

Vabariigi Valitsuse määruse „Tartu linna ja Tähtvere valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Tartu linna ja Tähtvere valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise Tähtvere valla liitumisel Tartu linnaga kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) initsiatiivil ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõuga moodustatakse Tartu linna ja Tähtvere initsiatiivi arvestades tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Tartu linna ja Tähtvere valla osas¹), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus²) vastav omavalitsus (Tähtvere valla osas).

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 (või liitumas) kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohaldanud HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võis hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see oli vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel (või liitmisel) oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele³⁴.

¹ Tartu linn ja Tähtvere vald alustasid liitumisläbirääkimisi haldusreformi seaduse tähtaegu järgimata, mistõttu nende liitumist on seletuskirjas nimetatud mööndustega vabatahtlikuks ühinemiseks, st nende

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

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

⁴ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

- 1) ajaloolist põhjendatust;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunnet;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;
- 9) mõju hariduslikule olukorrale;
- 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

Kuna volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Luunja vald (4251 elanikku) 1. jaanuariks 2017. a ühinemist ega liitumist ühegi piirinaabriga ega osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁵ ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil valitsuse istungi protokolliga määratud otsuse nr 12 punktiga 2.16 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Luunja valla ühendamise omavahel liitumisläbirääkimisi pidavate Tartu linna ja Tähtvere vallaga⁶. Tähtvere vald (2609 elanikku) ei vastanud 1. jaanuari 2017. a seisuga samuti kriteeriumile, mistõttu Vabariigi Valitsus algatas HRS § 9 lõike 2 alusel ka Tähtvere valla ühendamise (või liitumise) Tartu linnaga kriteeriumile vastavaks.

Vabariigi Valitsuse ettepanek ehk käesolev eelnõu esitati Rahandusministeeriumi poolt asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01464⁷. Tartu Linnavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga tingimusel, kui Luunja vald ja Tähtvere vald liidetakse Tartu linnaga. Luunja Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga.⁸ Tähtvere vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga vaikimisi ehk 15. maiks 2017. a Tartu maavanemale Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta arvamust ei esitanud⁹.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Tartu maakonnas, mille käigus moodustub kolme Tartu maakonna koosseisu kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Tartu maakonda kolm linna ja 19 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda kolm linna ja 17 valda. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena¹⁰ ning Vabariigi Valitsuse algatusel uute omavalitsuste moodustamise kinnitamise järgselt¹¹, jääb Eestis alles 83 omavalitsust, kokku 67 valda ja 16 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt ühe omavalitsuse võrra.

⁵ Vt HRS § 1 lõige 2: haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisest, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁶ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

⁷ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119453>.

⁸ Luunja Vallavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60747512>,

Tartu Linnavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60108113>.

⁹ HRS § 9 lõige 8: Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

¹⁰ 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.

¹¹ Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrused nr 86 ja 87 ning Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrused nr 95–106.

Liituvad omavalitsused on¹²:

- 1) Tartu linn (pindala 39 km² ja rahvaarv 96 894),
- 2) Tähtvere vald (pindala 115 km² ja rahvaarv 2609).

Tulenevalt asjaomaste volikogude esitatud seisukohtadest ning Luunja Vallavolikogu Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta esitatud haldusterritoriaalse korralduse muudatusega kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest lõpetas Vabariigi Valitsus 6. juulil 2017. a menetluse Vabariigi Valitsuse algatusel **Luunja valla liitmiseks Tartu linna ja Tähtvere vallaga** ning jätkata ainult haldusterritoriaalse korralduse muutmiselega **Tähtvere valla liitmiseks Tartu linnaga**. Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Tähtvere valla Tartu linnaga liitumise teel Tartu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Tartu linn (kogupindala 153 km², rahvaarv **99 503**¹³).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post olivia.taluste@rahandusministeerium.ee; tel 611 3092), eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid ka regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Kungas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (*teenistussuhe peatunud*).

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna juhataja Aet Sallaste (e-post aet.sallaste@fin.ee; tel 611 3497).

1.3. Märkused

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

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

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

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse omavalitsuste liitumise teel moodustatavale haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu

¹² Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

¹³ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

kinnitamine“ Tartu maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade liitumismenetlusest ja läbirääkimistest

Puhja Vallavolikogu otsustas oma 30. novembri 2015. a otsusega nr 29 algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning tegi Laeva Vallavolikogule, Tartu Vallavolikogule ning Tähtvere Vallavolikogule ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgiga moodustada omavalitsuse ühinemise tulemusena uus omavalitsusüksus.

Ettepaneku võtsid vastu ning haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamisega nõustusid nii Laeva Vallavolikogu, Tartu Vallavolikogu kui ka Tähtvere Vallavolikogu.

Tartu Linnavolikogu tegi ühinemiskõnelusteks ettepaneku Ülenurme, Tähtvere, Tartu, Luunja, Haaslava ja Nõo valdadele 18. veebruaril 2016. a. Haaslava Vallavolikogu nõustus ettepanekuga, mille üks põhjusi oli seisukoht, et Tartu linn on tõmbekeskus. Teised ettepaneku saanud volikogud lükkasid Tartu linna ettepaneku tagasi. Kuna Haaslava vallal puudub Tartu linnaga ühine administratiivpiir, siis Haaslava vallavolikogu lõpetas ühinemiskõnelused (11. mail 2016. a).

24. märtsil 2016. a tegi Võnnu Vallavolikogu ettepaneku kujundada uus omavalitsusüksus Kagu-Tartumaa ja Põhja-Põlvamaa baasil. Ühinemisläbirääkimiste ettepanek tehti Haaslava, Luunja, Mäksa, Meeksi, Piirissaare, Ahja ja Vastse-Kuuste vallavolikogudele. Eri põhjustel ühinemine nurjus.

