

Lisa
Antsla Vallavolikogu 04. mai 2017. a
otsusele nr 15

Antsla valla ja Urvaste valla Vallavolikogu arvamus Vabariigi Valitsuse määruse „Antsla valla, Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Urvaste valla, Vastseliina valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu kohta

Riigihalduse minister Mihhail Korb on oma 15.02.2017 kirjaga nr 1.1-10/01515 esitanud Antsla Vallavolikogule arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Antsla valla, Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Urvaste valla, Vastseliina valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi eelnõu).

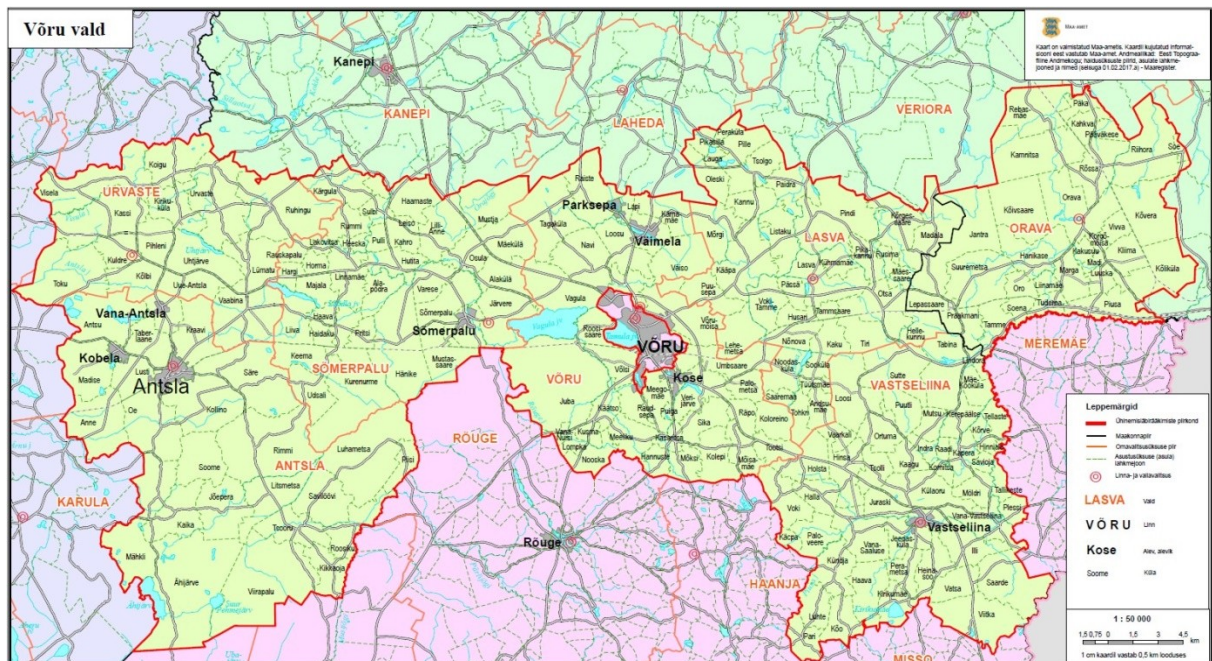
Eelnõu seletuskirja kohaselt on selle eesmärgiks „Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi omavalitsus) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamiseks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus, kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus) vastav omavalitsus“.

Antsla Vallavolikogu mõistab, et 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 vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile. Vabariigi Valitsus ei kohalda käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit ning kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis jääb omavahel ühinevate Antsla valla ja Urvaste valla ühinemisel elanike arv alla kriteeriumi ja nimetatud omavalitsused ei täida ka HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandi saamise tingimusi, siis esitas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks ettepaneku Antsla valla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Vastseliina valla ja Võru vallaga.

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Antsla valla, Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Urvaste valla, Vastseliina valla ja Võru valla ühinemise teel Võru maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Võru vald (kogupindala 1364,2 km², rahvaarv 15 639). Moodustatav vald vastaks miinimumsuuruse kriteeriumile kui ka soovitusliku suuruse kriteeriumile.

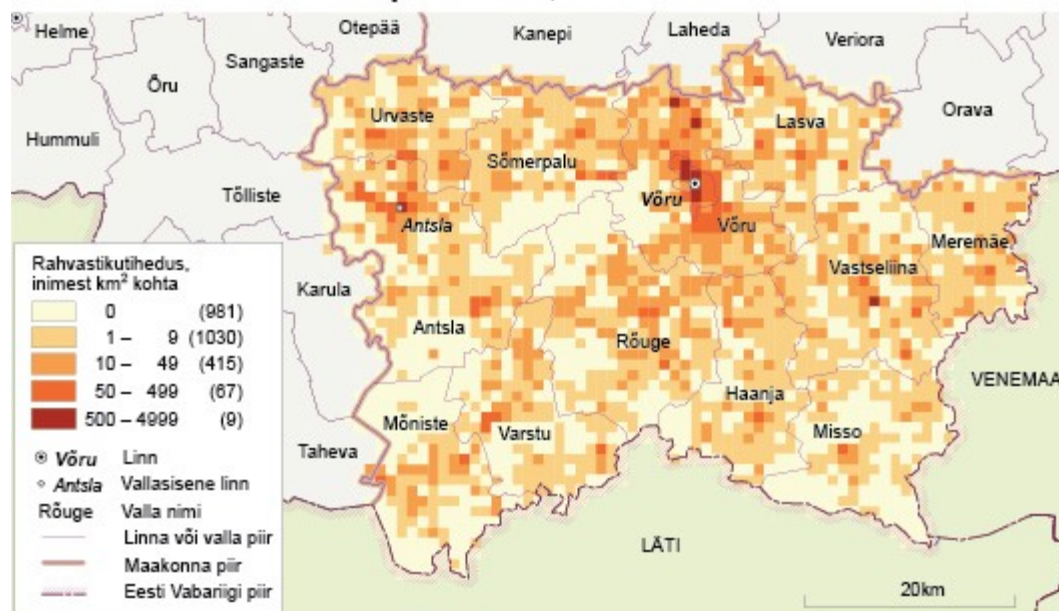
Lähtudes piirkonna tegelikust elukorraldusest, pendelrände suundadest, teenuste paiknemisest, Lõuna- Eestis aegade jooksul välja kujunenud asustumusdistriktist ning

vaadates juuresolevat kaarti (joonis 1), ei nõustu Antsla Vallavolikogu Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga, millega soovitakse muuta haldusterritoriaalsed korraldust Võru valla moodustamise teel.



