

Vabariigi Valitsuse määruse „Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Väraska valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja Misso valla territooriumiosa üleandmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Väraska valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja Misso valla territooriumiosa üleandmine“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada haldusreformi seaduse § 9 lõike 3 punkt 2 erandi tingimustele¹ vastav omavalitsus.

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 kohalda HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele^{2,3}.

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olevad Meremäe vald (1075 elanikku), Mikitamäe vald (985 elanikku) ja Väraska vald (1371 elanikku) 1. jaanuariks 2017. a ühinemist ühegi piirinaabriga ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja HRS § 9 lõike 3 punkti erandi tingimuste täitmiseks 9. veebruari 2017 Vabariigi Valitsuse istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.22 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Väraska valla

¹ HRS § 9 lg 3 punkt 2 „moodustatakse vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumidest või nende osadest riigipiiri seaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;“

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 nimetatava 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 organisatsioonilisel ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

ühendamise ning Värsksa valla ja Misso valla piiride muutmise nn Luhamaa nulga⁴ (so ajalooline Setomaa osa) territooriumiosa üleandmiseks Meremäe valla koosseisu⁵.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Põlva ja Võru maakonnas, mille tulemusena moodustub kahe Põlva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ja ühe Võru maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise ning Võru ja Põlva maakonda kuuluva omavalitsusüksuse piiride muutmise teel üks uus omavalitsusüksus. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁶ ning Vabariigi Valitsuse algatusel ühendamiste kinnitamise järel⁷ jääb Eestis alles 85 omavalitsust, kokku 69 valda ja 16 linna. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb käesoleva muudatuse tulemusena realselt kahe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 83 omavalitsust, kokku 67 valda ja 16 linna⁸.

Ühinevad omavalitsused on⁹:

- 1) Meremäe vald (kokku pindala 132,0 km² ja rahvaarv 1075),
- 2) Mikitamäe vald (kokku pindala 104,4 km² ja rahvaarv 985),
- 3) Värsksa vald (kokku pindala 187,8 km² ja rahvaarv 1371),

ning üleantav territooriumiosa:

- 4) Misso valla Luhamaa nulk (kokku pindala 36,7 km² ja rahvaarv 146).

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värsksa valla ühinemise ning Meremäe ja Misso valla piiride muutmise teel uus haldusüksus nimega **Setomaa vald** (kogupindala 460,8 km², rahvaarv **3577**¹⁰).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (*teenistussuhe peatunud*), seletuskirja koostamises osales regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Künigas (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).

⁴ Hindsa, Koorla, Kossa, Kriiva, Leimani, Lütä, Mokra, Määsi, Napi, Pruntova, Põrstõ, Saagri, Tiastõ, Tiilige, Toodsi, Tserebi. Algselt hõlmas Vabariigi Valitsuse ettepanek ka Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige küla.

⁵ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

⁶ 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.

⁷ Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrused nr 86 ja 87 ning 22. juuni 2017. a määrused nr 95–106.

⁸ 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.

⁹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

¹⁰ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

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“.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid, korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile ning muudetakse Värskas valla piiri seoses Misso valla osade külade üleandmisega Värskas valla koosseisu. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Meremäe, Mikitamäe ja Värskas vald ei ole volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotlenud. Misso vald on koos Haanja, Mõniste, Rõuge ja Varstu Vallavolikogu otsustega taotlenud haldusterritoriaalse korralduse muutmist ning on ühinemas Rõuge vallaks.¹¹

Aastate jooksul on korduvalt tehtud ettepanekuid Seto valdade osas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. 2012. a tegi vastava ettepaneku Misso Vallavolikogu Vastseliina, Orava, Meremäe, Mikitamäe ja Värskas vallavolikogudele. Kõik vallad peale Vastseliina valla vastasid ettepanekule eitavalt.

2014–2015. aastal pidasid ühinemisläbirääkimisi Värskas ja Mikitamäe vald, alguses konsultatsioonide vormis ning ametlikult alates Mikitamäe Vallavolikogu 26. veebruari 2015. a ettepanekust ja Värskas vallavolikogu nõustumise otsusest 12. märtsi 2015. a. Kõik ühinemisprotsessi tegevused viidi läbi, kuid Mikitamäe Vallavolikogu otsustas ühinemist mitte taotleda. Värskas Vallavolikogu võttis ühepoolset vastu nii ühinemislepingu kui ka haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise otsuse.

Seoses haldusreformi ettevalmistamisega tegi Värskas Vallavolikogu 26. jaanuaril 2016. a ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku Mikitamäe, Veriora, Orava, Meremäe, Vastseliina, Lasva ja Misso valdadele. Vastseliina, Meremäe, Lasva ja hiljem ka Misso vallavolikogud ei olnud nõus selles koosluses ühinemisläbirääkimisi pidama. Ülejäänud vallad pidasid läbirääkimisi kuni 2016. a suveni. Meremäe vallata aga Setomaa valla moodustamine ei olnud võimalik. Veriora ja Orava valla läbirääkimiste lõpetamisel ei täidetud enam kriteeriumi ning ülejäänud omavalitsused peatasid läbirääkimised.

Mikitamäe ja Värskas vallad pidasid ühinemisläbirääkimisi Räpina Vallavolikogu 16. detsembri 2015. a ettepaneku alusel. Läbirääkimiste lõppfaasis osalesid lisaks nendele Veriora ja Meeksi vald. Kuivõrd haldusreformi seadus sätestab, et volikogude algatatud ühinemise

¹¹ Vabariigi Valitsus otsustas moodustatava omavalitsuse üksuse nimeks panna Rõuge vald, vt. Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2017. a määrus nr 38, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022017013>.

taotlused tuli esitada hiljemalt 1. jaanuaril 2017. a ning Mikitamäe ja Väraska vallavolikogud otsustasid Röpina valla algatatud läbirääkimistel ühinemislepingut ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust mitte vastu võtta, siis toimus ühinemine vaid Röpina, Veriora ja Meeksi valla vahel.

2016. a lõpus kinnitas Väraska Vallavolikogu uuesti (muudetud kujul) 2015. a välja töötatud Väraska ja Mikitamäe valla ühinemislepingu. Sama tegi ja võttis vastu otsuse taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist Mikitamäe Vallavolikogu 26. jaanuaril 2017. a, so pärast HRS-is antud tähtaega.

HRS § 7 lõike 4 järgi pidi kohalike omavalitsuste algatatud ühinemise etapis asjaomane volikogu esitama haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks ETHS § 9 lõike 9 punktides 1, 3, 5 ja 6 nimetatud otsused ning andmed¹² maavanemale hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuaril. HRSiga on seatud erikord, kuidas toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemismenetlus haldusreformi käigus aastatel 2016–2018. See tähendab, et ühinemismenetlus tuleb läbi viia HRSi sätete alusel ning ETHS sätete kohaldamine paralleelselt haldusreformiga on HRS § 27 lõikega 1 põhimõtteliselt välistatud. HRS § 27 lõige 1 sätestab, et aastatel 2016–2018 kohaldatakse haldusreformi rakendamise käigus valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuste ettevalmistamisel ja elluviimisel HRSis sätestatud ja HRS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele ETHS ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades haldusreformi seadusest tulenevaid erisusi. See tähendab, et haldusreformi käigus peab omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmised läbi viima HRS sätete alusel ning ETHS sätteid kohaldatakse arvestades HRSist tulenevaid erisusi ehk perioodil 2016–2017 peab ühinemismenetluses võtma aluseks HRSi, arvestama selles toodud tähtaegu ja kriteeriume ning nende mittetäitmisel arvestama, et Vabariigi Valitsus esitas ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks veebruaris 2017.

Tähtajast hilisem volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmine haldusreformi läbiviimisel ei ole HRS kohaselt võimalik. HRSiga jagati omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muudatused kahte etappi ning hetkel paralleelselt Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega volikogude algatatud ühinemisi, mis ei arvesta HRS § 7 lõikes 4 sätestatud tähtaega ühinemise taotluse esitamiseks, läbi viia ei saa.

Meremäe 11-liikmelises vallavolikogus viis volikogu liiget toetab ühinemist Setomaa suunal ning kuus liiget Võru maakonna valdade suunal. Korduvatele ühinemisläbirääkimiste algatamise ettepanekutele Setomaa suunal on Meremäe Vallavolikogu vastanud eitavalt. Meremäe Vallavolikogu algatas 15. jaanuaril 2016. a kõigi Võrumaa omavalitsuse ühinemisläbirääkimised, kuid sisulisi läbirääkimisi ega ühinemise ettevalmistamist algatuse raames ei alustatud. 22. juunil 2016. a tegi Meremäe Vallavolikogu ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku Misso, Vastseliina ja Orava vallale, kuid ka see jäi vastu võtmata. Seega on Meremäe Vallavolikogu napi enamusega tagasi lükanud kõik Setomaa suunalised ühinemisetpanekud, kuid samal ajal ei ole õnnestunud vallavolikogu Võru suunalised ühinemisalgatused.

¹² volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemise kohta; volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvumuse väljaselgitamise kohta, kus on näidatud elanike küsitluse läbiviimise aeg ja koht, haldusüksuse vähemalt 16-aastaste elanike arv ja küsitluses osalenud elanike arv ning küsitluse tulemused; asjaomasele volikogule esitatud ettepanekud ja vastuväited; otsuse ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise kohta ning ühinemislepingu koos lisadega kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

Eelnevast tulenevalt on kujunenud olukord, kus Setomaa omavalitsused Värskas, Mikitamäe ja Meremäe vald on jäänud haldusreformist selle volikogude algatatud etapis kõrvale. Haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni soovitusel ja Vabariigi Valitsuse algatusel viidi 26.–29. jaanuaril 2017 nimetatud valdades ja Misso valla Luhamaa nulgas (so ajalooline Setomaa osa) läbi rahvaküsitlus¹³. Küsitluse eesmärk oli välja selgitada elanike arvamus Setomaa valla moodustamise kohta. Küsitluse tulemusena selgus elanike ülekaalukas poolehoid Setomaa valla moodustamiseks.