Luunja Vallavolikogu tegi ettepaneku ühinemisläbirääkimisteks Tartu Vallavolikogule (21. juulil 2016. a). Ettepanekus märgitakse, et Tartu valla ja Luunja valla senine areng ning tulevikuperspektiivid on sarnased. Tegemist on Tartu linnaga vahetult piirnevate omavalitsusüksustega, kus elanikkonna kasvust ja vanuselisest struktuurist tulenevalt on sarnased vajadused teenuste, taristu ja omavalitsuse võimekuste väljaarendamisel ning koostööks Tartu linnaga. Tartu Vallavolikogu aga ei nõustunud Luunja valla ettepanekuga alustada ühinemiskõnelusi.

14. septembril 2016. a võttis Puhja Vallavolikogu vastu otsuse nr 29 „Haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise algatamiseks läbirääkimiste lõpetamine“, millega võttis vastu otsuse lõpetada ühinemisläbirääkimised Laeva, Tartu ja Tähtvere vallaga. Läbirääkimisi jätkasid Laeva vald, Tartu vald ja Tähtvere vald.

21. oktoobril 2016. a otsustas Tähtvere Vallavolikogu teha läbirääkimiste alustamiseks ettepanekud ka teistele naabritele:

Otsus nr 27 - Ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja läbirääkimiste alustamiseks Ülenurme, Nõo, Kambja ja Haaslava valdadega,

Otsus nr 28 - Ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamiseks Tartu linnaga.

21. oktoobril 2016. a otsustas Tähtvere Vallavolikogu korraldada rahvaküsitluse selgitamaks välja rahva arvamust erinevate ühinemisvariantide kohta.¹⁴ Tähtvere Vallavolikogu korraldas ajavahemikus 31. oktoobrist kuni 11. novembrini 2016. a rahvaküsitluse elanike arvamuse väljaselgitamiseks erinevate ühinemisalternatiivide vahel. Selle tulemused on esitatud tabelis 1. Tähtvere valla elanikud toetasid ülekaalukalt Tartu linnaga ühinemist.

Tabel 1. Tähtvere valla rahvaküsitluse tulemused

Ühinemissuund	Pooldajate arv (%)
Tartu, Laeva, Piirissaare vald	42 (7,7%)
Ülenurme, Nõo, Kambja, Haaslava vald	40 (7,3%)
Tartu linn	450 (82%)
Kehtetud sedelid	17 (3,0%)
Kokku osalejaid	549 (osalus 24,95%)

Allikas: Tähtvere valla küsitlustulemuste protokoll.

15. novembril 2016. a tegi Tähtvere Vallavolikogu rahvaküsitluse tulemuste põhjal järgmised Tähtvere valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud otsused:

Otsus nr 30 - Tabivere vallaga läbirääkimiste alustamisega mittenõustumine,
Otsus nr 31 - Piirissaare vallaga läbirääkimiste alustamisega mittenõustumine,
Otsus nr 32 - Läbirääkimiste lõpetamine Laeva ja Tartu valdadega,
Otsus nr 32 - Läbirääkimiste lõpetamine Laeva ja Tartu valdadega,
Otsus nr 33 - Ülenurme, Nõo, Kambja ja Haaslava valdadele tehtud ühinemissetepaneku tühistamine.

15. novembril 2016. a otsustas Ülenurme Vallavolikogu mitte nõustuda läbirääkimiste alustamisega Tähtvere vallaga (Ülenurme Vallavolikogu otsus nr 68).

8. detsembril 2016. a otsustas Tartu Linnavolikogu nõustuda Tähtvere valla ettepanekuga ja alustada liitumisläbirääkimisi ühe omavalitsusüksuse moodustamiseks (8. detsembri 2016. a otsus nr 401).

HRS § 7 lõikes 4 sätestatud tähtajaks, st 1. jaanuariks 2017. a siiski Tähtvere vald ja Tartu linn HRSis ja ETHSis vabatahtlikuks liitumiseks vajalikke toiminguid ja otsuseid ära teha ei jõudnud, mistõttu jäi omavalitsuste liitumine Vabariigi Valitsuse algatatud etappi, mis juhul HRS § 20–23 sätestatud ühinemistoetusi omavalitsustele ei maksta.

Tartu linn ja Tähtvere vald on pidanud omavahel sisulisi liitumisläbirääkimisi.

Tähtvere Vallavolikogu on seletuskirjas Tähtvere Vallavolikogu 21. oktoobri 2016. a otsusele nr 1-2/28 „Ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamiseks Tartu linnaga“ märkinud, et põhiargumendiks liitumisele on Tähtvere valla ja Tartu linna väga tihedalt läbi põimunud sotsiaal-majanduslik toimimine, mis moodustab täna sisuliselt ühtse toimepiirkonna, mille tugevaks tõmbekeskuseks on Tartu linn. Väga tihedalt on omavahel

¹⁴ <http://www.interest.ee/ilmatsalu/index.php?Rahvakysitus/>.

lõimunud Tähtvere valla ja Tartu linna haridussüsteem. Kuivõrd Tähtvere vallas puudub gümnaasium, siis enamik koolilapsi jätkab oma haridusteed Tartu linnas. Samas pole see suhe ühesuunaline, vaid Ilmatsalu Põhikoolis käivatest teiste omavalitsuste lastest moodustavad Tartu linna lapsed enam kui poole. See näitab, et ka linnas on inimesi, kes eelistavad oma lastele rahulikumas ümbruses asuvat kooli. Seega võimaldaks haridussüsteemi ühtne planeerimine luua sünergilist lisaväärtust. Analoogselt toimivad ka koolieelsed lasteasutused. Huvihariduses on Tähtvere valla laste ülekaalukaks eelistuseks Tartu linnas asuvad huvikoolid. Samas tegutsevad Ilmatsalu huvikeskuses ka paljud Tartu linna inimesed.