Joonis 1. Kavandatava Võru valla ulatus idast läände on 85 km ning põhjast lõunasse kitsamas kohas 10 km.

Võru maakonna rahvastiku paiknemine, 31.12.2011



Allikas: Statistikaamet

Joonis 2.

Haldusreformist lähtuval omavalitsuste ühendamisel peab olema positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele.

Tulenevalt seadusest peab haldusterritoriaalse korralduse muutmisel kaaluma:

- 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 terviklikkust.

Antsla Vallavolikogu on kaalunud põhjalikult kõiki ETHS § 7 lõikes 5 toodud asjaolusid ning leidnud, et sundühendamisel on selgelt negatiivne mõju Antsla-Urvaste piirkonna elanikele.

“Antsla valla keskus Antsla linn on erinevate uuringute kohaselt Võru linna kõrval ainsaks piirkondlikuks keskuseks Võrumaal (nn 3. tasandi teenuskeskus)”.

Seda kinnitab mh nii Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE uuring (TÜ RAKE. “Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“, 2015) kui ka maakonna sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringu analüüs (Kamenjuk, P., Võru maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu “Võru maakonna sotsiaalne infrastruktuur“ analüüs. Sisend Võru maakonna toimepiirkondade määramiseks, 2014.)

Sellest tulenevalt moodustab Antsla koos oma mõjupiirkonnaga (Urvaste vald + teatud külad Sõmerpalu, Karula ja Tõlliste vallast) selgelt eraldiseisva toimepiirkonna, millel pole mingit ühisosa nt Lasva, Orava ja Vastseliina valdadega.

Kavandatava Võru valla ida-lääne suunaline väljavenitatus (joonis 1) ja sellega kaasnevad suuremad transpordi- ja ajakulud keskuse (Võru) ja tagamaa (Antsla-Urvaste) vahel mõjutavad 5000 inimest. Tänaused liikumismustrid pole kaugeltki nii selgelt välja kujunenud, nagu seda kinnitab eelnõu seletuskiri. Suur osa Antsla-Urvaste piirkonnas elavatest inimesed jäävad Võrust enam-vähem sama kaugemale kui Valga-Valkast ja Otepääst ning kasutavad aktiivselt ka seal pakutavaid avalikke- ja erateenuseid.

Seitset tänast omavalitsust ühendav tulevikuvald võib osutada ebasoodsaks Antsla-Urvaste piirkonnale ja siin elavatele inimestele, kuna võib tekkida olukord, et uue valla keskus muutub tugevamaks oma tagamaa arvelt. Rõngasvaldade moodustamist pole peetud mõistlikuks lahenduseks ja ekspertide poolt soovitatuks

(<https://haldusreform.fin.ee/2015/10/ekspertkomisjoni-soovitusi-haldusreformiks>). Ometi võimaldatakse eelnõuga luua olukord, kus teineteisest vähem kui ühe kilomeetri kaugusele (sama tänava eri otstes) jääksid tänaste arengute tulemusena kahe omavalitsuse administratsioonid - Võru Linnavalitus ning Võru Vallavalitsus, mis mõlemad pakuvad oma omavalitsuse elanikele samu teenuseid. Praegu on Antsla selge keskus oma piirkonnas, Antsla ja Urvaste vahel toimib keskus-tagamaa suhe. Seitsme KOVi ühinemisel Võru vallaks

luuakse aga olukord, kus tekib suur rõngasvald, mille keskus asub teise omavalitsuse territooriumil ning seega on loogiline asustumusmuster rikutud.

1. Sundühendamise mõju ajaloolisest aspektist

Suurem osa Antsla vallast koos Urvaste vallaga on ajalooliselt kuulunud Urvaste kihelkonda. Kihelkonda kuulus lisaks veel ka suur osa tänasest Sõmerpalu vallast. Antsla ja Urvaste on olnud ajalooliselt tugevalt seotud ning nende ühinemine on selles aspektis loomulik. Sõmerpalu vald on küll ajalooliselt olnud seotud Antsla-Urvaste piirkonnaga, kuid samas on tänaseks asustus suuresti koondunud valla Võru linna poolsele alale, mistõttu elanike igapäevane seos Antslaga on vähene. Antsla ja Urvaste valla teistel naabervaldadel (Mõniste, Otepää) pole olnud otseselt ajaloolist sidet Antsla vallaga (küll aga Urvaste vallaga). Antsla vallal on olnud ja on tänapäevalgi side Karula valla kui Vana-Võrumaa osaga - tänasest Karula vallast on osa kuulunud enne 1938. aasta haldusreformi Antsla valla koosseisu.

Ajaloolistest aspektidest tulenevalt on Antsla-Urvaste liitmist Võru vallaga raske põhjendada.

Endise Vastseliina kihelkonnaga (Lasva, Orava, Vastseliina) pole Antslal-Urvastel mingit ajaloolist seost ega sidet. Pannes kokku ajalooliselt väga erinevad piirkonnad mõjutab see otseselt negatiivselt piirkonna identiteeti.