Tabel 1. Setomaa valla moodustamise rahvaküsitlus¹⁴

Vald	Osalusprotsent	Jah	Ei
Meremäe	59%	60,9%	39,1%
Mikitamäe	53%	68,1%	31,2%
Värskas	57,5%	94,5%	5,4%
Misso Luhamaa nulk	73,4%	91,2%	8,8%

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

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

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omaalgatuslikult ühineva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. 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.¹⁵

Kuna Meremäe vald, Mikitamäe vald ja Värskas vald ei täida kriteeriumi, tuleb Vabariigi Valitsusel algatada nende omavalitsuste ühendamine.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskas valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusega seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Setomaa valla moodustamiseks Värskas, Meremäe ja Mikitamäe valla ühendamisel ning Misso valla Luhamaa nurga külade üleandmisega eeldusel, et see on kogukondade soov ning juriidiliselt teostatav. Võimaliku Setomaa valla moodustamise osas

¹³ Küsitluse täpsemad tulemused: <http://www.fin.ee/kusitletutest-ule-76-protsendi-toetab-setomaa-valla-moodustamist/>

¹⁴ Küsitlusel küsiti: „Kas toetate Meremäe, Mikitamäe, Värskas valla ja Misso valla Luhamaa nurga ühinemist üheks omavalitsusüksuseks?“

¹⁵ 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.

on valitsusele, riigihalduse ministri, piirkondlikule komisjonile ja maavanematele saadetud palju pöördumisi nii Setomaa valla poolt kui ka vastu. Alternatiivseteks variantideks peeti ettepaneku tegemist kas (1) Setomaa valla moodustamiseks või (2) Värskas ja Mikitamäe valla ühendamiseks Räpina, Veriora ja Meeksi vallaga ning Meremäe valla ühendamiseks Lasva, Sõmerpalu, Võru, Orava ja Vastseliina vallaga.¹⁶

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017. a valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.22 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmine Värskas valla, Meremäe valla ja Mikitamäe valla ühendamiseks ning Misso valla territooriumiosa üleandmiseks (Hindsa, Koorla, Kossa, Kriiva, Leimani, Lütä, Mokra, Määsi, Napi, Pruntova, Põrstõ, Saagri, Saagrimäe, Savimäe, Tiastõ, Tiilige, Toodsid, Tserebi, Väiko-Tiilige külad) ühinevale omavalitsusele. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada HRS §-s 3 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks¹⁷.

Ühinemise järel tekib valdadel potentsiaal laiendada ja täiendada vastastikku seniseks väljaarendatud teenus- ning kompetentside profiili. Ühinemisega kaasneb võimalus nt tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Selles vaates on Setomaa valla teke positiivse mõjuga – võimalik on planeerida arendustegevusi senisest oluliselt suuremal territooriumil, kus on rohkem elanikke ning ka suuremad rahalised ressursid.

Piirkonnal on tugev ühtne ajalooline-, kultuuriline- ja identiteediruum, mis on valdade omavahelise ühendamise väga oluliseks pooltargumendiks. Samas on KOVide omavahelised territoriaalsed sidemed nõrgad – ilma ühe keskuseta ja väljavenitatud territooriumiga KOV – ning halduskorralduslikult ei ole olnud tegu ühe piirkonnaga. Valla sisemine geograafia on tõsiseks väljakutseks selle sisemise integreerituse saavutamiseks ja teenuste korraldamise tagamiseks. Kindlasti tuleb lähtuda ühelt poolt multifunktsionaalsete keskuste arendamise struktuurilooikast, kuid samal ajal tagada spetsialiseeritud (teenuspiirkonna) teenuste kättesaadavus.

Siiani on märkimisväärne osa piirkonna arendustegevustest (sh arendusorganisatsioonide tegevustoetus) rahastatud riikliku Setomaa arenguprogrammi vahenditega ning teiste toetusfondide abiga (nt Piiriveere Liider). Ei ole põhjust eeldada, et uus omavalitsus suudaks suurt osa arendustegevusi ning investeeringuid teha ilma spetsiaalse toetusmeetmeta. Seega on rahvaarvult väikese omavalitsuse moodustamisel oluline arvestada, et tõenäoliselt on ka tulevikus vajalik täiendavate kohaspetsiifiliste rahastusmeetmete olemasolu.

Vabariigi Valitsuse ettepaneku põhjendus

Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavate omavalitsusüksuste - Värskas valla (1371 elanikku), Meremäe valla (1075 elanikku) ning Mikitamäe valla (985

¹⁶ Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 9.01.2017 koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-estli_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“, kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

elanikku) osas on ühinemise vajadus põhjendatud haldusreformi eesmärgiks oleva võimekuse kasvu saavutamiseks kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel. Arvestades nimetatud omavalitsuste tänast elanike arvu, ametnike koosseisu ja investeerimisvõimekust on ühinemisel võimalik suurendada KOV-ide kompetentsi ja võimalusi kindlustamaks elanikele kvaliteetsed avalikud teenused ning nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus, parandada KOVide suutlikkust täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid ning tugevda kohalikku esindus- ja osalusdemokraatiat.

Samuti on ühinemise ettepaneku vajadus põhjendatud piirkondade arengueelduste paremaks kasutamiseks, konkurentsivõime suurendamiseks ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise vajadusega. Ühinemisel on võimalik suurendada planeerimise ja strateegilise arendamise rolli omavalitsuse juhtimises ning samas kohalike kogukondade ja kodanike rolli igapäevateenuste osutamises ning suurendada omavalitsuse rolli ühiskonna- ja avaliku elu korraldamisel ning valmidust koostöös riigiga hakata lahendama olulisi kohalikke küsimusi, mis tänaseks on osade omavalitsuste vähese võimekuse tõttu libisenud või libisemas riigi kätte.

Pikemad põhjendused valdade ühendamiseks on leitavad eelkõige käesoleva Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirja osast "Mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele."

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta¹⁸

HRS § 9 lg 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühendamise ja Misso valla territooriumiosa üleandmise kohta asjaomaste omavalitsuste volikogudele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017. a. Värskä Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga tehes ettepaneku anda Misso valla Luhamaa nurga külad üle Värskä vallale. Meremäe ja Mikitamäe vallavolikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Misso vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, tehes ettepaneku anda Luhamaa nurga, v.a Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige külad, üle Värskä valla koosseisu.

Elanike küsitluse tulemused¹⁹:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Meremäe vald	996	588	59,0	358	60,9	230	39,1
Mikitamäe vald	859	455	53,0	310	68,1	142	31,2
Misso valla Luhamaa nulk	139	102	73,4	93	91,1	9	8,8
Värskä vald	1199	689	57,5	651	94,5	37	5,4

Värskä vallavolikogu tõi oma seisukohas välja, et nõustub ühinemisega, kuid teeb ettepaneku anda Misso valla nn Luhamaa nulk Värskä valla koosseisu.

Mikitamäe vallavolikogu tõi välja, et omavalitsusüksuste omavaheline koostöö on nõrk või pingeline ning üheks haldusüksuseks ühendamise korral võivad sellised pinged välistada valla eduka juhtimise ja viia üldse piirkonna ääremaastumisele. Kuna tegemist on geograafiliselt

¹⁸ Meremäe Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60410373>, Mikitamäe ja Värskä vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60847171>,

Misso Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60725722>.

¹⁹ Elanike küsitlus korraldati Põlva ja Võru maavalitsuste poolt jaanuaris 2017.

väljavenitatud vallaga, ei ole võimalik teenuste viimine kaugesse vallakeskusesse – vahemaad on suured ning valla siseselt teenuse kättesaadavuse tagamise korraldamine on kulukas – seega teenuseid ja spetsialiste ei saa koondada, mistõttu ühendamine erilist spetsialiseerumisvõimet kaasa ei too. Transpordi poolelt on vajadus teha suuri muudatusi, sest vallad kuuluvad eri maakondadesse.

Meremäe Vallavolikogu tõi välja, et ühendatavate KOVide vahel on nõrgad omavahelised sidemed. Tõmbekeskuse puudumise, ühistranspordi ümberkorraldamise ja teenuste pakkumise muutuste tõttu kaasnevad ühinemisega potentsiaalselt suured halduskulud. Samas Setomaa vald ei loo paremaid eeldusi seto identiteedi- ja kultuuriruumi kujundamisele.

Misso Vallavolikogu nõustus enamuse külade (v.a Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige küla) üleandmisega Värskale vallale, arvestades, et Värskala vald toetab Setomaa valla moodustamist ning on võimalik külade üleandmises kokkuleppele jõuda.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta 22. mail 2017. Piirkondlik komisjon leidis, et omavalitsuste esitatud argumendid ei veena, selles, et omavalitsused ei oma ühtekuuluvust, tihedat koostööd tehakse Setomaa Valdade Liidu raames juba pikka aega. Liidu tegevuse raames on vastu võetud ühine arengukava ja arendatud piirkonna ettevõtlust. Ühtse omavalitsuse moodustamist toetab ühtne kultuuriruum ja identiteet. Transpordi korralduse poolelt on võimalik tulevases omavalitsuses teha muudatusi ja ümberkorraldusi. Samuti on lahendatav omavalitsuse juriidilise keskuse küsimus.²⁰

Komisjonis leiti, et territoriaalse paiknemise tõttu, st et ei tekiks Põlva maakonna lahusmaatükki Võru maakonnas, peaks ühinenud Setomaa vald kuuluma Võru maakonda. Kuid ühinevate omavalitsuste elanike enamuse paiknemise ja seniste võrgustike tõttu Põlva maakonda. Tulevikus võiks kaaluda Põlva ja Võru maakonna ühendamist, sest kahe maakonna sidusus on väga suur.

Sellest tulenevalt esitas piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätkata Meremäe, Mikitamäe ja Värskala valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega Setomaa valla moodustamiseks ning jätkata Misso valla külade (Luhamaa nurga) üleandmisega ühinevale vallale.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.10 jätkata Setomaa valla moodustamise menetlust²¹ nähes võrreldes 15. veebruaril 2017. a saadetud eelnõuga ette kolme Misso valla küla (Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige külad) välja arvamise Värskala valla koosseisu üleantavast nn Luhamaa nurga territooriumiosast. Lisaks tehti Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku omavalitsuse üksusi Vabariigi Valitsuse protokollilisest otsustest haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuse osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks

²⁰

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-estli_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf

²¹ 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

hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga²².

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Väraska valla ühinemise ning Misso ja Väraska valla piiri muutmise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega **Setomaa vald**.

Kuna Meremäe vald, Mikitamäe vald ja Väraska vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatas Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks. Antud juhul on Vabariigi Valitsus algatanud omavalitsuste ühendamise erandlikult HRS § 9 lõike 3 punkti 2 erandi tingimustele vastavaks, mitte omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks vastavalt HRS §-le 3.

Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*) 15. veebruaril 2017²³, mille kohta tuli omavalitsustel esitada aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

1. selgitada välja elanike aramus (23.-24.04.2017)²⁴
2. esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud aramus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²⁵
3. leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)²⁶
4. teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)²⁷
5. haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult²⁸.

²² <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61136448>.

²³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155254>.

²⁴ 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“.

²⁵ HRS § 12 lg 2 p 2.

²⁶ HRS § 12 lg 2 p 3.

²⁷ HRS § 12 lg 2 p 4.

²⁸ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

6. enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.²⁹
7. ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.³⁰

Õiguslikud põhjendused

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 autonoomiat³¹. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantiid.

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 meelevaldselt³². 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 hinnangud³³. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses³⁴ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et³⁵ 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 täitma 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

²⁹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

³⁰ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkuleppe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

³¹ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17

³² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87

³³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.

³⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

³⁵ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisõiguse³⁶. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust 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 kaalutusõiguse 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 lõpule viimise 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 kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid nagu Setomaa valla moodustamine) tagab avaliku huvi, et üle riigiliselt tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalse personali ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja –vabaduste kaitstus.