Omavalitsuste liitumise argumentidena nähakse järgmisi asjaolusid:

- Toimub tööealise elanikkonna intensiivne pendelränne Tähtvere valla ja Tartu linna vahel. Väga suur hulk Tähtvere valla inimesi töötab Tartu linna ettevõtetes ja asutustes. Samas toimib ka vastassuunaline liikumine Tartu linnast Tähtvere valda, sest enamikus valla suuremates ettevõtetes ja asutustes (nt A. Le Coq logistikakeskus, Lasita Maja jt) töötab palju Tartu linna elanikke.
- Tartu linna elanikud kasutavad intensiivselt Tähtvere valla rohealadel asuvaid matkaradu, puhkekohti ja ujumiskohti. Tähtvere valla üldplaneeringus on lisaks olemasolevatele aladele ette nähtud mitmeid uusi virgestusalasid (nt Vorbuse mägi, Kärevere kruusakarjäär, paisjärved), mille kasutajateks prognoositakse nii Tähtvere valla kui ka Tartu linna elanikke.
- Tähtvere valla ja Tartu linna vahel on väga head ühendusteel. Kõik Tähtvere valla suuremad asumid on ühendatud Tartu linnaga kõva kattega riigimaanteedega – Viljandi maantee, Ilmatsalu tee ja Tallinna maantee suund. Lisaks on Tähtvere vallal ja Tartu linnal ühine veetee – Emajõgi.
- Kaudselt viitavad ühisosale ka piirkondade nimed – Tartu linnas on juba olemas Tähtvere linnaosa ja Ilmatsalu tänav.
- Tähtvere vald hindab, et omavalitsuste liitumine võimaldab tagada uue omavalitsuse tervikliku ja tasakaalustatud arengu ning ühtse juhtimise, mis on eelduseks kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikule tegevusele ning majandusliku potentsiaali kasvule, sealhulgas võimekusele osaleda ühisprojektides ja olla tõhusad välisabi taotlejad. Tagatakse suurem haldussuutlikkus, kvaliteetsemate avalike teenuste osutamine, kasutades selleks paremini olemasolevat inimkapitali ning hoonete ja vara ressursi. Piirkonna elanikele hakkavad kehtima sarnased toetussüsteemid. Suurem eelarve võimaldab maandada paremini finantsriske.
- Samuti eeldatakse, et liitunud omavalitsusel tekib suurem võimekus esindada oma huve riigi valdkondlike poliitikate ja regionaalpoliitika kujundamisel, olla arvestatav partner keskvalitsusele ning seista hea elanike õigustatud vajadustest lähtuvate huvide kaitsmisel.
- Liitumisega tekib võimalus suurendada poliitikute ja ametnike asjatundlikkust, tekib võimalus spetsialiseeruda kitsamale valdkonnale, mis võimaldab paremini näha ja hinnata valdkonna probleeme ning leida häid lahendusi.
- Ühise territoriaalse planeerimisega tagatakse ratsionaalsem investeeringute kavandamine ja elluviimine, sihipärasem ja otstarbekam ressursikasutus.
- Suuremas omavalitsuses on võimalik osutada ka selliseid teenuseid, mille sihtrühm eraldiseisvate omavalitsustena on liiga kitsas.
- Omavalitsuse võimekuse kasvuga tekivad võimalused tegeleda süsteemselt kohaliku ettevõtluspoliitikaga ja ettevõtluskeskkonna arendamisega.
- Liitumise järgselt on võimalik ühiselt investeerida olulistesse objektidesse ning elanike elukvaliteeti tagavatesse tegevustes.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

Eelnõu järgi liidab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Tähtvere valla Tartu linnaga. Kuigi Tartu linna ennast ei ole vaja miinimumsuuruse kriteeriumi täitmiseks kellegagi ühendada ega liita, on kriteeriumile mittevastava Tähtvere valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks loogiline tõmbekeskus Tartu linn. Samaväärset alternatiivset ühinemise või liitumise suunda Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Tähtvere valla haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ei näe.

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 vastava omavalitsuse moodustamiseks. Ükski nimetatud omavalitsustest haldusterritoriaalse korralduse muutmist osundatud sätete järgi 1. jaanuariks 2017 Tartu maavanemalt ei taotlenud.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine (või liitumine) mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes on ühinemas (või liitumas) alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas (või liitumas) kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab Vabariigi Valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad või liituvad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks või liitumiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium¹⁵.

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017. a valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse¹⁶ nr 12 punktiga 2.16 algatada HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmine Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamiseks Tartu linnaga. 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 avaldamiseks.¹⁷ Rahandusministeeriumi esitas Vabariigi Valitsuse ettepaneku asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01464¹⁸.

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele

¹⁵ Seda seisukohta rõhutab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. detsembri 2016. a kohtuotsuse asjas nr [3-4-1-3-16](#), mis käsitles haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust, punktis 100: „Kolleegium on seisukohal, et omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.“

¹⁶ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

¹⁸ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119453>.

ettepanek omavalitsuse ühendamiseks (või liitmiseks) kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.¹⁹

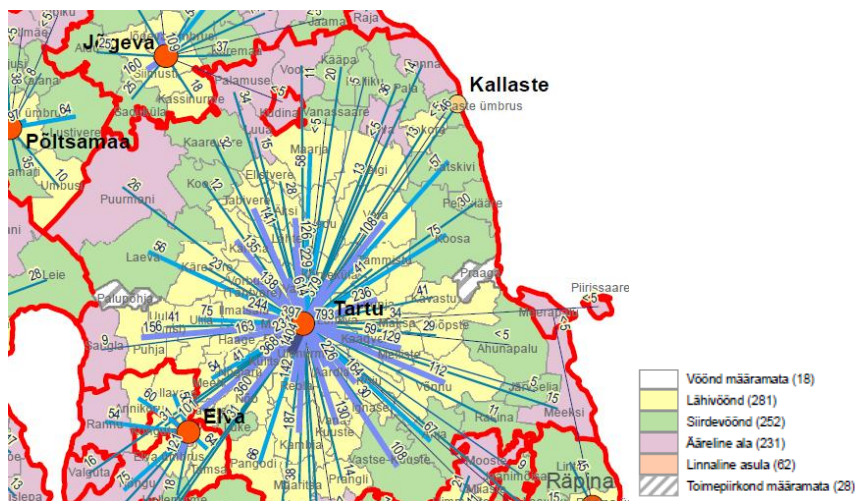
Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et Luunja vald ja Tähtvere vald tuleks ühendada Tartu linnaga. Igapäevases pendelrändes on Tähtvere valla elanikud seotud Tartu linnaga²⁰. Valla peamistest keskustest on otseühendused (teed) Tartu linna, sh valla halduskeskusest Ilmatsalust on Tartu linna 7 km. Tähtvere vald kuulub Tartu linna lähivööndisse ja valla integreeritus Tartu linnaga on väga kõrge.