2. Sundühendamise mõju elanike elutingimustele

Urvaste vald on läbi erinevate teenuste tugevalt seotud Antsla vallaga. Urvaste valla keskus Kuldre küla on vaid ca 8 km kaugusel Antsla linnast, mistõttu Antsla linn on Urvaste valla elanikele loomulik tõmbekeskus nii avalike (esmatasandi tervishoid, muusikakool, gümnaasium jm) kui ka erateenuste (kauplused, tankla jm erinevad teenused) osas. Spetsiifilisemate teenuste osas on tõmbekeskusteks nii Võru, Otepää, Valga/Valka kui ka Tartu. Esimesed kolm jäävad Antsla- Urvaste keskusest võrdsetele kaugustele (36-39 km). Kõik nimetatud keskused on ühistranspordiga pigem halvasti kättesaadavad. Võru on tänu maakonnapõhisele ühistranspordi korraldusele siiski mõnevõrra paremini Antsla-Urvastega ühendatud.

Juhul, kui toimub seitsme KOVi sundühendamine, kaotab Antsla oma tähtsuse maakonna teise keskusena, kuna teised partnerid (Orava, Lasva, Vastseliina, Võru, Sõmerpalu) eelistavad keskusena Võru linna (uue KOVi keskus on Võru). Suure tõenäosusega saab Võrus toimuv oluliselt suurema prioriteedi kui Antslas toimuv. Seega kaotavad elanikud otseselt – kohapealseid teenuseid ei arendata enam sellisel määral, kuna teiste partnerite jaoks on tegu mitteprioriteetse piirkonnaga.

3. Sundühendamise mõju elanike ühtekuuluvustundele

Antsla ja Urvaste valla näol on tegu ühtse toimepiirkonnaga, Antsla linn on loomulik keskus Urvaste vallale ning ka teatud küladele Karula, Tõlliste ja Sõmerpalu valdadest.

Antsla ja Urvaste valla elanike ühtekuuluvustunne on suurem ka Sõmerpalu vallaga, kuna ajalooliselt oldi ühises Urvaste kihelkonnas, mis on olnud koostöö aluseks paljudes valdkondades ka tänapäeval. Samas, Võru valla, Lasva valla, Orava valla ja Vastseliina valla

elanikega Antsla ning Urvaste elanikel ühisosa puudub täielikult. Antsla vallal on suurem ühtekuuluvustunne ka Karula vallaga, seda kuni Lüllemäe küalani.

Kohaliku omavalitsuse kõige olulisem roll demokraatlikus riigikorralduses seisneb tema võimes tasakaalustada keskvalitsust. See võime on seda tugevam, mida tugevamini kohalik omavalitsus kohalikku identiteeti kannab. Teenuse kvaliteedi kõrval, millele haldusreformi eesmärkide nimetamisel samuti viidatakse, on väga oluline ka kohalike omavalitsuste identiteet, kuna väikeses organisatsioonis on protsessid kogukonna pilgu all ja suuresti isereguleeruvad.

Sundühendamise mõjub selgelt negatiivselt elanike ühtekuuluvustundele, kuna pannakse kokku ilma igasuguse ühisosata omavalitsused ning kogukonnad, mis lõhub nii ajaloolist kui ka igapäevast toimemustrit. Antslast on nt Oravale enam kui 65 km ning mingit seost nende piirkondade vahel pole.

4. Sundühendamise mõju avalike- ja erateenuste osutamise kvaliteedile

Antsla-Urvaste piirkonna keskus Antsla linn on üks kahest 3. tasandi teenuskeskusest Võrumaal, mis tähendab, et peamised avalikud- ja erateenused on piirkonnas kättesaadavad. Eelduslikult väga suurt mõju Antsla ja Urvaste ühinemisel kvaliteetsete teenuste pakkumisel ei ole, samas luuakse paremad eeldused piirkonna jaoks oluliste projektide elluviimiseks (nt esmatasandi tervisekeskuse rajamine). Rahvastiku vähenemise tingimustes on peamiseks väljakutseks olemasolevate teenuste säilitamine, ühinenud omavalitsuses on see mõnevõrra lihtsam tänu suuremale elanike arvule.

Uuringu “Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ kohaselt on Antsla teenuspiirkonnas kvaliteetteenustest puudu üksnes ujula, mille majandusliku tasuvuse piir ongi oluliselt kõrgem. Piirkonda on nähtud ette ka esmatasandi tervisekeskus (üldarstiabi, füsioteraapia, ämmaemand, koduõde, apteek), mille teeninduspiirkonnaks on RAKE uuringu kohaselt Antsla ja Urvaste ning mille rahastustaotlus (ainukene Võrumaalt) on Sotsiaalministeeriumile esitatud. Täna teenindab Antsla-Urvaste piirkonna elanikke kolm perearsti. Uue hoone ehitamisega lisanduvad tervishoiuteenustena füsioterapeut, ämmaemand ja psühholoogiline nõustamine. Lõuna-Eesti Hooldekeskus AS on Antslasse rajamas kaht 30 –kohalist erihooldekodu psüühiliste erivajadustega inimestele, luues ca 20 töökohta.

Avalikest- ja erateenustest on Antsla linnas olemas: gümnaasium, kultuurikeskus, esmatasandi tervishoiukeskus, hambaravi kabinet (Vana-Antslas), apteek, hooldekodu eakatele, ehituskaupade kauplus, postkontor, pakiautomaat, kiirabijaam (brigaadi asukoht), riiklik päästekomando, politseikonstaabli jaoskond, töötukassa büroo.

Viimase nelja teenuste olemasolu piirkonnas näitab, et erinevad riigiasutused ja -ametid on pidanud vajalikuks nimetatud teenuste paigutamise ja allesjätmise Antslasse. Seda eelkõige tulenevalt Antsla kaugusest teiste keskuste suhtes ning paikkonna rahvastiku tihedust silmas pidades.