Nagu öeldud, on Vabariigi Valitsusele antud lai kaalutusõigus omavalitsusüksuste ühinemissuundade valikuks, Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõike 2 kohaseks ettepaneku tegemiseks, mida tuleb kohaselt põhjendada. Omavalitsustele on HRS § 9 lõikega 2 tagatud (3-kuuline) ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lg 9) ning nende piisavusel ühinemismenetlus lõpetada.

Meremäe ja Mikitamäe vallavolikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Värskaa vald nõustus Vabariigi Valitsuse ühinemise ettepanekuga. Misso vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, tehes ettepaneku anda Luhamaa nurga, v.a Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige külad, üle Värskaa valla koosseisu.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ning positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, vajalikkus ja otstarbekus, mis on vajalik HRS § 1 lõikest 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 kaalutusõigust, arvestanud seadustes sätestatud volituse piiridega, kuulunud omavalitsused ära, põhjendanud ühendamismenetluse jätkamist seletuskirjas, vastanud omavalitsuste vastuväidetele (vt seletuskirja 7. peatükki), mistõttu on menetlus olnud seaduspärane ja kaalutusvigadeta.

³⁶ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Setomaa vald.

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017 koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissetpanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajalooa nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Setomaa vald. Reeglipärane oleks Seto vald, kuna loodav vald ei hõlma kogu Setomaa pinda ning üldiselt ei soovitata – maa lõpuliselt vallanimed. Kuna võib väita, et kasutustavas on juurdumas nimi Setomaa vald, siis kohalike kõnepruugi järgi on põhjendatud Setomaa valla nimi. Seda ka põhjusel, et nimetatud ala hõlmab kogu Eesti jurisdiktsiooni all olevat Setomaad.

Vabariigi Valitsus toetab uue valla nimena Setomaa valda, mis on olnud ka ühinevate omavalitsuste sooviks.

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 Värska valla piiri senise Misso valla Hindsa, Koorla, Kossa, Kriiva, Leimani, Lütä, Mokra, Määsi, Napi, Pruntova, Põrstõ, Saagri, Tiastõ, Tiilige, Toodsi ja Tserebi, külade territooriumi arvamisega Värska valla koosseisu. Tegemist on ajalooliste Setomaa aladega, ilma mille kaasamata ühinemisse, ei ole võimalik täita HRS § 9 lg 3 punktis 2 sätestatud erandi tingimus, mis näeb ette, et moodustuvas omavalitsuses elaks vähemalt 3500 elanikku.

Võrreldes 15. veebruaril 2017 omavalitsustele arvamuse avaldamiseks esitatud eelnõuga ei anta Misso valla koosseisust üle Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige külasid vastavalt Misso valla ja külaelanike ettepanekule³⁷.

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 §-s 1 ja 2 sätestatud moodustuva valla märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

³⁷ Misso Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60725722>

Eelnõu §-ga 4 reguleeritakse moodustatavale Setomaa vallale riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, viidates HRS § 24 lõike 2 volitusnormi alusel kehtestatud kulude katmise riigihalduse ministri määrusele³⁸.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise tulemusena moodustavale Setomaa vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev ühinevate omavalitsuste tõendatud kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 2 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 § 2, mille järgi moodustatakse Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värska valla ühinemise ja Misso ja Värska valla piiri muutmise teel Setomaa vald, jõustuvad Setomaa Vallavolikogu valimistulemuse 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 Setomaa valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamist.

Kuni 2017. a volikogu valimistulemuse väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Meremäe vald, Mikitamäe vald ja Värska vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõppevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Setomaa vald on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas³⁹, lk 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

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

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

Haldusreformi eesmärk on seadusest tulenevalt toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste

³⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

³⁹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. **Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühinemise ning Misso ja Värskä valla piiri muutmise teel ühe omavalitsusüksuse moodustamisel on positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Haldusreformi seaduse kohaselt on haldusreformi eesmärk:

- toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel,
- piirkondade arengueelduste kasutamisel,
- konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised:

- iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu,
- täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.

Teenuste osutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise ja juhtimisvõimekus korreleerub tugevalt nende elanike arvuga (omavalitsuse suurusega). Suurema elanike arvuga omavalitsuses, mille teenuspiirkond (teenuse tarbijate hulk) on suurem on võimalik välja arendada kompetentsid, mida väikese teenuspiirkonnaga omavalitsuses ei ole võimalik sama edukalt teha.

Seadusandja on ette näinud erandi, mille kohasel on võimalik moodustada ühendomavalitsus seto valdade põhjal ja mis ei pea vastama 5000 elaniku miinimumsuuruse kriteeriumile. Erandite puhul on ettenähtud 3500 elanikku, mis peaks tagama minimaalsel tasemel omavalitsuse ülesannete täitmise võimekuse.

Erandi kohaldamise tingimuseks on HRS § 7 lõike 2 ja § 9 lõike 4 grammatilise tõlgenduse järgi omavalitsuste omaalgatuslik ühinemine, kuid antud juhul on Vabariigi Valitsus erandlikuna arvestades piirkonna elanike küsitlusel selgunud elanike soove ja piirkonna selgelt eristuvat ajaloolist eripära, algatanud ise erandi tingimustele vastava omavalitsuste ühendamise.

Valdade teenistujate koosseisude analüüs (tabel 2) näitab, et neil on väljaarendatud KOV põhiteenuste osutamise kompetentsid, kuid mõistetavalt ei avaldu enamikel juhtudel spetsialiseerumine. Vallad on suhteliselt sarnase teenistujate koosseisuprofiiliga. Kõigis valdades on ca neli teenistujat 10st hõivatud tugifunktsioonide täitmisega ning peamised teenusvaldkonnad (sotsiaal, majandus, ehitus) ei võimalda teenistujatel spetsialiseeruda. Samas nende valdkondade tänane koosseis võimaldaks valdade ühendamise järgselt tagada ametnike kitsama spetsialiseerumise, nt sotsiaaltöös, ehitus-maa- ja planeeringuküsimustes, arendusvaldkonnas jne. Võib eeldada, et tugifunktsioonide mastaabiefekti arvelt on võimalik välja arendada täiendavaid kompetentse ja teenuseid. Tänapäevaste vallavalitsuste struktuuris on kokku 31 teenistujat, mis võimaldab omavalitsuse peamised kompetentsivaldkonnad katta ning oleks selles osas kooskõlas haldusreformi teenuste osutamise potentsiaali kasvu ja nende iseseisva täitmise võimekuse eesmärgiga (eeldades, et seda teenistujate taset suudetakse hoida ning toimub selle kompetentside profiili ümberkujundamine).

Tabel 2. Meremäe, Mikitamäe ja Värskas valla teenistujad

	Meremäe	Mikitamäe	Värskas	Kokku
Juhtimine ja arendus	Vallavanem Abivallavanem	Vallavanem Arendusspetsialist	Vallavanem Arendusnõunik	3 3
Kantselei	Vallasekretär Referent	Vallasekretär Referent	Vallasekretär Vallasekretäri abi	6
Sotsiaal	Sotsiaalnõunik Sotsiaaltöötaja Avahooldus- töötaja	Sotsiaaltööspsialist	Sotsiaalnõunik Lastekaitsepsialist -sotsiaalpedagoog Avahooldustöötaja	7
Majandus	Maanõunik Vallavalitsuse liige (majandus- küsimumed)	Maaspsialist Majandusspsialist	Majandusnõunik Maanõunik	6
Finants	Raamatupidaja	Finantspsialist Raamatupidaja	Finantsnõunik Raamatupidaja	5
Haridus ja kultuur		Kultuuri- ja noorsootööspsialist		1
Kokku	10	10	11	31

Allikas: Omavalitsuste veebilehed

Vallad on oma elanike igapäevaseks teenindamiseks vajalike teenusasutuste võrgu välja arendanud ning saavad nende osutamisega hästi hakkama. Valdade hallatavate asutuste profiil on suhteliselt sarnane (tabel 3), kus olemas on peamised haridusasutused (kool, lasteaid, Värskas ka huvikool), hooldekodud ja nende baasil sotsiaalteenused (nt päevakeskuse teenused) ning kultuuriasutused, sh noortekeskused ja muuseumid.

Nõrkuseks on tulemuslik koostöö ja sünergia teenuste osutamises ja nende välja arendamises keerulisemate või suuremat teenuspiirkonda eeldatavate teenuste osas: nt sotsiaalteenuste erinevad profiilid, hariduspiirkondade väljaarendamine, ettevõtlusarendus, energiapoliitika jne. Ilmselt teatud valdkondades (arvestades ühinemise järgselt siiski suhteliselt väikest elanike arvu) jääb endiselt vajadus ka omavalitsuste vaheliseks koostööks maakonna tasandil või sellest suuremas piirkonnas (nt ettevõtlusarendus, rahvusvaheline suhtlemine, ühistranspordi korraldamine, jäätmemajandus). Samas mitmed täna omavalitsuste koostöös läbi Setomaa Valdade Liidu korraldatavad valdkonnad muutuvad omavalitsuse siseseks. See võib ühelt poolt anda võimaluse neid edukamalt realiseerida, kuna puuduvad administratiivsed piirangud (otsustamine kiirem, korraldamine jätkusuutlikum jne). Samas tekib oht, et kas suudetakse tagada senise eriprogrammide rahastamine, sest nende üks olulisi argumente on olnud valdadeülesus, aga nüüd muutuvad need omavalitsussiseseks. Sama on ka seto kultuuri arendamisega – ühinemise järel on see ühe valla ülesanne. Seega kindlasti saab omavalitsuse väljakutseks nende programmide edasine päevakorras hoidmine ja vastava vajaduse selgitamine.

Tabel 3. Meremäe, Mikitamäe ja Värskas valla hallatavad asutused

	Meremäe	Mikitamäe	Värskas
Haridus	Meremäe Kool Obinitsa Lasteaed	Mikitamäe Kool Mikitamäe Lasteaed	Värskas Gümnaasium Värskas Muusikakool Värskas Lasteaed
Sotsiaal	Meremäe Hooldekodu	Hooldekodu	Saatse Pansionaat (OÜ)
Kultuur- noorsootöö	Meremäe Raamatukogu Obinitsa Raamatukogu Obinitsa Muuseum Meremäe valla Avatud Noortekeskus	Mikitamäe Raamatukogu Lüübnitsa külakeskus Noortekeskus	Värskas Kultuurikeskus Värskas Raamatukogu Saatse Raamatukogu Seto Talumuuseum Värskas Avatud Noortekeskus
Kokku	7	6	9

Valdade teenuste osutamise ja kompetentside profiil eraldiseisvana ei ole kooskõlas haldusreformi eesmärkidega. Ühendamise järgselt tekib võimalus võimekuste konsolideerimiseks ning teineteist täiendavaks võimendamiseks. Kuidas sellega hakkama saadakse sõltub kindlasti vallasise integratsiooni saavutamisest ja rakendatavast juhtimismudelist.