Luunja vald kuulub Tartu linnapiirkonna koosseisu ning toimub eeslinnastumine ja linnapiirkonna laienemine Luunja valda. Elanike sidusus on naaberomavalitsustes suurim Tartu linnaga.

Vabariigi Valitsus arvestas HRS § 9 lõike 2 kohase ettepaneku tegemise otsuse langetamisel haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni arvamusega ning leidis, et liitumise tulemusel tekiks ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Ühendamise algatamise argumendid

Tartu linn on Tartu maakonnale ja laiemalt Lõuna-Eestile regionaalne keskus. Haaslava vald, Luunja vald, Mäksa vald, Võnnu vald ja Tähtvere vald kuuluvad Statistikaameti analüüsi²¹ põhjal Tartu linna lähivööndisse (joonis 1).



Joonis 1. Tartu toimepiirkond. Allikas: Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine

Seega, kõik nimetatud omavalitsusüksused on tugevalt seotud Lõuna-Eesti regionaalkeskuse Tartuga, mis avaldab mõju siinsete elanike töö, teenuste ja vaba aja tarbimise alastele liikumistele. Nimetatud valdade elanike olulisele osale on Tartu linn igapäevase pendelrände

¹⁹ 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.

²⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-estegi_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

²¹ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

keskus. Tartu vald, Luunja vald, Tähtvere vald ja Ülenurme vald kuuluvad Tartu linnapiirkonda

(vt:<http://www.ylenurme.ee/documents/101034/893352/Tartu+linnapiirkonna+j%C3%A4tkus+uutliku+arengu+strateegia+27.NOV2014.pdf/9dd825cc-b07d-4791-8231-54297f5e5ab6>).

Kuna Vabariigi Valitsus otsustas 6. juuli 2017. a istungil lõpetada menetluse Luunja valla liitmiseks Tartu linna ja Tähtvere vallaga, siis ei ole seletuskirjas käsitletud põhjalikumalt Luuna valla haldusterritoriaalse korralduse põhjendusi²².

Luunja valla kriteeriumile vastavaks ühendamiseks kaalus Vabariigi Valitsus ennekõike kahe võimaluse vahel: kas Luunja valla ühendamine Tartu vallaga või Tartu linnaga. Luunja valla ühendamisel või liitmisel Tartu linnaga oleks järgmised tagajärjed:

- Luunja valla ühendamisel Tartu linnaga kaasneb Tartu linna kompaktsaks muutmine, kuna Tartu linnaga ühendatakse linnaga kokku kasvanud Lohkva ja Veibri külade tiheasustusalad Luunja vallast ühtse juhtimise alla ja moodustub loogiline planeerimispiirkond. Samas maaliste Luunja valla alade arendamine eeldab keskuslinna käsitlusest erineva linnastu kontseptsiooni rakendamist.
- Ühise omavalitsusena on paremini korraldatav liikumiskeskond, et tagada ennekõike keskuslinnas Tartus töökohtade, teenuste ja vaba aja võimaluste kättesaadavus Luunja valla elanikele. Samas, Tartu linnapiirkond vajab jätkuvalt ühtset ühistranspordi arendamist, et muuta Tartu mõjuala liikumiskeskond sidusaks tervikuna.
- Tartu linn saab juurde maksubaasi. Luunja valla Lohkva ja Veibri külades elab ligi pool valla elanikkonnast, siis Tartu linnaga ühendamisel ennekõike nende külade elanikel tekib võimalus rääkida kaasa arengutes, mis mõjutavad nende tegelikku teenuste igapäevast tarbimist.
- Tekib reaalne kontroll läbi planeerimise arendada Tartu linna. Siinkohal tuleb märkida, et Tartu linnavalitsus ja Luunja vallavalitsus on saavutanud kokkuleppe omavalitsuste vahelise administratiivpiiri korrigeerimiseks seoses Idaringtee 3. etapi töödega. Tartu linnaga Lohkva ja Veibri küla ühendamisel moodustuks loogiline Tartu linna tervikala. Tartu linna poolt vaadatuna on loogiline, et nimetatud külade elanikud Luunja vallas osaleksid pendelrände keskuse Tartu infrastruktuuri ja teenuste arendamises. Olukord, kus elanikud ei saa oma elukeskkonda maksumaksjana mõjutada ja selle arengus kaasa rääkida, ei ole demokraatlik. See on üks osa kriitikast omavalitsuste koostööl põhineval avalike teenuste osutamisel.

Tähtvere valla kriteeriumile vastavaks ühendamiseks või liitumiseks oli Vabariigi Valitsusel võimalik kaaluda kahe võimaluse vahel: kas valla ühendamine Tartu vallaga või Tartu linnaga.

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise võimekus 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. Tähtvere valla elanike arv on ligi kaks korda väiksem kui HRS § 3 sätestatud minimaalse võimekuse elanike arvu kriteerium. Tähtvere vald on küll Tartu linna valginnastumise mõjul kasvava elanike arvuga omavalitsus (aastaks 2030 elanike arvu kasv 17,9-19,8 %), kuid elanike arvu kasv tekib peamiselt Tartu linna laienemise, mitte Tähtvere

²² Luunja valla Tartu linna ja Tähtvere vallaga liitmise põhjendused olid esitatud omavalitsustele esitatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku seletuskirjas: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119453>.

valla maapiirkondade elanike arvu kasvu tõttu. Ka sellise elanike arvu juurdekasvuga – ca 1% aastas – ei ole tõenäoline teenuspiirkonna suurenemisest tulevate võimekuse efektide saavutamine. Sellest tulenevalt ei ole tõenäoline, et valla teenuste osutamise suutlikkus ja administratiivne võimekus võiks ka pikas perspektiivis ilma ühinemiseta kasvada ning vastata haldusreformiga seatud eesmärkidele.