Kaugemalt vaadates võib tunduda mõistlik, et Antsla, jäädes maakonnakeskusest 35 km kaugusele, on arusaadavalt ka tema tugevas mõjusfääris, seda erinevate teenuste tarbimist silmas pidades (*määruse eelnõu seletuskiri lk 15*). Eelnõu seletuskirjas lk 23 on kirjas: „Spetsiifilisemate teenuste osas on tõmbekeskuseks Võru, mis on samas nii Kuldrest kui Antslast ca 35 km kaugusel ning ühistranspordiga pigem halvasti kättesaadav.“ ja „Tulenevalt elanike liikumissuunast on sundühendamise puhul loogiliseks valikuks Võru suund.“ Kindlasti poleks nimetatud „loogiline valik“ nii ilmne, kui ühistransport maapiirkondades poleks korraldatud vaid maakonnapõhiselt. Enamus maakonnaliine lõpeb seal, kus algab teine maakond. Tänapäevane ühistranspordi korraldus ei võimalda välja kujuneda tegelikel liikumismustritel, pigem liiguvad inimesed ühistranspordiga suundades, kuhu transport toimub. Näiteks on ujumiskohana Pühajärve kindlalt Antsla-Urvaste elanike esimene valik. Kindlasti oleks nimetatud koha kasutus veel suurem, kui seda toetaks toimiv ühistransport.

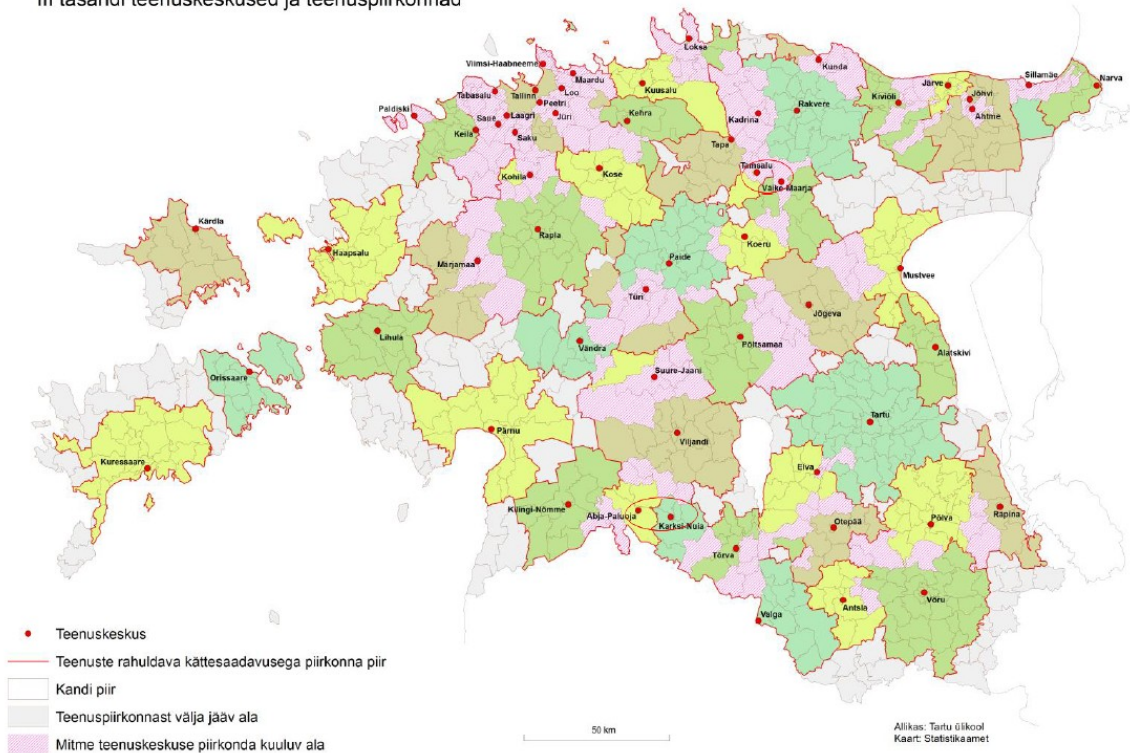
Antsla-Urvaste elanike jaoks on tähtsusetult teiseks ostukohaks, pärast Antsla kauplusi, kujunemas Valga-Valka. Pelgalt seda asjaolu arvestades võiks Antsla-Urvaste piirkonna liita Valga vallaga. Tartu, jäädes Antslast 72 km kaugusele (läbi Kanepi liigeldes on alates 2016. aasta sügisest mustkattega tee), on Antsla piirkonna elanikele tõmbekeskusena peaaegu, et samaväärne Võru linnaga. Kui transpordiühendused Tartu suunas oleksid paremad, oleks Antsla tuntavalt rohkem Tartuga seotud kui täna.

Antsla ja Urvaste valla mitteühendamisel Võru vallaga suurenevad eeldused Antsla kui keskuse arendamiseks. Eelduslikult on ette näha vähemalt tänaste teenuste säilimine, hoolimata sellest, et elanikkond prognoositavalt väheneb. Veel vähem on oodata arenguid teenuste mitmekesisuse ja kvaliteedi osas, kui toimub sundühendamine Võru vallaga.

Valitsus leiab, et Antsla ja Urvaste valla ühendamisel Sõmerpalu, Lasva ja Võru vallaga paranevad üldised eeldused teenuste arendamiseks, kuid samas panustatakse nendesse eelduslikult Võru linna baasil, mis on kolmele mainitud omavalitsusele loomulikuks keskuseks ning teenuste tarbimise kohaks. See viib aga selleni, et teenuste mitmekesisus Antsla-Urvaste piirkonnas aja jooksul eeldatavasti väheneb ning kättesaadavus tulenevalt nende paiknemisest Võru vallakeskuses halveneb.

Antsla-Urvaste ühendamisel Võru vallaga luuakse olukord, kus eelduslikult hakkab aja möödudes kohapeal osutavate teenuste hulk kahanema ning teenused tarbijatest kaugenema.

III tasandi teenuskeskused ja teenuspiirkonnad



Joonis 3 III tasandi teenuskeskused ja hea kättesaadavusega piirkonnad

Antsla on ainus III tasandi teenuskeskus, mida ähvardab sundühendamine. Enamus sama tasandi teenuskeskuseid jätkab uue valla keskusena. Erandiks on Orissaare, kuid neil toimub vabatahtlik ühinemine Saaremaa vallaga. Samas on Orissaare väiksem keskus (~ 800 el) ja väiksem vald (1800 el) kui Antsla, vastavalt 1350 ja 3365. Erandiks on ka Abja ja Karksi, kuid nemadki asuvad teineteisele lähemal kui Antsla ja Võru, samuti ühinevad nad vabatahtlikult.