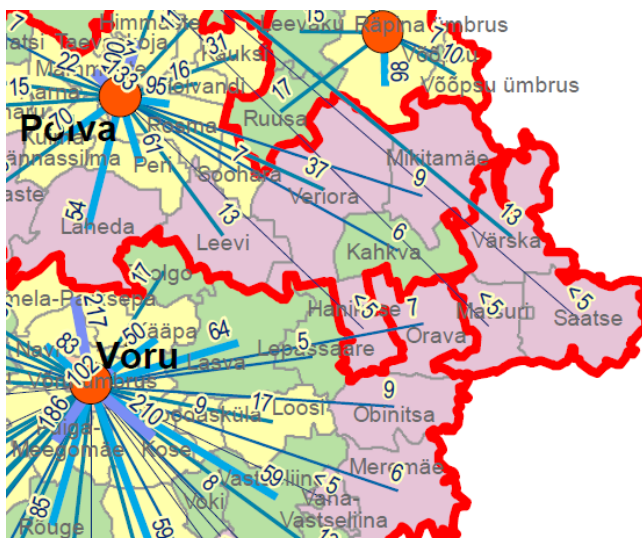
Territoriaalne terviklikkus ning omavalitsuse konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine

Territoriaalse terviklikkuse eesmärgi saavutamise hindamiseks tuleb lähtuda kolmest põhimõttest, mida analüüsida üksteisega võrreldes:

- 1) ajaloolised ja/ või kommunikatiivsed (ühendused) sidemed – st, et uus omavalitsusüksus lähtuks olemasolevast ajaloolisest ja ühenduste loogikast;
- 2) asustussüsteem ja keskus-tagamaa süsteem – st, et ühineksid omavalitsused, millel on loomulik keskuspiirkond, millega seotakse selle tagamaa;
- 3) inimeste igapäevane ränne – st, et ühinemiskiirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste igapäevase liikumise piirkonnaga, ennekõike teenus- kui töörande, mis on omavahel tihedalt seotud, osas.

Setomaa on kahtlemata ajalooline piirkond, mida seob sarnane ajalooline areng (nt mõisate, pärisorjuse puudumine ning ala kuulumine Petseri kloostris haldusalasse ja hilisem Petseri maakond) ja ühtne tugev identiteedi- ja kultuuriruum. Viimane on saanud ka maailma tasemel tunnustuse, kus seto leelo on arvatud UNESCO vaimse kultuuripärandi esindusnimekirja. Valla tasandil ei ole halduskorralduslikult tegu olnud ühtse haldusüksusega (ka enne okupatsiooni olid eraldiseisvad vallad), mistõttu on ka vastavad valitsemispraktikad nõrgad. Linnastumine ja maapiirkondade elanike arvu vähenemine on paratamatult mõjutanud ka seto valdasid. Piirkonnas ajaloolise keskuse (kuni 20. saj esimese veerandini) rolli on täinud Pihkva. Seto valdade alad on olnud traditsioonilised maapiirkonnad, kus ühtset tõmbekeskust ei ole välja kujunenud. Nõukogudeaegne maakondliku halduskorralduse muutmine (ajaloolise Setomaa (maakonna) kadumine, Põlva maakonna tekkimine) on ka seto valdadele erisuunalised tõmbekeskused kujundanud. Mikitamäe ja Värskas kuuluvad Põlva maakonda ja paratamatult on sellega seoses ka elanike igapäevased suhted (nt ühistranspordi korraldus, teenuste tarbimine) seotud enam Põlva linna suunaliselt ning Meremäe ja Misso vallas vastupidi Võru linna suunas. Eelneva tõttu ei määratle ka erinevad toimepiirkondade uuringud seto valdu ühte toimepiirkonda kuuluvateks.

Statistikaameti analüüsi⁴⁰ (2014) kohaselt moodustab Värskala äärelise alana eraldiseisva toimepiirkonna, Mikitamäe vald kuulub äärelise alana Põlva linna toimepiirkonda ja Meremäe vald äärelise alana Võru linna toimepiirkonda. Ka Misso valla nn Luhamaa nulk jääb Võru linna toimepiirkonda. Seega, nagu eeltoodud, on vallad erinevate toimepiirkondade mõjualas. Samas ühendab neid kõiki nõ äärelisus, st nad on oma toimepiirkonnakeskustega nõrgalt seotud. Sellest tulenevalt võib olla üheks võimaluseks ühinenud Seto vallas sisemist integratsiooni kasvatada ning elanike toimetusteid muuta nõnda, et elanikud oleksid rohkem integreeritud ühendvalla siseselt. Samas arvestades rändetrende ja elanike kommunikatsiooniruumide kasvu, ei ole selline areng kuigi tõenäoline. Pigem saab ühinenud vallale väljakutseks valla siseselt teenuste kättesaadavuse tagamine (keskusteta, suure territooriumi ja pikliku geograafilise paiknemisega vald) ja võimaluste loomine (või õigemini nende jätkuvuse tagamine), et järgmise tasandi teenuseid tarbitakse elanikele harjumuspärastes liikumissuundades (nt Meremäe laste gümnaasiumiharidus Vastseliinas või Võrus; maakonnatasandi teenused vastavalt Võrus või Põlvas).

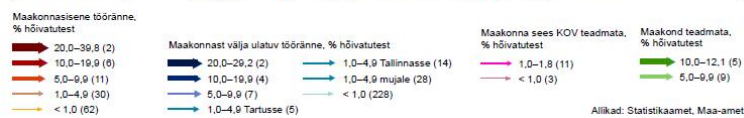
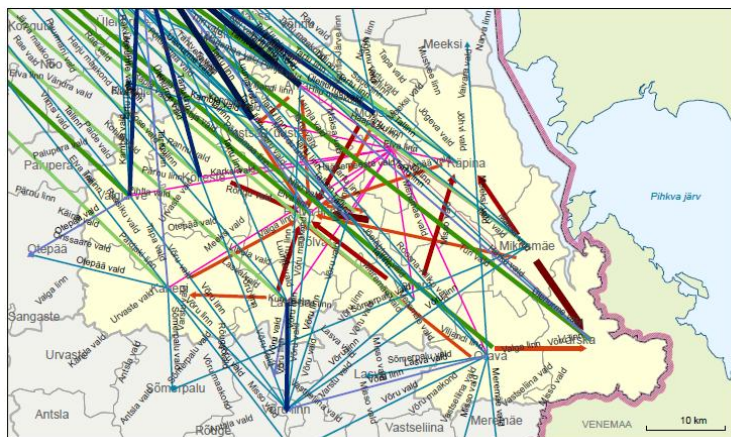


1. Seto valdade kuulumine toimepiirkondadesse. Allikas: Statistikaamet (2014) *Toimepiirkondade määramine*, lk 24.

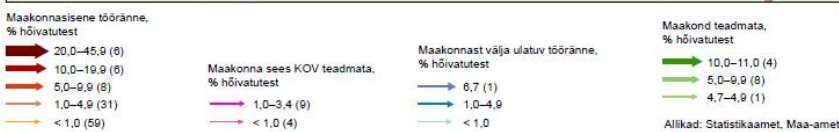
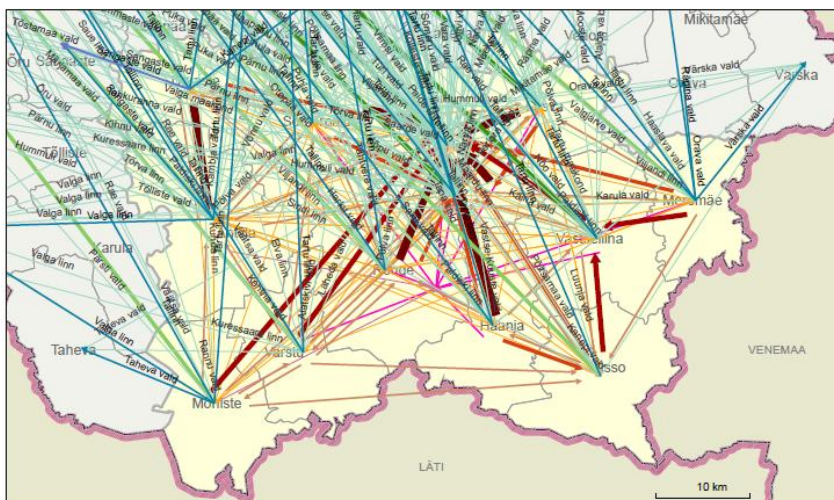
Statistikaameti poolt koostatud ülevaade Eesti omavalitsusüksuste töörandest⁴¹ kinnitab toimepiirkondade mustrit. Mikitamäe ja Värskala valla vahel on tugevad töörande seosed (Värskala sanatoorium on oluline tööandja piirkonnas). Meremäe valla tugevaimad töörande seosed on Vastseliina vallaga ning vähesel määral (1-5% tööealistest rändab) Värskala vallaga.

⁴⁰ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine. <http://www.stat.ee/dokumendid/77742>

⁴¹ Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest. <http://www.stat.ee/dokumendid/76827>



Joonis 1. Põlva maakonna tööränne (Statistikaamet, 2011). Allikas: Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörändest.



Joonis 2. Võru maakonna tööränne (Statistikaamet, 2011). Allikas: Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörändest.

Kokkuvõtteks

Ühinemise järel tekib valdadel potentsiaal laiendada ja täiendada vastastikku väljaarendatud senist teenus- ning kompetentside profiili. Valla elanike arv võimaldab tagada vähima kohalike teenuste väljaarendamise ja osutamise võimekuse.

Piirkonnal on tugev ühtne ajalooline, kultuuriline ja identiteediruum, mis on valdade omavahelisel ühendamisel väga oluliseks argumendiks. Samas on omavalitsuste omavahelised territoriaalsed sidemed nõrgad, kuna halduskorralduslikult ei ole olnud tegu ühe piirkonnaga (sh kuulumine erinevatesse maakondadesse). Valla sisemine geograafia on tõsiseks väljakutseks selle sisemise integreerituse saavutamiseks ja teenuste korraldamise tagamiseks.

Kindlasti tuleb lähtuda ühelt poolt multifunktsionaalsete keskuste arendamise struktuurilooikast, kuid samal ajal tagada spetsialiseeritud (teenuspiirkonna) teenuste kättesaadavus. Ilmselt eeldab see suhteliselt kõrgeid kommunikatsioonikulusid.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju

Arvestades HRSi kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet ning HRS § 9 lõike 3 punktis 2 sätestatud erandit, on **Meremäe, Mikitamäe ja Väraska valla ühinemise ning Misso ja Väraska valla piiri muutmise teel ühe omavalitsusüksuse moodustamisel positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes⁴².

1) Ajalooline põhjendus

Setumaa (setu keeles Setomaa) on ajalooline piirkond ning setude asuala Eestis ning Venemaa Föderatsioonis. Setomaa hõlmab Põlvamaast Mikitamäe ja Väraska valda, Võrumaast Meremäe valda, osa Misso vallast ning nendega piirnevatest Venemaa Föderatsiooni Pihkva oblasti Petseri rajooni küladest. Setomaa ajalooliseks keskuseks on Petseri, praeguseks Setumaa keskuseks peetakse Väraska alevikku.