Tähtvere vald on oma elanike igapäevaseks teenindamiseks vajalikud baasteenused välja arendanud ning saab nende osutamisega hästi hakkama. Vallas on olemas järgmised teenuseid osutavad asutused: põhikool, lasteaed, muusikakool, huvikeskus, spordisaal ja noortekeskus. Nõrkuseks on tulemuslik koostöö ja sünergia teenuste osutamises ja nende välja arendamises keerulisemate või suuremat teenuspiirkonda ja kõrget professionaalsust eeldavate kompetentside puhul: näiteks sotsiaalteenuste erinevad profiilid ei ole välja kujundatud, hariduspiirkonnad on vaja välja arendada, ettevõtlusarendusega ja energiapoliitikaga tuleb tõhusamalt tegeleda, professionaalne administratiivne võimekus vajab väljakujundamist. Arvestades Tartu linna lähendust on osa teenuseid ka selle tõttu välja arendamata või puudub vajadus nende väljaarendamiseks, kuna need teenused on kättesaadavad Tartu linnas. Tõenäoliselt suudetakse liitumise järgselt võrreldes tänasega oluliselt laiendada teenuste profiili, saavutada suurem sünergia teenuste osutamisel ning laiendada kompetentse ja saavutada suurem spetsialiseerumine ennekõike Tartu linna vastavate teenuste ja kompetentside laiendamiseks Tähtvere valla elanike. Need on tavapärased ühinemisega või liitumisega kaasnevad mõjud, mida on kinnitanud kõik ühinemiskogemuste analüüsid.

Tähtvere vallavalitsuses on järgmised teenistujad:

- 1) vallavanem
- 2) vallasekretär
- 3) arendusosakonna juhataja
- 4) ehitusspetsialist
- 5) maa ja keskkonna spetsialist
- 6) registrite pidaja
- 7) sotsiaal-kultuuriosakonna juhataja
- 8) finantsnõunik
- 9) korrakaitseametnik.

Põhivaldkondade osas on teenistujad olemas, kuid nõnda väikese teenistujate arvuga on raskendatud nende spetsialiseerumine. Ühinemise või liitumise järel tekib Tähtvere valla elanikel ligipääs kõigi Tartu linna avalikele teenustele ja vastavatele kompetentsidele. See on elanike vaatest kindlasti positiivse mõjuga.

Haldusreformi eesmärkidega kooskõlas oleva kohalike avalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise võimekuse tagab ekspertide hinnangul vähemalt kolmanda taseme teenuskeskus ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Haldusreformi soovitusliku omavalitsuse suuruse (üle 11 000 elanikuga omavalitsuse moodustamine) ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab üldjuhul vähemalt neljanda taseme teenuskeskus ja selle tagamaa. Tähtvere valla halduskeskus Ilmatsalu ei ole RAKE (2015) uuringu²³ järgi kolmanda ega neljanda taseme teenuskeskus. Valla piirkond on tugevalt Tartu linna kui regionaalse keskuse mõjualas, kuhu toimub nii ulatuslik teenus- kui tööranne ning kust on kättesaadavad kõikvõimalikud avalikud ja erateenused. Sellest lähtudes oleks

²³ Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav: http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf.

Tähtvere valla ühendamise või liitmine Tartu linnaga elanikele positiivse mõjuga ja kooskõlas haldusreformi eesmärkidega.

Territoriaalse terviklikkuse eesmärgi saavutamise hindamiseks tuleks lähtuda kolmest põhimõttest, mida tuleb analüüsida kombinatsioonis:

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

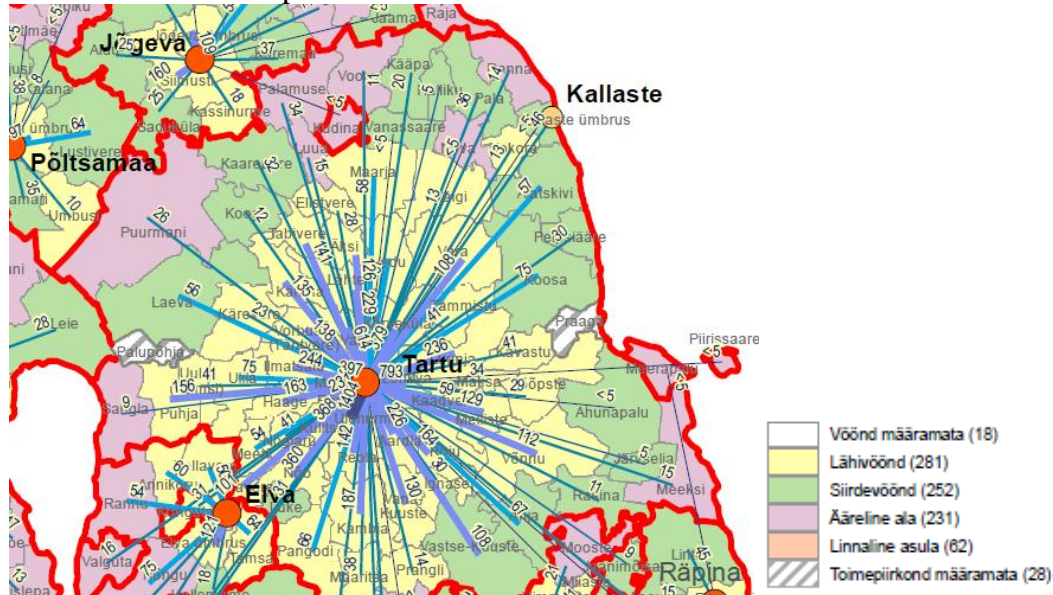
Tähtvere valla alad kuulusid Tartu-Maarja Kihelkonda, mille keskuseks oli Tartu linn ja mis ulatus läänes Peipsi järveni. 1930ndate aastate vallareformi järel oli olemas eraldiseisvana Tähtvere vald. Täna Tartu valla alad kuuluvad Äksi kihelkonda, mistõttu on Tähtvere vald ajalooliselt olnud pigem seotud Tartu linnaga kui teiste naaberomavalitsustega.

