendamisel, kust ühest valla piirist teiseni on 65 km, on sama hästi kui võimatu.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Seletuskirjas on selgitatud, et selgelt kõige parem lahendus on nii ühistranspordi- kui ka kommunikatsiooni korralduse puhul Orava ja Vastseliina valla ühendamine Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga (keskus Võru linnas). Vastseliina vallal on juba täna igati head ühistranspordiühendused Võru linnaga, ka Orava vallal on ühendused Võru linnaga olemas.

Ühinemise tulemusena moodustunud vallal on võimalik vallasiseseid liine elanike liikumisvajaduse uuringust tulenevalt sobivalt kohendada, tehes koostööd nt ka piirkondliku ühistranspordikeskusega.

8. *Sundühendamise mõju ettevõtluskeskkonnale.* Seitsme valla sundühendamisel paikneb vallakeskus Võru linnas ning on suurem tõenäosus, et ettevõtlusvaldkonda arendavatest projektidest realiseeruvad esmajärjekorras keskusele lähemad. See hakkab kitsendama Vastseliina-Orava ettevõtlustingimusi ja uute töökohtade teket, mis omakorda aitab kaasa elanikkonna väljarändele ja ääremaastumisele.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Seletuskirjas on selgitatud, et erinevaid alternatiive hinnates on Orava ja Vastseliina valla seisukohast perspektiivseim nn Võru suunal ühinemine, kuna seal on teiste alternatiividega võrreldes kõige rohkem töökohti ning arenguvõimalusi (keskuse lähedus).
Võimekama omavalitsuse moodustamisel kasvab omavalitsuse investeerimisvõimekus ja eelduslikult tõuseb piirkondlik konkurentsivõime, kuna osatakse piirkonna arenguvajadusi näha laiemas perspektiivis ning kavandada konkreetseid meetmeid piirkonna arendamiseks. See omakorda võib tuua kaasa täiendavate investeeringute „meelitamise“ valda ja ettevõtlusaktiivsuse kasvu.

9. *Sundühendamise mõju hariduslikule olukorrale.* Seitsme valla liitmisel Vabariigi Valitsuse poolt võib kaasa tuua gümnaasiumiastme kadumise Vastseliinas, mis

omakorda rikub ära haridussüsteemi vallas. Toimiva haridussüsteemi lagunemisel omavalitsuste sundliitmise tulemusena toob kaasa hetkel jätkusuutliku ja tugeva õpetajaskonna väljavoolu omavalitsusest. Samuti ei jäta sundliitmine puudutamast Vastseliina Muusikakoolis antavat haridust ja õpetajaskonda. Vastseliina Muusikakool teenindab ka teiste lähipiirkonna valdade õpilasi, mis tõendab, et täna suudetakse piirkonnas pakkuda kvaliteetset huviharidust ja Vastseliina näol on tegemist reaalse hariduskeskusega. Seega on Antsla valla, Urvaste valla, Vastseliina valla, Orava valla, Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla ühendamisel üheks omavalitsusüksuseks otsene negatiivne mõju väljatöötatud ja toimivale haridussüsteemile, sest see seab ohtu Vastseliina gümnaasiumiastme ja Vastseliina muusikakooli eksisteerimise.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Koolide sulgemise tingib õpilaste vähesus, mitte ühinemine iseeneses. Seletuskirjas on selgitatud, et sõltumata Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste alternatiividest jätkavad tõenäoliselt nii alus- kui ka üldhariduse pakkumist tänased asutused, kuid tooks tõenäoliselt perspektiivis õpilaste vähesuse tõttu kaasa Vastseliina gümnaasiumiastme peatse sulgemise. Samas oleks see tõenäoline ka teiste alternatiivide puhul ning perspektiivis on reaalne, et valla lapsed hakkavad gümnaasiumiharidust saama Võru linnas või kaugemal.

Kuivõrd nii Orava valla ja Vastseliina valla kui ka Lasva valla, Sõmerpalu valla ja Võru valla ühinemislepingutes on lepitud kokku põhimõttes, et olemasolevad haridusasutused Vastseliinas ja Oraval säilitatakse ning säilitatakse olemasolev lasteaia- ja koolivõrk, mis põhimõtetest peab uus ühinemise tulemusena moodustuv vald seniste valdade õigusjärglasena lähtuma, siis ei ole vastuväide ka sisuliselt põhjendatud.

10. *Omavalitsusüksuse terviklikkus ja ühtse teenusepiirkonnana toimimine*. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemustest (jaatavalt vastas 45 (10%) ja eitavalt 403 (90%) inimest) nähtub, et Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsuste elanikud ei toeta Vabariigi Valitsuse algatatud seitsme valla ühendamist üheks omavalitsusüksuseks. Seitsme valla ühendamisel ei täida haldusreform oma eesmärki – tugevama ja võimekama valla saavutamine ei ole Vabariigi Valitsuse tehtud ettepaneku alusel teostatav ning Vabariigi Valitsuse algatatud seitsmest vallast moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus ei ole loogiline ja mõistlik, sest seitsme valla elanikel on erinevad liikumissuunad ja puuduvad omavahelised seosed ühendatavate piirkondade vahel (nt Antsla ja Orava, Vastseliina ja Urvaste vahel). Nii Antsla vald ja Urvaste vald kui ka Vastseliina vald ja Orava vald on erinevad ning oma eripäradega tugevad piirkonnad, mis ei moodusta ühtset tervikut Lasva valla, Sõmerpalu vallaga ja Võru vallaga. Kõigil kolmel piirkonnal on välja kujunenud omad arengu- ja tegevussuunad ning ühisosa leidmine on palju keerukam.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Seletuskirjas on selgitatud, et teiste alternatiividega võrreldes on selgelt kõige lihtsam uut organisatsiooni üles ehitada Orava ja Vastseliina valla ühinemisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga, kuna sel juhul oleks omavalitsuses üks selge keskus (Võru linn), kuhu on loogiline koondada kõik spetsialiseeritud funktsioonid. Kuna Vabariigi Valitsus on oma esialgset ettepanekut, kaasata ühinemisse ka Antsla ja Urvaste vallad, muutnud, siis ei kaasne ka ühinemisega eelviidatud liialt suure elanike arvu ja/või territooriumiga omavalitsuse moodustumise riske.

Elanike küsitluse tulemusi on vabariigi Valitsus ühe asjaoluna ühendamismenetluse jätkamiseks või loobumiseks kaalunud, kuid leidnud, et antud juhul on kaalukamad haldusreformi eesmärgi täitmise vajadus ja ETHS § 7 lõike 5 mõjudega arvestatult omavalitsuste võimekuse tõstmine ühinemise teel. Tuleb arvestada, et elanike küsitlusel ei ole siduvat iseloomu, tegemist ei ole referendumiga, vaid kohalike elanike kaasamise ja teavitamisega kavandatavatest muudatustest.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole asjaomased volikogud ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes esitanud Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühendamisega kaasneva negatiivse mõju põhjendusi, mida oleks saanud pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada ühinemise menetlus. Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust otsustas Vabariigi Valitsus 15.mail 2017. a jätkata menetlust Vabariigi Valitsuse algatusel Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühendamiseks.[71]

Määrus on ettevalmistatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.

[71] http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.