Setomaad on muutnud eriliselt asjaolu, et piirkond on olnud aastasadu kahe kultuuri - ida ja lääne mõjuväljas. Selle tulemusena kujunes pika aja jooksul välja omanäoline ajalooline ja etniline piirkond. Vaatamata sõdadele, katkule jms suutsid setod säilitada oma külad ja kultuuripärandi. 862. aastast kuni 1920. aastani kuulus Setomaa Vene valitsejate võimu alla, mh polnud Setomaal kunagi pärisorjust. 1920.-1940.a. kuulus piirkond Eesti Vabariigi koosseisu, kus Setomaast moodustati eraldi maakond- Petserimaa. Setode eripäraks on mh keel, rahvalaulud (Seto leelo), rahvarõivad ja usk (õigeusk). Setode eristuv identiteedi- ja kultuuriruum on saanud ka maailma tasemel tunnustuse, kus Seto leelo on arvatud UNESCO vaimse kultuuripärandi esindusnimekirja.

Setomaa ajaloolise identiteedi hoidmisesse ja arendamisse on Eesti taasiseseisvumise järgselt järjepidevalt panustatud. Nelja valla poolt on moodustatud Seto Valdade Liit, alates 1994. aastast on iga-aastaselt toimunud Seto kuningriigi päevad, 2010. aastast tegutseb SA Seto Instituut jne. Seega on kahtlusteta tegu väga omapärase ning eristuva piirkonnaga, mille baasil eraldi omavalitsusüksuse moodustamine on ajalooliselt-kultuuriliselt põhjendatud.

2) Mõju elanike elutingimustele

Mõju elanike elutingimustele võib käsitleda kahest aspektist lähtuvalt. Kultuurilise koostöö tegemine ning pärandi hoidmise ja arendamisega seonduvat (sh erinevate koostöövõrgustike arendamine jms) on ühes vallas võrreldes varasemaga lihtsam korraldada, kuna väheneb bürokraatia, mis on tulenenud erinevatest administratiivsetest piirangutest (erinevad omavalitsused, erinevad maakonnad). Samas esitab väljakutse igapäevaste teenuste tarbimise korraldamine, kuna tegu on erinevatesse tõmbepiirkondadesse jäävate aladega. Nii on suure tõenäosusega ka edaspidi Luhamaa nurga elanikud ning praeguse Meremäe valla elanikud rohkem seotud tänase Võrumaaga, sh Vastseliinas pakutavate teenustega (huvikool, gümnaasium) ning Võrus kui maakonna keskuses pakutavaga. Samas on suur osa praeguse Mikitamäe valla elanikest igapäevaselt seotud Räpina ja Põlvaga. Väraska on küll kõige

⁴² Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

suurem keskus Setomaal, kuid kindlasti ei muutu see kõigi elanike jaoks loogiliseks tõmbekeskuseks. Seega on elanike seisukohast oluliseks väljakutseks igapäevaste teenuste korraldus, sh nt ühistranspordi arendamine, mis peab arvestama erinevate tõmbekeskuste olemasolu ning loogiliste liikumissuundadega.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Koostöö Setomaa erinevate valdade ja elanike vahel on olnud viimastel aastatel väga aktiivne. Koostöö oluliseks kehandiks on olnud MTÜ Setomaa Valdade Liit (Meremäe, Mikitamäe, Misso ja Värskala vallad), samas on moodustatud ka mitmeid muid ühiseid organisatsioone (MTÜ Setomaa Turism, SA Seto Instituut jne). Ühised sündmused, arendustegevused jms on toimunud järjepidevalt, mis on kindlasti tõstnud ka arvestatava osa kohalike elanike eneseteadvust ja ühtekuuluvustunnet. Seto kultuur kui bränd on meelitanud piirkonda ka teatud määral uusi elanikke ning ka arvestavas koguses külastajaid, mis on ühtekuuluvustunde edasise arendamise jaoks olnud positiivne.

Samas pole elanike ühtekuuluvustunne kogu piirkonnas ühtne ning see on kajastanud ka kohalikus poliitikas. Nii on nt Meremäe volikogu kuus liiget 11st olnud nn Seto valla moodustamise vastu ning seetõttu ei toimunud ka haldusreformi volikogude algatatud etapis Seto valla osas ühiseid läbirääkimisi. Ühtekuuluvustunde arendamisel on üheks oluliseks väljakutseks ka Setomaa valdade geograafia – Luhamaa nulgast Mikitamäele on enam kui 50 km, mistõttu igapäevaste tegevuste juures erinevatel Setomaa äärealadel ühisosa puudub. Väljakutseks on ka ühe keskuse puudumine – Värskala alevik on keskuseks tänase Värskala valla elanikele ja ka osale Mikitamäe vallast, muud asulad jäävad erinevate tõmbekeskuste (Vastseliina, Võru, Räpina) mõjusfääri.

Seto valla moodustamisel peab seega arvestama mitme-keskuselisusega ning elanike erinevate liikumisruumide ja –huvidega.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Peamised KOV baasteenused ja -objektid (sh lasteaed, põhikool, raamatukogu, noortekeskus, sotsiaalteenused) on kõigis tänastes valdades kohapeal olemas. Värskas, kui suuremas keskuses, on täna ka gümnaasium ning huvikool (muusikakool). Mikitamäe valla elanike jaoks on avalike teenuste tarbimise seisukohast oluline tõmbekeskus Räpina (gümnaasium, huvikool, arstiabi), Meremäe ja Misso valla Luhamaa nurga elanikud käivad mitmeid avalikke teenuseid tarbimas Vastseliinas (huvikool, gümnaasium) ja Võrus (eriarstid, huvikool, maakondlikud teenused). Teenuste tarbimise puhul on oluliseks vahemaad ja ka ühistranspordiühendused – nt Meremäe külast on nii Värskasse kui Võrru ühepalju maad, samas on Võru oluliselt suurem keskus ning sellega on ka korralik ühistranspordiühendus (Värskaga ühendus puudub maakondliku kuuluvuse põhjusel). Kohalik tõmbekeskus Vastseliina on Meremäelt vaid 12 km kaugusel. Seega on avalike teenuste seisukohast ka edaspidi Meremäe elanikel loogiline liikuda Vastseliina-Võru suunas. Samamoodi on mitmed Mikitamäe asulad vähem kui 10 km kaugusel Räpina linnast, samas jääb väiksem keskus Värskala kaugemale (ja teise liikumissuunda).

Seto valla moodustamisel ning avalike teenuste arendamisel peab kindlasti arvestama, et senist avalike teenuste tarbimismustrit pole võimalik ega mõistlik oluliselt korrigeerida, eelkõige geograafilisest eripärast ning asustusmustrist tulenevalt. See tähendab, et jätkuvalt on vajalik valitsemine läbi erinevate tõmbekeskuste.

5) Mõju haldussuutlikkusele

Meremäe, Mikitamäe ja Väraska vallavalitsustes töötab täna keskmiselt 10 ametiisikut (vt tabel 2 eespool). See tähendab, et spetsialiseerumisvõimalusi on vähe ning reeglina peavad töötajad olema "laia profiiliga". Omavalitsuste ühendamisel võimalused spetsialiseerumise kasvuks kindlasti suurenevad ning eeldused haldussuutlikkuse tõusuks seeläbi samuti.

Samas peab arvestama, et geograafiline eripära ei võimalda kõiki teenuseid ning spetsialiste koondada ühte asukohta, mistõttu on jätkuvalt oluline ka teatud KOVi töötajate olemasolu kohtadel. Kuna Setomaa valla elanike arv on ca 3500 ning ka koondeelarve ulatub vaid ligi 5 miljoni euronit, on ka edaspidi jätkuvalt vajalik koostöö naaberomavalitsustega laiemate arendustegevuste osas (ettevõtlike arendamine, ühistranspordi korraldus, huvihariduse korraldus, gümnaasiumihariduse korraldus jne).

Eraldi on haldussuutlikkuse seisukohast oluline tulevaste arendustegevuste ja investeeringute katmine. Siiani on märkimisväärne osa arendustegevustest (sh arendusorganisatsioonide tegevustoetus) rahastatud riikliku Setomaa arenguprogrammi vahenditega ning teiste toetusfondide abiga (nt Piiriveere Liider). Ei ole põhjust eeldada, et uus omavalitsus suudaks suurt osa arendustegevusi ning investeeringuid teha ilma spetsiaalse toetusmeetmeta. Seega on väikse omavalitsuse moodustamisel oluline arvestada, et tõenäoliselt on ka tulevikus vajalik täiendavate kohaspetsiifiliste rahastusmeetmete olemasolu.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Nii Põlvamaa kui ka Võrumaa on olnud viimasel kümnendil selgelt kahaneva rahvaarvuga piirkondadeks, erandiks pole ka Setomaa vallad. Kui kolmes Setomaa vallas (Meremäe, Mikitamäe, Väraska) elas rahvastikuregistri andmetel seisuga 1. jaanuaril 2007 kokku 3937 elanikku, siis seisuga 1. jaanuaril 2017. a oli elanikke ligi 500 ehk ca 15% võrra vähem (3577). Seejuures on eriti drastiliselt vähenenud kooliealiste arv (7–18) – ligi 2 korda ehk 520lt 286ni. Vanusegrupp 0–6 on vähenenud vähem, samas peab arvestama, et Eestis tervikuna on see vanusegrupp suurenenud. Demograafiline töötururindeks on Statistikaameti andmetel kõigis kolmes vallas äärmiselt madal jäädes 2016. aasta andmetel vahemikku 0,43–0,48. See tähendab, et perspektiivis lahkub tööturult (pensionile) keskmiselt kaks korda enam inimesi kui neid noorematest vanusegruppides tööjõuturule siseneb. Nii võib prognoosida, et lähimal kümnendil on lisaks rahvastiku jätkuvale vähenemisele suureks probleemiks ka omavalitsuse vanusstruktuuri järsk halvenemine.

Setomaa eripära jätkuv rõhutamine, sh aktiivne kohaturundus, võivad omada teatud positiivset mõju piirkonna elanike arvule ja rahvastikustruktuurile. Samas pole põhjust eeldada, et see muudaks oluliselt tänaseid trende.

Demograafiliste protsesside puhul peab siiski arvestama, et trendid on üleriigilised ning omavalitsusüksused neid protsesse omalt poolt oluliselt ka haldusreformi järgselt mõjutada ei suuda.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Transpordikorraldus vajab Setomaa valla moodustamisel eraldi käsitlemist. Täna seisus asetsevad vallad erinevates maakondades, mis tähendab, et ühistranspordi ühendus Setomaa valla erinevate osade vahel praktiliselt puudub. Meremäe vallal on tagatud ühistranspordiühendused Võru linnaga – suurematest asulatest (Obinitsa, Meremäe) saab Võrru nii hommikul, lõuna ajal kui ka õhtul (www.peatus.ee). Meremäel ühendus Värskaga aga puudub, Obinitsast saab Värskasse vaid ühe bussiga hommikul. Mikitamäel on hea transpordiühendus nii Värskaga kui Räpina suunas, otseühendus Meremäe vallaga aga puudub. Transpordikorralduse puhul peab arvestama, et nt Luhamaa nulgast on Värskasse enam kui 50 km, samas on ka potentsiaalseid teenuse tarbijaid ehk reisijaid väga vähe, mistõttu uue transpordiliini käivitamine ei ole mõistlik ning tuleb leida teisi paindlikke lahendusi.