Igapäevases pendelrändes on Tähtvere valla elanikud seotud Tartu linnaga. Valla peamistest keskustest on otseühendused (teed) Tartu linna, sealhulgas valla halduskeskusest Ilmatsalust Tartu linna 7 km. Vallakeskus on kohaliku tähtsusega ning arusaadavalt nõrgem Tartu linna kõrval, Tähtvere valla Tartu linnaga piirnevad asustusüksused on samaväärse või suurema elanike arvuga kui valla halduskeskus (Ilmatsalu alevik vallakeskuseks 322 elanikku, kuid Märja alevik 501, Haage küla 294 elanikku). Seega teedevõrk (kommunikatsioonid) ja asustussüsteem seob Tähtvere valda ennekõike Tartu linna suunaliselt. Samaväärseid seoseid teiste ümbritsevate valdade (Tartu vald, Ülenurme vald) ja nende keskustega Tähtvere vallal ei ole. Seega territoriaalne kooskõla soosib enim Tähtvere valla ühendamist Tartu linnaga.

Tähtvere vald kuulub Statistikaameti analüüsi²⁴ (2014) kohaselt Tartu linna lähivööndisse (joonis 1). Analüüsi kohaselt iseloomustatakse linna lähivööndit järgmiselt: „Linna lähivööndi puhul on tegemist linnalise keskkonnaga, kus vähemalt 31% inimestest on linnaga tihedalt seotud. See on eriti iseloomulik suurtele linnadele, kus lähivöönd võib ulatuda umbes 20 km kaugusele linna piirist. Sellele vööndile on lähiminevikus olnud iseloomulik hoogne valglinnastumine“. Sellest tulenevalt võib väita, et Tähtvere valla integreeritus Tartu linnaga on väga kõrge.

²⁴ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

Joonis 2. Tartu toimepiirkond

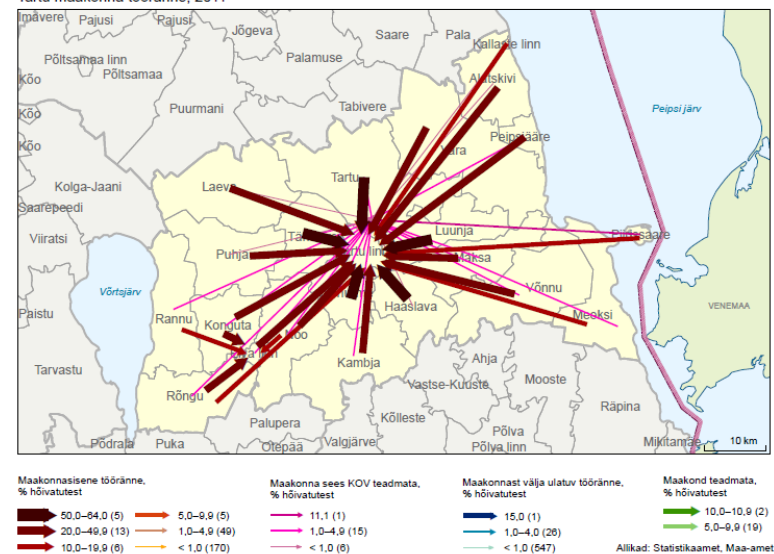


Allikas: Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine, lk 24.

Statistikaameti analüüsi toetab mobiilpositsioneerimise²⁵ ja rahvaloenduse töörande analüüsid²⁶. Joonisel 3 on esitanud töörande andmed Tartu maakonna sees. Tähtvere vallast toimub igapäevane tööranne Tartu linna 50-64% hõivatute osas.

Joonis 3. Tartu maakonna sisene tööranne.

Tartu maakonna tööranne, 2011



Allikas: Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest.

Tähtvere valla ühendamine (või liitmine) Tartu linnaga on põhjendatud. Seda toetavad nii ajaloolised sidemed kui territoriaalne kooskõla ning tihe igapäevane side nii töö- kui teenusrände osas Tartu linnaga.

²⁵ Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring.

²⁶ Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest.

Tähtvere valla ja Tartu linna ühinemise (liitumise) nõrkuseks on, et ülejäänud Tartu linnaga piirnevad vallad jäävad sellest protsessist kõrvale ning selle tõttu ei moodustu territoriaalselt homogeenne omavalitsus (linna laienemine) ning samuti on Tähtvere vald oma põhiosas siiski hajaterriitoriumiga maaline vald ning selles osas sarnane pigem Tartu vallaga. Samas võimaldab Tartu linna ja Tähtvere valla liitumine avada Tartu linna valgala kasvamise ka Tähtvere valla suunas (seni on see toimud pigem Luunja valla, Ülenurme valla ja Tartu valla suunas).

Eeltoodud argumentidest tulenevalt toetas Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekul Vabariigi Valitsus 9. veebruari 2017. a istungil Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamist Tartu linnaga²⁷. Vabariigi Valitsus, arvestades piirkondliku komisjoni seisukohta, algatas 9. veebruaril 2017 Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamise (või liitumise) Tartu linnaga, leides, et see on vajalik loogilise toimepiirkonna moodustamiseks ning Luunja ja Tähtvere valla miinimumsuuruse kriteeriumile vastavuse tagamiseks. Rahandusministeerium saatis Vabariigi Valitsuse ettepaneku omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01464²⁸.

Omavalitsuste arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Luunja Vallavolikogu ei nõustunud oma 11. mai 2017. a otsusega nr 30 „Arvamuse andmine Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta“ Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ja tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku lõpetada eelnõu menetlus, kuna leidis, et algatatud ühinemine ei ole põhjendatud, vajalik ega otstarbekas.

Tartu Linnavolikogu nõustus oma 20. aprilli 2017. a otsusega nr 442 „Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla osas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku kohta arvamuse esitamine“ Vabariigi Valitsuse ettepanekuga tingimusel, et Luunja vald ja Tähtvere vald liidetakse Tartu linnaga nii et Tartu linn kui avalik-õiguslik juriidiline isik haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ei lõppeks.

Tähtvere vald nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga vaikumisi ehk 15. maiks 2017. a oma seisukohta ei esitanud. Tartu linn ja Tähtvere vald HRS § 12 lõike 2 punktis 3 nimetatud ühinemiskokkulepet välja töötanud ei ole.