Sundühendades Antsla-Urvaste Võru vallaga ei suurene ka piirkonnas tegutsevate huviringide mitmekesisus ega parane kvaliteet. Seisuga 01.01.2017 tegutses Antsla-Urvaste piirkonnas ca 60 erinevat huviringi, kattes enamike kohalike elanike huvidest tuleneva nõudluse. On välja kujunenud, et valdavalt osaletakse huviringides juhul, kui selle kättesaadavus ei jää kaugemale kui 15 minutit. Ühendades Antsla-Urvaste Võru vallaga, saab suur osa siinse piirkonna elanikke, majanduslikest ja transpordikorralduslikest oludest tingituna käia endiselt vaid neis huviringides, mis toimuvad kohapeal või asuvad 15 minutilise kättesaadavuse raadiuses.

Ühendades kõik nn Põhja-Võrumaa omavalitsused (Urvaste, Antsla, Orava, Sõmerpalu, Vastseliina, Võru ja Lasva) tekiks küll enam kui 11 000 elanikuga omavalitsus keskusega Võru linnas, mis parandab üldiseid eeldusi avalike teenuste arendamiseks, kuid mis Antsla linna toimepiirkonnas suure tõenäosusega võimekust kvaliteetseid teenuseid pakkuda ei suurendaks, kuna arendusfookus koonduks vastaval juhul Võru suunas.

5. Sundühendamise mõju haldussuutlikkusele

Ametnike spetsialiseerumise võimalus Antsla ja Urvaste valla ühinemisel kasvab. Mitmed valdkondlikud spetsialistid on juba praegu Antsla Vallavalitsuses olemas, nt lastekaitse spetsialist, arenguspetsialist, kultuuri- ja noorsootööspetsialist, ehitus- ja keskkonnaspetsialist, haljastusspetsialist.

Samas puuduvad nimetatud spetsialistid Urvaste Vallavalitsuses, st vastavad tööülesanded on ära jagatud teiste ametnike või töötajate vahel. Antsla ja Urvaste valdade ühinemisel tekib võimalus veel paremaks ametnike ja töötajate spetsialiseerumiseks, spetsialistide täisajaga tööle rakendamiseks ja ka täiendavate spetsialistide kaasamiseks, nt vääртеomenetleja, haridusspetsialist jm.

Ühinedes Sõmerpalu, Võru ja Lasva vallaga on eeldused haldussuutlikkuse tõstmiseks suuremad kui kahe valla ühinemisel, samas säilib vajadus arendada Antslas, kui suuremas keskuses, pakutavaid teenuseid. Suure Võru valla puhul tuleb Antsla-Urvaste piirkonnal hakata võitlema erinevate teenuste säilimise eest.

Kui seitse KOVi sundühendatakse, siis ei jää suure tõenäosusega Antslasse spetsialiseeritud ametnike nii palju kui praegu, mis tähendab, et kohalik haldussuutlikkus suure tõenäosusega väheneb ning elanikel tuleb käia asju ajamas Võrus. Seda põhjusel, et ülejäänud viie KOVi jaoks pole Antsla kui keskuse arendamine prioriteet ning seetõttu koondub haldussuutlikkus reaalsuses Võrru.

6. Sundühendamise mõju demograafilisele situatsioonile

Vabariigi Valitsus eelnõu seletuskiri nendib, et Antsla kui ka Urvaste rahvaarv on viimase 10 aasta jooksul kahanenud samas tempos – keskmiselt ca 1,6-1,7% aastas. Tegu on maakonna keskmisest suurema kahanemisega. Samas on rahvaarv vähenenud ja ka vananenud kõigis maakonna omavalitsustes. Statistikaameti rahvastikuprognosis näitavad, et Võrumaa elanike arv jätkab järgmise 10-20 aasta jooksul järjepidevat vähenemist, kahanemistempo ulatub keskmiselt enam kui 1%ni aastas. Võib eeldada, et omavalitsuste ühinemise mõju demograafiale on pigem tagasihoidlik, seda näitavad ka varasemad ühinemiskogemused. Teatud positiivne mõju võib olla Võrumaal levinud algatustel nagu “tule-maale”, millesse aktiivselt panustades võib ka nn Lääne-Võrumaa teatud levendust demograafiale saada.

Aasta 2016 oli esimene pärast 23 aastat, mil sisseränne Antsla valda oli suurem kui väljaränne. Antsla ja Urvaste ühendamine tekkiva Võru vallaga ei muuda demograafilisi trende koheselt. Küll hakkab tuntav mõju tekkima aastate jooksul, mida kinnitavad ka senised demograafilised protsessid - elanikkonna vähenemine kõikjal ääremadel. Arvestades lisaks aeglase ühistranspordi (Antsla-Võru-Antsla võrdub ajalisel 2 tunni ja 10 minutiga) ja kehvast seisust riigimaanteega, ongi mõne aja möödudes kujunemas Võrumaal uus ääremaa.

Kui Antsla-Urvaste piirkonna elukorraldust puudutavaid otsuseid hakatakse juba lähitulevikus tegema Võrus, aitab see pikemas perspektiivis kaasa elanikkonna väljarände ja mitte Võru, vaid pigem Tartu ja Tallinna suunas.

Erinevad uuringud näitavad, et demograafiliste protsesside suunamine on riikliku tasandi küsimus ning omavalitsusüksused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda. Seega pole ühtegi põhjust eeldada, et seitsme KOVi sundühendamine mõjuks demograafilisele situatsioonile kuidagi positiivsemalt kui vaid Antsla/Urvaste ühinemises.