Geograafilist ning asustumustrist tulenevat eripära peab arvestama ka kommunikatsioonikorralduse juures.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Setomaa valla moodustamisel võiks olla eelduslikult positiivne mõju piirkonna ettevõtluskeskkonnale. Setomaa kui brändi rakendamine piirkonna turundustegevustes, turismiarenduses ja mujal on kahtlemata lihtsam, kui kõik Setomaa osad kuuluvad ühe omavalitsusüksuse koosseisu. Samas peab arvestama, et suuremaid arendustegevusi on jätkuvalt võimalik teha vaid toetusmeetmete abil ning vajalik on tihe koostöö naaberomavalitsuste ning suuremate keskustega.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Piirkonna hariduskorraldust ilmestab sarnaselt paljude teiste Eesti maapiirkondadega õpilaste arvu pidev vähenemine. Piirkonnas töötavad 3 lasteaeda ja 3 kooli, neist 2 on põhikoolid (Meremäe, Mikitamäe) ja 1 gümnaasium (Värskaga). 2016/17 õppeaastal on Haridussilmal⁴³ andmetel Värskaga lasteaias 3 rühma ja 54 last, Mikitamäel (lasteaed on kooli koosseisu) 1 rühm ja 16 last ning Obinitsas 1 rühm ja 9 last. Keerukam on lugu aga koolidega – nii Meremäel kui ka Mikitamäel on käesoleval õppeaastal põhikoolis kokku 37 õpilast, mis on jätkusuutlikkuse seisukohast küsitav. Värskaga keskkoolis on põhikooli osas 82 õpilast ning gümnaasiumiastmes 27 õpilast, mis tähendab, et ka gümnaasiumiastme tulevik on jätkusuutlikkuse seisukohast selgelt küsitav.

Huviharidust pakutakse piirkonnas vaid Värskaga muusikakoolis, kus on ca 50 õpilast. Huvihariduse osas on olulisteks koostööpartneriteks nii Räpinas, Vastseliinas kui ka Võrus tegutsevad huvikoolid.

Eeldatavalt hariduslikule olukorrale ühinemisel otsest mõju ei ole – tänased asutused jätkavad tegevust vähemalt esimesel perioodil. Pikemas vaates on mõõdapääsmatu koostöö tihendamise nii Räpina suunal kui ka Vastseliina/Võru suunal. Eeldada võib, et ka haridusasutuste reorganiseerimine on perspektiivis vajalik.

⁴³ <http://www.haridussilm.ee/>

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Ühinemisega kaasneb võimalus nt tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks, mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada valla igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Selles vaates on Seto valla teke eelduslikult positiivse mõjuga – võimalik on planeerida arendustegevusi senisest oluliselt suuremal territooriumil, kus on rohkem elanikke ning ka suuremad rahalised ressursid. Tugevuseks on ühtne ja eripärane ajalooline ning kultuuriline taust.

Antud kontekstis on aga selgeks väljakutseks ilma ühe keskuseta ja väljavenitatud territooriumiga omavalitsuse teke. See tähendab, et eelduslikult on vaja säilitada vähemalt teatud teenused tänastes vallakeskustes, mis teeb keerukamaks ühtselt toimiva organisatsiooni loomise. Samas on see võimalik läbi kohapealsete teenuskeskuste arendamise.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

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

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁴⁴.

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

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

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

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

⁴⁴ <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>.

omavalitsuse elanike arvu kasvades saab samale töötajale pakkuda optimaalsemat töökoormust ja samale tööloigule teist inimest kõrvale võtma ei pea.

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

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

Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeringute 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 investeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeringuid. Investeeringuvõimekuse oluline kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu volikogude algatusel ühinejatele. Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017 määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁴⁵

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus (Setomaa vald) kahe kuu jooksul arvates ühinemise jõustumisest taotluse, milles on

⁴⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 2. 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 ministeeriumite 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 Meremäe valla, Mikitamäe valla, Misso valla ja Värskä valla volikogudele.

Käesoleva eelnõuna esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁴⁶. HRS § 9 lg 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühendamise kohta asjaomastele omavalitsustele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017. a⁴⁷.

HRS § 9 lg 2 kohaselt esitasid Põlva ja Võru maavanem volikogude seisukohad Rahandusministeeriumile. Värskä Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga tehes ettepaneku anda Misso valla Luhamaa nurga külad üle Värskä vallale. Meremäe valla ja Mikitamäe valla volikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Misso vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga tehes ettepaneku anda Luhamaa nurga v.a Saagrimäe, Savimäe ja Väiko-Tiilige külad üle Värskä vallale. (vt. eelnõu seletuskirja osa "*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*").

Asjaomaste volikogude ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes esitatud Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühendamise kaasneva negatiivse mõju põhjendused ei ole Vabariigi Valitsuse hinnangul piisavalt kaalukad, et lõpetada omavalitsuste ühendamise menetlus. Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekust⁴⁸ jätkab Vabariigi

⁴⁶ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁴⁷ VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58155254>

⁴⁸ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

Valitsus menetlust Vabariigi Valitsuse algatusel Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskaa valla ühinemiseks.

Meremäe ja Mikitamäe vallavolikogude vastuväited

Mikitamäe Vallavolikogu hinnangul on Mikitamäe valla sundühendamisel Värskaa valla, Meremäe valla ja nn Luhamaa nulgaga kaasneb negatiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele:

1) Ajalooline põhjendus

Mikitamäe Vallavolikogu vastuväidetes kirjeldatakse pikalt Mikitamäe valla ajalugu ja toimimist samades piirides ning ühise ajaloo puudumist Värskaa vallaga, Meremäe valla ja nn Luhamaa nulgaga, mistõttu ei peeta valdade sundühendamist ning nn Luhamaa nurga arvamist moodustatava Setomaa valla koosseisu ajalooliselt põhjendatavaks.

Vabariigi Valitsuse hinnangul omavalitsused vastuväidetes negatiivset mõju argumenteeritult põhjendanud ei ole.

Ühist kultuuriruumi ja ühishuve arendatakse Setomaa Valdade Liidu kaudu, kuhu kõik nn ajaloolised Setomaa vallad kuuluvad (Meremäe, Mikitamäe, Misso ja Värskaa vald). Setomaa valdade Liidu ülesandeks on sealhulgas Seto etnilise kultuuri säilitamine, edendamine ja tutvustamine, kultuuripärandi väärtustamine, Setomaa sotsiaalse ja majandusliku arengu toetamine ning ühiskondlik heaolu parendamine, Setomaa elukeskkonna väärtustamine, õppimis- ja ettevõtlusvõimaluste arendamine ja Setomaa elanike ühishuvide esindamine ja kaitsmine kõigis eluvaldkondades, sellealase koostöö arendamine.⁴⁹

Ajaloolised traditsioonid on valdades siiani elujõulised, nt ülemsootska valimine. Kavandatakse ühiseid arendustegevusi ja viiakse ellu projekte.

2) Mõju elanike elutingimustele

Mikitamäe Vallavolikogu väidab, et ühendamise järgselt on teenuste osutamine samal tasemel aga keeruline. Põhjuseks on see, et alad jäävad erinevatesse tõmbepiirkondadesse. Seletuskirjas mõeldakse, et nii on suure tõenäosusega ka edaspidi Misso valla nn Luhamaa nurga elanikud ning Meremäe valla elanikud rohkem seotud tänase Võrumaaga, sh Vastseliinas pakutavate teenustega (huvikool, gümnaasium) ning Võrus kui maakonna keskses pakutavaga. Samas on suur osa Mikitamäe valla elanikest igapäevaselt seotud Räpina ja Põlvaga. Värskaa on küll kõige suurem keskus Setomaal, kuid kindlasti ei muutu see kõigi elanike jaoks loogiliseks tõmbekeskuseks. Seega on elanike seisukohast oluliseks väljakutseks igapäevaste teenuste korraldus, sh nt ühistranspordi arendamine, mis peab arvestama erinevate tõmbekeskuste olemasolu ning loogiliste liikumissuundadega. Kultuuriline aspekt ei saa omada primaarset tähendust elanike elutingimustele. Kuid ka selles valdkonnas võib mõju olla negatiivne tulenevat pingelisest koostööst.

Eeltoodust tulenevalt on sundühendamisel elanike elutingimustele negatiivne mõju.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Negatiivse mõju põhjenduseks ei ole piisav asjaolu, et ühendamise järgselt on teenuste osutamine samal tasemel keeruline. Omavalitsustest endist sõltub, kuidas korraldatakse

⁴⁹ <http://www.setomaa.ee/setomaa-vallad>.

avalike teenuste pakkumine ühinemisjärgses vallas. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist.

3) *Elanike ühtekuuluvustunne*

Mikitamäe Vallavolikogu märgib, et tõsi on see, et tegemist on valdavalt ühe identiteedi- ja kultuuriruumiga setode aladega. Samas on elanike ühtekuuluvustunne siiski küla ja kodukandi põhine. Kuigi väljastpoolt vaadates on tegemist seto aladega, siis omavahelises suhtluses esindatakse ikka oma kodukohta.

Eraldi juhitakse tähelepanu asjaolule, et seto kultuuriga on hõlmatud ainult osa Mikitamäe vallast ehk Värskale lähimad külad. Nagu eespool märgitud, siis teine pool vallast on orientatsiooniga Räpina-Põlva-Tartu suunal. Lisaks on kaks küla, Lüübnitsa ja Beresje nn venekülad, millel on täiesti oma identiteediruum, samuti Kahkva ja Niitsiku, mis ei haaku kindlasti seto kultuuriga ja pole kunagi olnud seto kultuuri osa. Täiesti eraldi fenomen on Võõpsu küla.

Ka eelnõu seletuskirjas on tunnistatud, et elanike ühtekuuluvustunne pole kogu piirkonnas ühtne ning see on kajastunud ka kohalikus poliitikas. Ka tunnistatakse seletuskirjas, et ühtekuuluvustunde arendamisel on üheks oluliseks väljakutseks ka Setomaa valdade geograafia – nn Luhamaa nulgast Mikitamäele on enam kui 50 km, mistõttu igapäevaste tegevuste juures erinevatel Setomaa äärealadel ühisosa puudub. Väljakutseks on ka ühe keskuse puudumine – Värskale alevik on keskuseks tänase Värskale valla elanikele ja ka osale Mikitamäe vallast, muud asulad jäävad erinevate tõmbekeskuste (Vastseliina, Võru, Räpina) mõjusfääri.