Tartu maavanem esitas Luunja Vallavolikogu arvamuse Rahandusministeeriumisse 16.05.2017 kirjaga nr 9-1/455-7 ja Tartu Linnavolikogu arvamuse 25.04.2017 kirjaga nr 9-1/455-5.

Omavalitsuste arvamused on kättesaadavad:

Luunja valla arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60747512>,

Tartu linna arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60108113>.

Elanike küsitlus

Luunja vallas ja Tähtvere vallas korraldati elanike arvamuse väljaselgitamine 23. ja 24. aprillil, Tartu linnas 16-18. aprillil 2017. a. Küsitluse käigus sai avaldada arvamust küsimusele: „Kas te toetate Luunja valla ja Tähtvere valla Tartu linnaga liitumist“ vastusevariantidega „JAH“ või „EI“. Luunja Vallavolikogu kinnitas elanike küsitluse tulemused 27.04.2017 otsusega nr 29 „Rahvaküsitluse tulemuste kinnitamine“, Tartu linn ja

²⁷ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesi_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

²⁸ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119453>.

Tähtvere vald kinnitasid elanike küsitluse tulemused küsitluse korraldamise komisjoni protokolliga.

Tabel 2. Elanike küsitluse tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Luunja vald	3347	1231	91,4	99	8,0	1130	91,8
Tartu linn	76 838	626	0,8	200	31,9	426	68,1
Tähtvere vald	2194	12	0,5	8	66,7	4	33,3

*Kokkuvõte omavalitsuste arvamustest:*²⁹ **Luunja vald** tõi välja, et Luunja elanikkond on kasvutrendis ja vallal on olemas kõik vajalikud teenused. Vald on piisavalt haldussuutlik, eelarvetulud ja tulumaksu laekumine on kasvanud. Ühinemine Tartu linnaga ei tagaks sidusust ega arvestaks elanike ühtekuuluvustundega. Ühinemisel puuduvad positiivsed mõjud ja piirkondlikud huvid ei saa Tartu linna volikogus olema tagatud.

Tartu linn tõi välja, et nõustuvad Luunja valla ja Tähtvere valla liitmisega Tartu linnaga ning esitas ülevaate omavalitsuse edasisest korraldusest liitumisel, sealhulgas anti lubadus järgida põhimõtet, et Luunja valla ja Tähtvere valla ametiasutuste teenistujad jätkavad pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist teenistust Tartu linna ametiasutuste koosseisus.

Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon leidis 22. mai 2017. a koosolekul³⁰, et Luunja valla elanike arvu võimalik kasv tuleneb eelkõige Tartu linna valglinnastumisest. Luunja valla finantsvõimekus Tartu linnaga liitumisest ei kahane. Liidetakse keskus-tagamaa, kuna osa Luunja vallast on tugevalt Tartu linnaga integreeritud. Liitumise tulemusena Tartu linnaga tihedalt seotud ja linnas teenuseid tarbivatele Luunja valla elanikel tekib võimalus rääkida oluliselt enam kaasa piirkonna elanikele teenuste osutamisel. Uus omavalitsus peab valitsemisel hea seisma kõigi oma elanike eest ja seega on kohustus võtta arvesse kõiki piirkondlikke huvisid. Tartu linn on oma tagasisides lubanud, et Luunja valla ja Tähtvere valla ametiasutuste teenistujad jätkavad pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist teenistust Tartu linna ametiasutuste koosseisus. Seega on tagatud praegustes valdades kohapealseid olusid tundvate ametnike ja töötajate jätkamine ning järjepidevus. Liitumise tulemusena kasvab Tartu linnastupiirkonna planeerimisprotsessi, liikluskorralduse ja territooriumi terviklik käsitlus.

Eeltoodut tulenevalt tegi piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätkata Tartu linna ning Luunja ja Tähtvere valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, liites Luunja valla ja Tähtvere valla Tartu linnaga, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta. Määrata Tähtvere valla ja Luunja valla liitmisel Tartu linnaga moodustuva omavalitsuse nimeks Tartu linn.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juuni 2017. a istungil protokollis märgitud otsuse nr 27 päevakorrapunkti nr 10 punktis 4.4, et piirkondlikel komisjonidel tuleb hinnata veel kord kohaliku omavalitsuse üksuste (Luunja valla, Tähtvere valla ja Tartu linna) Vabariigi Valitsuse ettepanekute kohta esitatud arvamustes märgitud asjaolusid, sealhulgas elanike

²⁹ Luunja Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60747512>, Tartu Linnavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60221932>

³⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf.

arvamuse väljaselgitamise tulemusi ning anda nende põhjendatuse kohta hiljemalt 28. juuniks 2017. a Vabariigi Valitsusele arvamus³¹.

Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 20. juuni 2017. a koosolekul leidis komisjon, et Luunja valla ja Tähtvere valla liitmine Tartu linnaga oleks otstarbekas arvestades omavalitsuste integreeritust. Kuid kuna Vabariigi Valitsus on oma otsusega lõpetanud menetluse mitme alla omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamiseks, tegi piirkondlik komisjon Vabariigi Valitsusele ettepaneku teise lahendusena kaaluda menetluse lõpetamist Luunja valla osas³².

Vabariigi Valitsus otsustas 6. juuli 2017. a istungil lõpetada Luunja valla liitmise menetluse Tartu linna ja Tähtvere vallaga, kuid jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmist, liites Tähtvere valla Tartu linnaga, kuna leidis, et Luunja valla vastuväited menetluse lõpetamiseks on piisavalt kaalukad.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Tartu linna ja Tähtvere valla soovil selliselt, et Tähtvere valla liitmisel Tartu linnaga moodustatakse kohaliku omavalitsuse üksus - Tartu linn. Tähtvere valla liitumine Tartu linnaga tähendab, et valla liitumisel Tartu linnaga Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei lõppe, vaid säilib, kuid liituv vald (Tähtvere vald) omavalitsusüksusena likvideeritakse.