7. Sundühendamise mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Transpordiühendused Urvaste valla erinevate piirkondade ning Antsla linna vahel on täna olemas ja toimivad. Kuldre ja Antsla vahel on mõlemas suunas 5 ühendust päevas, sõiduaeg on 10-15 minutit. 3-4 ühendust päevas on ka kaugemate küladega, sh ka Valgamaa omavalitsuste Tõlliste valla (Tagula) ja Karula vallaga (Lüllemäe). Vastavad külad jäävad 10-15 km ning ca poole tunnise bussisõidu kaugusele Antslast. Seega on ka täna transpordiühendused toimepiirkonnas teatud tasemel tagatud. Maakonnakeskuse Võruga on Antslal ühendus ca 10 korda päevas. Siin on probleemiks sõidu kestvus – kohati on see enam kui 1 tund, mis teeb isikliku sõiduautoga Võrru sõidu konkurentsivõimelisemaks. See aga pole kõigil võimalik. Sundühendamisel ühendused Võruga suure tõenäosusega kiiremaks ja mugavamaks ei muutu.

Ühistranspordi tänane korralduspõhimõte maakonnapõhiselt, st maakonnapiirist maakonnapiirini, ei aita kaasa tegelike liikumismustrite väljakujunemisele. Pigem liiguvad inimesed ühistranspordiga suundades, kuhu transport toimub. Mitte suundades kuhu soovitakse.

Antsla ja Urvaste valla ühendamisel tulevase Võru vallaga on tagatud küll transpordiühendus tulevase keskusega (Võru linn), kuid vahemaad on pikad ning äärealadelt keskusesse jõudmiseks kulub ühistranspordiga enam kui tund ning Võru valla keskuses ja Võru linnas paiknevad avalikud ja erateenused jäävad ebamõistlikult kaugemale igapäevaseks tarbimiseks.

8. Sundühendamise mõju ettevõtluskeskkonnale

Otsest suurt mõju ettevõtluskeskkonnale Antsla ja Urvaste ühinemise tulemusena ei teki. Eelduslikult suureneb ühinenud omavalitsusel võimalus erinevate projektide elluviimiseks. Juba tänastes oludes saanuks Antsla vald kaasa aidata ettevõtluse arengule (nt Kobela tööstusala), kui riik ei pidurdaks maa-ala munitsipaliseerimist. Täna on Antsla vald teinud riigile ettepaneku nimetatud maa-ala välja osta. **Kui sundühendatavate valdade vallakeskus hakkab paiknema Võru linnas, ning otsused tehakse seal, on suurem tõenäosus, et ettevõtlusvaldkonda arendavatest projektidest realiseeruvad esmajärjekorras keskusele lähemad.** See hakkab kitsendama Antsla-Urvaste

ettevõtlustingimusi ja uute töökohtade teket, mis omakorda aitab kaasa elanikkonna väljarände ja ääremaastumisele.

9. Sundühendamise mõju hariduslikule olukorrale

Kaugemalt vaadates võib tunduda mõistlik, et Antsla, jäädes maakonnakeskusest 35 km kaugusele on arusaadavalt ka tema tugevas mõjusfääris, seda erinevate teenuste tarbimist silmas pidades. Võttes aluseks ainult hariduselu saab täna, nagu ka viimasel aastakümnel tõdeda muud. **Suuremale osale piirkonna noortest, valides pärast põhikooli lõpetamist mõnda teist gümnaasiumi Antsla asemel, jääb Võru gümnaasium valikuid tehes viimaseks.** Viimase 10 aasta jooksul (2007-2016) on Antsla Gümnaasiumis lõpetanud põhikooli 430 õpilast. Gümnaasiumiastmes jätkas neist 303 noort. Piirkonniti jagunesid õpilased järgmiselt: Antslas 239, Tartu linnas 38, mujal Eestis 20 ning Võru linnas ja vallas 6. **Need numbrid näitavad selgelt, et Võru ei ole haridusvõrku silmas pidades Antsla piirkonna noortele tõmbekeskuseks.** Aastatel 2010-2016 lõpetas Kuldre Kooli 108 noort, kellest gümnaasiumi haridust asus omandama 64 noort. Suurem osa neist asus edasi õppima Antsla gümnaasiumis (22), Otepääl (14) ja Tartus (13). Ülejäänud jagunesid Tallinna, Võru, Elva, Ülenurme, Nõo jne gümnaasiumide vahel.

Antsla Gümnaasiumis oli 2016/2017 õppeaastal 298 õpilast, sh gümnaasiumiastmes 53. Urvaste valla Kuldre koolis oli õpilasi 114, seega on tänases seisus tegu igati jätkusuutliku põhikooliga. Mõlemas vallas on ka üks lasteaed, mille rühmad on täidetud.

Antsla Muusikakool, mis teenindab Urvaste ja teisi lähipiirkonna valdade õpilasi tõendab, et ka täna suudetakse piirkonnas pakkuda kvaliteetset huviharidust ning Antsla näol on tegemist reaalse keskusega. Nimetatud asutused jätkavad vastavalt Antsla ja Urvaste valla ühinemislepingule toimimist ka ühinemise järgselt.

Sundühendamisel Võru vallaga on küsitav gümnaasiumiastme säilimine Antsla-Urvaste piirkonnas, kuna ühinemisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga võib kiireneda gümnaasiumiastme sulgemine Antslas. Suures Võru vallas oleks peale ühinemist kaks gümnaasiumi – Parksepa ja Antsla. Kuigi Antsla linnast Võrus gümnaasiumis käia on võimalik ka igapäevaselt, siis Antslat ja Urvastet ümbritsevast hajaasustusest pole see, kas ühistranspordi puudulikkuse tõttu võimalik või oleks nii ajamahukas, et laps peaks kooli ja koolist tagasi sõitmisele kulutama suurema osa oma päevast, seega peaksid need lapsed elama ühiselamus. Antsla gümnaasiumi sulgemisega halveneb hariduse kättesaadavus, sest kõik lapsed ei ole sotsiaalselt küpsed alustama 15-aastaselt iseseisvat elu. Hakates igapäevaselt Võru vahet sõitma on kindlasti välistatud kooliväline huvitegevus, sest transpordi peale kulub lastel üle kahe tunni.