Seega on sundühendamisel Mikitamäe Vallavolikogu arvates negatiivne mõju elanike ühtekuuluvusele.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole veenev argument, et piirkonnas puudub ühtekuuluvustunne. Punktis 1 (ajalooline põhjendatus, lk 26) on Vabariigi Valitsus toonud välja aspektid, kuidas ühtset kultuuriruumi ja ühiseid huve piirkonnas arendatakse. Lisaks on Meremäe Vallavolikogu lisanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastates oma 26. aprilli 2017. a arvamusele nr 15 lisaks ka viie Meremäe vallavolikogu liikme (kokku on Meremäe volikogus 11 liiget) muudatusettepaneku eelnõule „Arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta“, milles volikogu liikmed leiavad, et ühtse Setomaa valla moodustamine vastab elanike huvidele ning avaldab piirkonnale ja selle elanikele positiivset mõju ning elanikel on tugev ühtekuuluvustunne. Setomaa valdade inimesed on omavahel koostööd tehes tuttavaks saanud, tuntakse erinevate piirkondade, majandus ja kultuurivaldkondade tugevusi. See võimaldab ühinemise korraldada sujuvalt ning sisseelamise periood peaks eelduslikult kiiresti sujuma. Leitakse, et erinevalt Setomaa valdade ühendamisest nn mitte-Setomaa valdadega, oleksid ühtse Setomaa puhul juba loodud elanikevahelised tutvus- ja kultuurilised sidemed. Omavalitsuste liitmine vaid suurendaks juba kujunenud ühtekuuluvustunnet.

Kuna praegu iseloomustab ühinevaid valdu ääremalaisus, siis saavad praeguste toimepiirkonnakeskustega nõrgalt seotud omavalitsused arendada välja uue tugeva tõmbekeskuse.⁵⁰

⁵⁰ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60410373>.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Mikitamäe Vallavolikogu leiab, et omavalitsus suudab pakkuda ja pakub kvaliteetselt kõiki vajalikke avalikke teenuseid. Samuti tehakse naabervaldadega koostööd. Kui vallad ühendatakse, on probleemiks teenuste kaugenemine ning kindlasti ka maakonna muutus. Ühendamise korral ei saa jätkuda teenused samal kujul ning kindlasti mingil määral optimeeritakse just spetsialiseeritud teenuste osas teenuste koondamist vallakeskusesse. See aga tähendab teenuste kaugenemist.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Vabariigi Valitsus selgitab moodustuva Setomaa valla maakondliku kuuluvuse otsustamiseks välja elanike arvamuse ja eelistuse. Avalike teenuste kättesaadavuse osas vt vastuväite nr 2 selgitust. Senine koostöö ei ole tekitanud avalike teenuste kvaliteedi olulist tõusu, efektiivselt viis koostöö tegemiseks on omavalitsuste ühinemine.

5) Mõju haldussuutlikkusele

Mikitamäe Vallavolikogu leiab, et ühinemisel on negatiivne mõju omavalitsuse haldussuutlikkusele ja põhjendatakse seda sellega (kuigi tegelikkuses on see positiivse mõju puudumine), et kuna Setomaa valla puhul on tegemist geograafiliselt väljavenitatud vallaga, ei ole võimalik teenuste viimine kaugesse vallakeskusesse – vahemaad on suured ning valla siseselt teenuse kättesaadavuse tagamise korraldamine on kulukas – siis teenuseid ja spetsialiste ei saa koondada, mistõttu ühendamise erilist spetsialiseerumisvõimet kaasa ei too. Samuti investeringute koondumisega haldussuutlikkuse suurendamiseks tõenäoliselt keskusesse, miks toob kaasa valla erinevate osade erineva arengu.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole.

Setomaa valla moodustamise korral tõuseks elanike arv loodavas omavalitsusüksuses vähemalt 3500 elanikuni. Seeläbi saavad moodustataval omavalitsusel olema mastaabiefekti toel praegusest suuremad ressursid, tänu millele võib eeldada, et ühendamise avaldab positiivset mõju avalike teenuste pakkumise kvaliteedile ja haldussuutlikkusele. Tekib võimalus spetsialiseerumiseks, omavalitsuse professionaalne võimekus tõuseb. Suudetakse paremini piirkonna arengueeldusi ära kasutada, suurendada piirkonna konkurentsivõimet.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile

Mikitamäe Vallavolikogu märgib, et valla iseseisvana jätkamisel on tagatud kõikide külade ja kogukondade rahulik koeksisteerimine, austus, loomulik kulgemine. Vald tervikuna on tugev koostööpartner riigile piiriäärse julgeoleku tagamisel.

Sundühendamine on väga tugevalt seotud elanike elutingimuste ja avalike teenuste kättesaadavuse ja haldussuutlikkusega. Kui need ühendamise järel halvenevad, siis ka piirkonna elanike arv kahaneb.

Setomaa eripära jätkuv rõhutamine, sh aktiivne kohaturundus, võivad omada teatud positiivset mõju piirkonna elanike arvule ja rahvastikustruktuurile. Siiski tuleb Mikitamäe valla piirkonnas arvestada ka seto kultuuriga mitteseotud piirkondadega ning sundühendamine võib anda nendele aladele tõsise tagasilöögi. Meieni on jõudnud inimeste (Võõpsu, Lüübnitsa, Kahkva, Usinita, Audjasaare) sõnum: kui külad rahva tahtest olenemata sunnitakse Setomaa valda ja Võrumaa koosseisu, siis leitakse Räpina vallas sõbrad/tuttavad, kellede juurde ennast sisse kirjutada.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on seletuskirjas kirjeldatud demograafilist olukorda, negatiivset mõju Mikitamäe Vallavolikogu argumenteeritult põhjendanud ei ole, on vaid välja toodud tulevikku suunatud objektiivselt põhjendamatud negatiivsed hinnangud.

Demograafilised protsessid toimuvad omavalitsuste ühinemisest hoolimata. Ühinemine vastupidiselt võib mõningal määral aidata elanikkonna vähenemist peatada, kuna uuel vallal on seniste eraldi valdadega võrreldes suurem finants- ja investeerimisvõimekus, ettevõtluse areng võib ühinemise järel hoogustuda, juurde võib lisanduda töökohti, piirkondliku arengu kavandamine muutub ühtlasemaks ja konkurentsivõime suureneb.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Mikitamäe Vallavolikogu leiab, et ühinemisel on negatiivne mõju transpordi- ja kommunikatsiooni korraldusele. Negatiivset mõju põhjendatakse vajadusega teha suuri muudatusi, sest seni on eri maakondade valdadega ning ka transpordikorraldus lähtunud sellest, et piirkonnad on omavahel nõrgalt seotud. Kui teenuskeskused jätta kõigisse praegustesse vallakeskustesse, tähendab see omakorda, et suuri kulutusi tuleb teha ühtse kommunikatsioonikorralduse tagamiseks.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole.

Transpordikorraldus saab kahtlemata olema üheks moodustuva valla väljakutseks, kuid enamikel ühinemise juhtudel tuleb uuest valla ruumimustrist ja elanike liikumisvajadustest lähtuvalt mõelda läbi tõhus transpordikorraldus.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Mikitamäe Vallavolikogu näeb ühinemisel negatiivset mõju ettevõtluskeskkonnale. Vastuväidetes kirjeldatakse ettevõtluskeskkonda, järeldatakse, et positiivne mõju puudub, pigem esineb negatiivne mõju, mida põhjendatakse seni erinevate valdade poolt seto kultuuri edendamiseks tehtud tegevuste vähenemisega ühe valla all tegutsemisel, koondudes mõnda üksikusse piirkonda (kõige tõenäolisemalt tulevase valla keskusesse Värskasse).

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Puudub põhjendatud alus eeldada, et suuremas ja võimekamas omavalitsused koonduksid kõik investeringud ühte keskusesse. Seniste ühinemiste kogemused on näidanud pigem vastupidiseid tendentse, et ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsus suudab arendada tervikuna kõiki piirkondi. Setomaal tulenevalt seto kultuurist ja ühtsest identiteedist on juba loodud head võimalused ettevõtluskeskkonna arenguks. Ühtse omavalitsuse loomine vastupidi annaks täiendava tõuke ettevõtluse edasiarendamiseks. Erinevad koostöövõimalused on Setomaa valdadel loodud ka Petserimaaga – Setomaa Valdade Liidu eestvedamisel on rajatud Petseri seto maja, kus toimuvad ettevõtlusseminarid kord kuus, vastastikku osaletakse üritustel ja tehakse koostööd nii ettevõtlus-, kui kultuurivaldkonnas.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Mikitamäe Vallavolikogu leiab, et omavalitsuste ühinemisel on negatiivne mõju hariduslikule olukorrale ja põhjendatakse seda tulubaasis haridustulude vähenemisega 45 tuhat eurot, mis sunnib valda kaaluma Mikitamäe Kooli sulgemist, mis toob kaasa surve valla eelarvele, kuna enamused õpilasi valib õpingute jätkamiseks Räpina Ühisgümnaasiumi (mitte Värskas Gümnaasiumi).

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõigetes 6–9 on nähtud ette riigipoolsete toetuste, sh haridustoetuste vähenemise kompenseerimine ühinemise

tulemusena moodustuvale omavalitsusele. Sätteid rakendatakse ka Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud omavalitsustele. Samuti ei saa kooli sulgemisega seonduvat sihtotstarbelise haridustoetuse vähenemist pidada negatiivseks mõjuku läbi surve eelarvele, kuna peale seda ei ole ka kohustust teenust osutada, mille riigipoolne toetamine lõpeb.

Ühinemise toimumine ise ei ole põhjenduseks, miks koole sulgeda. Koolivõrgu ümberkorraldamine on omavalitsuste pädevuses.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonna toimimine

Mikitamäe Vallavolikogu väidab, et sundühendamisel tekib väljavenitatud ilma ühtse vallakeskusega ja eri maakondade mõjupiirkonnas olev vald, mille tegutsemine organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana on äärmiselt küsitav ning ühinemisejärgselt teenused tsentraliseeritakse.

Vabariigi Valitsus selle seisukohaga ei nõustu.

On tõsi, et ühinemisejärgses omavalitsuse sisene avaliku võimu ja teenuste detsentraliseerimise või dekontsentreerimise mudelite kasutamine on omavalitsuse sisemise autonoomia küsimus, riik omavalitsuse sisemise korralduse ülesehitamisse ei sekku. Seetõttu sõltub omavalitsusest endast, kas uus vald saab ühtse teenuspiirkonnana toimima hakata.

Küll aga näeb kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus §-s 4 ette, 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 tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused. Lisaks on kodulähedaste igapäevateenuste kohapeal tagamiseks võimalik käesoleva reformi raames rakendada nii teenuskeskuste kui osavaldade moodustamist (millest viimaste moodustamiseks piisab ainult asjaomase volikogu vastavasisulisest otsusest, mistõttu ei saa selle mitterakendamist argumenteerida ka mittepiisava mandaatide arvuga uues volikogus)⁵¹.

Meremäe Vallavolikogu vastuväidetes ei ole toodud välja ühinemise negatiivset mõju ETHS § 7 lg 5 asjaolude lõikes, vaid on antud üldine hinnang ja prognoos võimalikele Setomaa valla eesseisvatele probleemidele. Välja on toodud järgmine:

- 1) *Elanike arvamus* – volikogu hinnangul vastuseisu ühinemisele on näidanud 26 küla elanikud, kes on teinud sellekohase pöördumise taotledes ühinemist Vastseliina vallaga. Elanike küsitlusel pooldas ühinemist ainult 35,9% vastanutest.

Vabariigi Valitsus selgitab, et elanike osalusaktiivsus ning ühinemise pooldamine on suures osas seotud ka omavalitsusjuhtide endi meelsuse ning sellekohase meelsuse õhutamise, seda näitavad üsna üheselt seni läbiviidud elanike arvamuse küsitlused, kus Põlva ja Võru Maavalitsuste läbi viidud elanike küsitluse tulemused ühendatavatest Setomaa valdades näitasid vastupidi ülekaalukat poolehoidu Setomaa valla moodustamiseks. Elanike arvamus ei ole eraldiseisva asjaoluna aluseks menetluse lõpetamisele, küll aga saab Vabariigi Valitsus ühinemismenetluse jätkamise või sellest loobumise otsuste tegemisel ühe asjaoluna arvestada elanike küsitluse tulemusi. Elanike küsitlusel on pigem elanike kaasamise ja informeerimise funktsioon, tegemist ei ole siduva otsustusega, st elanike küsimus ei ole sama, mis referendum.

⁵¹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf.

Menetluse lõpetamise kaalumiseks peaks volikogu põhjendama piisavalt argumenteeritult ühinemisega kaasneva negatiivse mõju (so enamuse ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes) avaldumist.

Meremäe Vallavolikogu lisas Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastates oma 26. aprilli 2017 arvamusele nr 15 lisaks ka viie Meremäe vallavolikogu liikme (kokku on Meremäe volikogus 11 liiget) muudatusettepaneku eelnõule „Arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta“, milles volikogu liikmed leiavad, et ühtse Setomaa valla moodustamine vastab elanike huvidele ning avaldab piirkonnale ja selle elanikele positiivset mõju. Elanikel on tugev ühtekuuluvustunne. Setomaa valdade inimesed on omavahel koostööd tehes tuttavaks saanud, tuntakse erinevate piirkondade, majandus ja kultuurivaldkondade tugevusi. See võimaldab ühinemise korraldada sujuvalt ning sisseelamise periood peaks eelduslikult kiiresti sujuma. Leitakse, et erinevalt Setomaa valdade ühendamisest nn mitte-Setomaa valdadega, oleksid ühtse Setomaa puhul juba loodud elanike vahelised tutvus- ja kultuurilised sidemed. Omavalitsuste liitmine vaid suurendaks juba kujunenud ühtekuuluvustunnet.⁵²

- 2) Valla toimimine – Meremäe Vallavolikogu hinnangul ühendatavate KOVide vahel on nõrgad omaomavahelised sidemed.

Vabariigi Valitsuse hinnangul omavaheliste sidemete puudumist argumenteeritult põhjendatud ei ole ning selle väitega ei saa nõustuda. Setomaa valdade inimesed on omavahel koostööd tehes tuttavaks saanud, tuntakse erinevate piirkondade, majandus ja kultuurivaldkondade tugevusi (vt lisaks eelmise punkti selgitust).

Transpordikorraldus saab kahtlemata olema üheks moodustuva valla väljakutseks, kuid enamikel ühinemise juhtudel tuleb uuest valla ruumimustrist ja elanike liikumisvajadustest lähtuvalt mõelda läbi tõhus transpordikorraldus.

- 3) Meremäe Vallavolikogu näeb tõmbekeskuste, ühistranspordi ja teenuste pakkumisel järgmisi probleeme - ühinemisega kaasnevad potentsiaalselt suured halduskulud; hariduse osas tekib kohustus maksta kinni teise valla koolis õppimine, selle asemel, et lahendada küsimus oma haldusterritooriumil; samuti tuuakse välja potentsiaalne jäätmekorralduse maksumuse suurenemine väljavenitatud territooriumil.

Vabariigi Valitsuse hinnangul negatiivset mõju argumenteeritult põhjendatud ei ole. Kui praegu iseloomustab ühinevaid valdu ääremaaalisus, siis saavad praeguste toimepiirkonnakeskustega nõrgalt seotud omavalitsused arendada välja uue tugeva tõmbekeskuse⁵³.

Ühistranspordi korraldus saab kahtlemata olema üheks moodustuva valla väljakutseks, kuid enamikel ühinemise juhtudel tuleb uuest valla ruumimustrist ja elanike liikumisvajadustest lähtuvalt mõelda läbi tõhus transpordikorraldus ning ühinenud vallal koostöös ühistranspordikeskusega on selleks suuremad võimalused.

Halduskulude osas näitab nii ühinemiste praktika kui ka tänaste omavalitsuste näitajate võrdlemine, et suuremates omavalitsustes on valitsemiskulude (juhtimiskulude ja tugitegevuse kulude) osakaal põhitegevuse kuludest oluliselt väiksem. Näiteks 1000 elanikuga

⁵² <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60410373>.

⁵³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60410373>.

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 investeringuteks (vt ka seletuskirja osa “*Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele*”). Ka arvestades asjaolu, et peale ühinemist luuakse teenuskeskuste või osavaldade süsteem kodulähedaste igapäeva teenuste kättesaadavuse tagamiseks kohapeal, on uue struktuuri kujundamisega (milles ei dubleerita kõiki teenuseid kõigis keskustes nagu täna) võimalik saavutada halduskulude osakaalu vähenemine.

Hariduse osas ei too ühinemise toimumine kaasa ega ole põhjenduseks, miks kooli sulgeda. Koolide sulgemise tingib õpilaste arvu vähenemine ning koolivõrgu ümberkorraldamine on omavalitsuste pädevuses. Eeldatavalt hariduslikule olukorrale ühinemisel kohest otsest mõju ei ole – tänased asutused jätkavad tegevust vähemalt esimesel perioodil. Pikemas vaates on möödapääsmatu koostöö tihendamine nii Räpina suunal kui ka Vastseliina/Võru suunal ning eeldada võib, et ka haridusasutuste reorganiseerimine on perspektiivis jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalik. Kui haridustoetus peaks vähenema ühinemise (mitte õpilaste arvu vähenemise tulemusena), siis kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõigetes 6–9 on nähtud ette riigipoolsete toetuste, sh haridustoetuste vähenemise kompenseerimine ühinemise tulemusena moodustuvale omavalitsusele. Sätteid rakendatakse ka Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud omavalitsustele.

- 4) Identiteediruum – volikogu hinnangul Setomaa vald ei loo paremaid eeldusi seto identiteedi- ja kultuuriruumi kujundamisele (KOV kui abstraktsioon piirkondlikel eripäradel tugineva võimu teostamiseks ei ole seotud mitte kuidagi seto kui rahva identiteediga. Enesemääramise õigus seostub pigem rahvuse kui territooriumiga).

Vabariigi Valitsuse arvates ei saa nõustuda väitega, et ühtne Setomaa vald ei võimalda paremini senist identiteedi- ja kultuuriruumi arendada. Setomaa ajaloolise identiteedi hoidmisesse ja arendamisse on Eesti taasiseseisvumise järgselt järjepidevalt panustatud nelja valla poolt – ühiselt on moodustatud Setomaa Valdade Liit, alates 1994. aastast on iga-aastaselt toimunud Seto kuningriigi päevad, 2010. aastast tegutseb SA Seto Instituut jne. Seega on kahtlusteta tegu väga omapärase ning eristuva piirkonnaga, mille baasil eraldi omavalitsusüksuse moodustamine on ajalooliselt-kultuuriliselt põhjendatud.

Kuigi ühtekuuluvustunde arendamisel on üheks oluliseks väljakutseks ka Setomaa valdade geograafia – Luhamaa nulgast Mikitamäele on enam kui 50 km, mistõttu igapäevaste tegevuste juures erinevatel Setomaa äärealadel ühisosa puudub, ei saa sellele põhistaada väidet, et ühiselt pole võimalik ühist identiteeti paremini edasi arendada. Sellele viitab ka Meremäe Vallavolikogu seisukohale lisatud viie Meremäe vallavolikogu liikme (kokku on Meremäe volikogus 11 liiget) muudatusettepanek eelnõule „Arvamus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta“, milles volikogu liikmed leiavad, et ühtse Setomaa valla moodustamine vastab elanike huvidele ning avaldab piirkonnale ja selle elanikele positiivset mõju ning elanikel on tugev ühtekuuluvustunne. Setomaa valdade inimesed on omavahel koostööd tehes tuttavaks saanud, tuntakse erinevate piirkondade, majandus ja kultuurivaldkondade tugevusi. See võimaldab ühinemise korraldada sujuvalt ning sisseelamise periood peaks eelduslikult kiiresti sujuma. Leitakse, et erinevalt Setomaa valdade ühendamisest nn mitte-Setomaa

valdadega, oleksid ühtse Setomaa puhul juba loodud elanikevahelised tutvus- ja kultuurilised sidemed. Omavalitsuste liitmine vaid suurendaks juba kujunenud ühtekuuluvustunnet⁵⁴.

- 5) Rahastus – Meremäe Vallavolikogu eeldab oma seisukohas, et Setomaa vald saab olema alarahastatud, mistõttu jääb haldussuutlikkuse tõus saavutamata.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole väide ja eelduslik hinnang haldussuutlikkusele argumenteeritud ega põhjendatud. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus näeb § 6 lõigetes 6–9 on nähtud ette riigipoolsete toetuste vähenemise kompenseerimine ühinemise tulemusena moodustuvale omavalitsusele, juhul kui toetused peaksid ühinemisest tulenevalt vähenema. Sätteid rakendatakse ka Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud omavalitsustele.

Ühinemisel ilmneb mastaabiefekt, mida ära kasutades on võimalik ülesannete täitmise valmisoleku tagamiseks ja tugitegevustele vähem kulutada ning rohkem raha suunata valdkondade sisuliseks arenguks. Samuti näitab ühinemiste praktika, et väheneb valitsemiskulude osakaal kogukuludest, eriti just mitmete väiksemate valdade ühendamisel (kuni kolmandiku võrra)⁵⁵ (vt ka seletuskirja osa “*Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele*”) ning suureneb investeerimisvõimekus. Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeringute allikaid (mis ei kataks näiteks ka ühe keskmise suurusega lasteaeda renoveerimist energiasäästlikuks, mille maksumus on ca 400 000–500 000 eurot), siis 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus saab investeringuteks suunata juba kaks korda enam vahendeid.

Meremäe Vallavolikogu otsusele on lisatud viie volikogu liikme eriarvamus (muudatusettepanek Meremäe valla volikogu otsuse muutmiseks, millega anti seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepanekule) Vabariigi Valitsuse ettepanekuga nõustumise kohta. Samuti Võro Instituudi ettepanek, et loodav Setomaa vald kuuluks Võru maakonna koosseisu.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole asjaomased volikogud ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes esitanud Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühendamisega kaasneva negatiivse mõju põhjendusi, mida oleks saanud pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada ühinemise menetlus. 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 jätkata Vabariigi Valitsuse algatusel Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskä valla ühendamise menetlust⁵⁶.

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.

⁵⁴ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60410373>.

⁵⁵ “Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“ (2012) Kättesaadav: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>

⁵⁶ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.