10. Sundühendamise mõju ühtse teenuspiirkonnana toimimisele

Antsla vald ja Urvaste vald moodustavad täna ühtse teenuspiirkonna. Nimetatud omavalitsuste ühinemise järgselt oleks seda võimalik tugevdada. Samas ei ulatu Antsla linna mõjupiirkond kaugemale kui seda on Sõmerpalu, Karula ja Tõlliste valdade Antsla vallaga

piirnevad külad. Antsla-Urvaste sundühendamisel Võru vallaga ei teki loogilist keskus-tagamaa seost, ega ka ühtset teenuspiirkonda.

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise ja juhtimisvõimekus korreleerub tugevalt elanike arvuga omavalitsustes. Suurema elanike arvuga teenuspiirkonnas on suurem võimalus välja arendada kompetentsid, mida väikese teenuspiirkonnaga omavalitsuses ei ole võimalik teha. Samas tuleb hajaasustuspriirkondades arvestada kaugustega vallakeskusest. Kavandatava Võru valla (Antsla-Urvaste kuni Orava-Vastseliina) puhul ei teki ühtset teenuspiirkonda seni, kuni ei arene kvalitatiivselt uut, tänasest efektiivsemat ühistranspordisüsteemi ja -võrku.

Seitsme omavalitsuse sundühendamisel tekib väga keerukas juhtimismudel ning praktiliselt võimatu on rääkida ühtsest teenusepiirkonnast, kuna:

1. Antsla kui III tasandi keskus ei ole teiste partnerite jaoks prioriteetne, mis tähendab, et tegu on potentsiaalse konfliktkohaga – teised partnerid soovivad panustada Võrru, mis aga ei ole Antsla-Urvaste elanike huvides;
2. Seitsme omavalitsuse keskuse arendamine Võru linnas loob olukorra, kus uue KOVi keskus asub teise KOVi territooriumil – süveneb ebaloogiline juhtimismudel;
3. Sedavõrd suure territooriumi puhul on vajalik välja arendada detsentraliseeritud juhtimismudel – sellega pole aga tegeletud ning praktikas tähendab see seda, et Antsla-Urvaste jäävad kaotajaks – nende elanikkond on väiksem kui 1/3 uue valla elanikkonnast;
4. Kokkuvõttes – seitsme KOVi sundühendamisel tekib olukord, kus kokku saavad seni ilma reaalse ühisosata KOVid – seetõttu pole võimalik rääkida ühtsest teenusepiirkonnast.

11. Haldusreformi seadusest tulenevad tegevused ja otsused Antsla Vallas

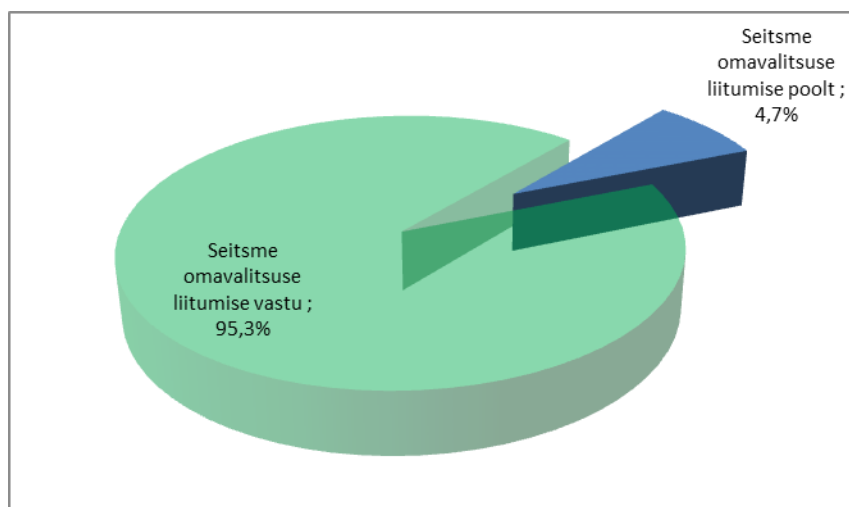
Antsla Vallavolikogu tegi 16. veebruari 2016. a otsusega ettepaneku kõikidele naaberomavalitsustele (Urvaste, Sõmerpalu, Varstu, Mõniste, Karula ja Tõlliste) v.a Rõuge ning Taheva vallale, alustada ühinemisläbirääkimisi. Kõik omavalitsused v.a Urvaste vastasid ühinemisläbirääkimiste alustamisele eitavalt. Ettepaneku tegemisel arvestati eelkõige sellega, et nimetatud omavalitsuste, eriti aga Sõmerpalu, Karula ja Tõlliste valdade, Antslaga piirnevad alad kuuluvad selgelt vallakeskuse Antsla mõju/teenindussfääri. (*määruse eelnõu seletuskiri lk 15*). Eelnevalt nimetatud piirkondadest toimub Antslas paiknevate teenuste (haridus, kultuur, huviringid ja -haridus, kauplused, perearst, pakiautomaat, tankla jne) sage kasutamine.

Meremäe Vallavolikogu 5.jaanuari 2016. a otsusele nr 1, moodustada kõikide Võru Maakonna valdade liitmisel üks omavalitsus, vastas Antsla Vallavolikogu eitavalt /*Antsla Vallavolikogu otsus nr 12 29.märts 2016*/

Karula vallast soovisid Antsla vallaga liituda kaks küla: Lusti, mis oli ka enne 1938. a haldusreformi Antsla valla osa ning Rebasemõisa, mis jääb Karula Rahvuspargi maadele ja on ajaloolis-kultuuriliselt seotud Antsla valla Haabsaare-Kaika kandiga. Karula Vallavolikogu 19. detsembri 2016. a otsusega nr 23 ei nõustunud nimetatud külade osas Karula valla halduspiire muutma.

12. Küsitluse läbiviimine seoses Vabariigi Valitsuse poolt algatatud omavalitsuste ühendamisega

23-24. aprillil 2017.a toimunud rahvaküsitlusel esitati osalejatele küsimus: „Kas toetate Vabariigi Valitsuse poolt algatatud Antsla valla, Urvaste valla, Sõmerpalu valla, Võru valla, Lasva valla, Vastseliina valla ja Orava valla ühendamist üheks omavalitsusüksuseks?“ Küsitlusel osalejate nimekirja oli kantud 2895 inimest. Kahel päeval osales küsitlusel 977 inimest, mis moodustab 33,75 % hääletamisõiguslikest Antsla valla elanikest. Seitsme omavalitsusüksuse ühinemise poolt oli 46 osalejat ehk 4,7 % vastajatest. Ühinemise vastu oli 931 inimest ehk 95,3 % vastajatest.



Joonis 4. 23.-24. aprillil Antsla vallas toimunud haldusreformi rahvaküsitluse tulemused

13. Kokkuvõtteks

„Haldusreformi seaduses on sätestatud reformi eesmärgid, toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu:

- 1) kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel,
- 2) piirkondade arengueelduste kasutamisel,
- 3) konkurentsivõime suurendamisel,
- 4) ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. „

Sundühendades Antsla-Urvaste Võru vallaga võib paraneda uue omavalitsuse võimekus, kuid kindlasti ei parane avalike teenuste pakkumine Antsla-Urvaste piirkonnas. Luuakse eeldused parandada Antsla-Urvaste piirkonna arengueelduste kasutamist ning ka konkurentsivõime kasvu. Kuid seejuures oleks administreeritav territoorium uue Võru valla puhul sedavõrd suur, et täna on raske ette näha, millises piirkonnas ning millises mahus erinevaid arengueeldusi kasutama hakatakse. Seda eriti tingimustes, kus pole enam piisavalt aega hakata tegelema sisuliste läbirääkimistega erinevate osapoolte (tänapäevaste omavalitsuste) vahel. **Kuna Antsla-Urvaste jääks moodustatava valla ääremaale, on pigem tõenäolisem, et siinsed eeldused jäävad kasutamata või kasutatakse neid vähem. Samal põhjusel ei**

saa moodustatava Võru valla puhul rääkida ühtlasemast piirkondlikust arengust, kui seda on tänastes Antsla ja Urvaste omavalitsustes. Mida suurem on omavalitsuse hallatav piirkond, seda suuremad on erisused selle sees.

„Haldusreformi tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused:

- 1) olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu*
- 2) täitma seadusest tulenevaid ülesandeid.“*

Juba tänastes oludes - elanike arv 4650 ja rahvastiku tihedus ~11,2 in/km², suudavad Antsla ja Urvaste korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadustest tulenevaid ülesandeid. Kui tulevikus seadustega sätestatud ülesannete arv suureneb, on nende täitmine võimalik naaberomavalitsustega koostööd tehes.

„Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.“

Niisama kindlalt nagu täna saab öelda, et suuremate omavalitsuste puhul paraneb teenuste kvaliteet, saab väita sedagi, et samal ajal kannatab nimetatud teenuste kättesaadavus nende omavalitsuste äärealadel. Kui esmalt jäetaksegi piirkonna tänastesse vallamajadesse teenuspunktid, siis tõenäoliselt aja jooksul, kulude kokkuhoiule viidates, kohapeal osutavate teenuste arv kahaneb ning lõpuks, kui teenuste tarbijate arv on jõudnud teatud piirini – kaovad lõplikult.

Kui väikeses organisatsioonis on paljud protsessid lihtsalt iseorganiseeruvad, siis suures organisatsioonis tuleb neid protsesse formaliseerida, erinevate allüksuste tegevust tuleb omavahel koordineerida ja see toob kaasa kulutuste kasvu.

Haldusreformi üheks eesmärgiks on ühtlasema piirkondliku arengu tagamine (*määruse eelnõu seletuskiri lk 16*). Sundühendades Antsla-Urvaste Võru vallaga, pole nimetatud eesmärk siin piirkonnas saavutatav. Eelduslikult hakataks enam investeringuid tegema vallakeskusesse ning Antsla-Urvaste jääb aegamööda n-ö vaeslapse ossa. Sundühendamise tagajärjel võib uutes volikogudes olla esimestel aastatel tavapärasest enam vaidlusi ja tülisid, mis omakorda pärsivad Võrumaa kui terviku arengut.

Eripalgeliste omavalitsuste sundühendamisel kaoks ka mõiste „kohalik“. Kohalik omavalitsus pole aga pelgalt teenindusasutus. Kohaliku omavalitsuse kõige olulisem ülesanne demokraatlikus riigikorralduses seisneb tema keskväime tasakaalustavas tegevuses. Kui neid tasakaalustavaid üksusi käimasoleva reformi käigus sedavõrd väheseks jääb, võib kannatada demokraatia Eestis tervikuna.

Leiame, et kohalik omavalitsus on põhiõiguste ja -vabaduste adressaadina samas ka põhiseaduslike õiguste kandja. Nii tagab põhiseadus kohalikule omavalitsusele õiguse seaduse alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1) ning õiguse olla ära kuulatud kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmise

küsimuses (PS § 158). Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 3 mõtestab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust selle püsielanikkonna õigusena lahendada seaduse alusel avalikke kohaliku elu küsimusi vastavuses kohaliku elu eripäraga.

Kirjeldatud argumente aluseks võttes oleks Antsla-Urvaste sundühendamine riive valdava enamuse piirkonna elanike aga ka siin tegutsevate ettevõtete ja organisatsioonide jaoks ning ei vastaks nende õigustatud huvidele (joonis 4).

Eelnevale viidates, palume Vabariigi Valitsusel mitte tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26.01.2017. a määrust nr 30 „Antsla valla ja Urvaste valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 "Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine" muutmine".

Samuti teeb Antsla Vallavolikogu Vabariigi Valitsusele ettepaneku lõpetada määruse "Vabariigi Valitsuse määruse "Antsla valla, Lasva valla, Orava valla, Sõmerpalu valla, Urvaste valla, Vastseliina valla ja Võru valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 "Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine" muutmine" " eelnõu menetlus.