Täpsemad põhjendused liitumisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

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

Kuna Luunja vald ja Tähtvere vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel Vabariigi Valitsus algatas 2017. aasta 15. veebruaril alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017 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.

³¹ Vabariigi Valitsuse protokolliline otsus: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf ja seletuskiri:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf

³² http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.06.20_louna-estpiirkondliku_komisjoni_protokoll_11.pdf.

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 2017³³, mille kohta tuli omavalitsustel esitada aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

- 1) selgitada välja elanike aramus (23. ja 24. aprill 2017);³⁴
- 2) esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud aramus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15. mai 2017);³⁵
- 3) leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnivate võimalike küsimuste lahendamise ning uue omavalitsuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15. juunil 2017. a kõigi asjaomaste volikogude otsustega);³⁶
- 4) teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15. juuni 2017);³⁷
- 5) haldusüksuse nime ja liigi valikul küsida enne arvamust kohanimenõukogult;³⁸
- 6) enne sümboolika kokkuleppimist küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada;³⁹
- 7) ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.⁴⁰

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 autonoomiat⁴¹. PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii.

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 omavalitsuse üksuse suhtes meelevaldselt⁴². See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu

³³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58602608>.

³⁴ HRS § 12 lõige 2 punkt 1 ja lõige 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016. a määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kaasnava elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

³⁵ HRS § 12 lg 2 p 2.

³⁶ HRS § 12 lg 2 p 3.

³⁷ HRS § 12 lg 2 p 4.

³⁸ HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

³⁹ HRS § 12 lg-d 4, 7 ja 8.

⁴⁰ HRS § 12 lõige 5. Kui Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatud.

⁴¹ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05 p 17

⁴² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 87

meevaldse 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 vajalikkuse ja reformi põhimõtete kohta, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud⁴³. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses⁴⁴ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et⁴⁵ 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 kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses. Seadusandja on Vabariigi Valitsusele tema enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel jätnud ulatusliku kaalumisoiguse⁴⁶. 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 ühendamise 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 arvestades otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist märgatavalt suurema omavalitsuse. Kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid nagu Setomaa valla moodustamine) tagab avaliku huvi, et kogu riigis tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke

⁴³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16 p 120.

⁴⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

⁴⁵ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

⁴⁶ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

teenuseid, palgata professionaalne personal ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja – vabaduste kaitstus.

Vabariigi Valitsusele on 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 kolmekuuline ärakuulamisõigus. Vabariigi Valitsuse pädevuses on hinnata omavalitsuste seisukohtade põhjendatust (HRS § 9 lõige 9) ning nende piisavusel ühinemis- või liitumismenetlus lõpetada.

Luunja vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Tartu linn nõustus ning Tähtvere vald nõustus vaikimisi.

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 lõikes 2 ja §-s 3 nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Täpsemad põhjendused ühinemisega kaasnevate mõjude kohta on leitavad seletuskirja osast „Määruse mõjud“.

Arvestades Luunja valla vastuväiteid Vabariigi Valitsuse ettepanekule ja Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni 20. juuni 2017. a ettepanekut, otsustas Vabariigi Valitsus 6. juuli 2017. a Vabariigi Valitsuse istungil lõpetada menetluse Luunja valla liitmiseks Tartu linna ja Tähtvere vallaga, kuid jätkata Tähtvere valla liitmise menetlust Tartu linnaga, kuna omavalitsused on nimetatud liitumist ise soovinud.

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

Eelnõu § 1 lõikega 1 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Tartu linn.

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissettepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajaloo 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. Erandjuhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Tartu linna, mis on liitumise tulemusena moodustuva omavalitsuse loogiliseks keskuseks (asustusüksusena Tartu linn).

HRS § 14 lõige 1 võimaldab linnal säilitada ühinemise (liitumise) tulemusena moodustuva haldusüksuse liigi „linn”, kui ühinevad või liituvad kohaliku omavalitsuse üksused on ühinemislepingus või -kokkuleppes linna kui haldusüksuse liigi säilitamises kokku leppinud.

Omavalitsused ei ole haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva haldusüksuse nime osas vastuväiteid esitanud.

Eelnõu § 1 lõikega 2 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 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 sätestatud moodustuva omavalitsuse märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

Eelnõu §-ga 3 reguleeritakse moodustatavale Tartu linnale riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud liitumise jõustumisel, viidates HRS § 24 lõike 2 volitusnormi alusel kehtestatavale kulude katmise riigihalduse ministri määrusele⁴⁷.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Tartu linnale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev liituvate omavalitsuste tõendatud kulu, näiteks elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Tartu maakonna valdade loetelust välja sõna „Tähtvere“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena moodustub Tartu maakonda kuuluva Tähtvere valla Tartu linnaga liitumise tulemusena omavalitsusüksus nimega Tartu linn, st senine Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei lõpe.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõike 1 ja § 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõige 1 ja § 4, mille järgi moodustatakse Tähtvere valla liitumisel Tartu linnaga Tartu linn ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva Tartu Linnavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

See tähendab, et kui määrus jõustub päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis tegelikult jõustuvad omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellest tulenevad haldusüksuse piiride muudatused alles pärast Tähtvere valla Tartu linnaga liitumise tulemusena moodustunud Tartu linna volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised liituvad Tartu linn ning

⁴⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

Tähtvere vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel liituv vald avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõppeb, kuid Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna säilib. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuv Tartu linn on seniste omavalitsuste 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) seletuskirjas⁴⁸ 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 või liitumistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Paljuski olenevad ühinemise või liitumise mõjud sellest, kuidas ühinevad või liituvad omavalitsused omavahel ühinemise järgsete avalike teenuste pakkumises ja omavalitsuse organisatsioonis ning toimimise mudelites kokku lepivad.

Haldusreformi eesmärgiks on:

- a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv)
- b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv
- c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid

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

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Tähtvere valla liitmisel Tartu linnaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud järgmiste asjaolude lõikes⁴⁹.

1) Ajalooline põhjendus

Tähtvere valla alad kuulusid Tartu-Maarja Kihelkonda, mille keskuseks oli Tartu linn ja mis ulatus läänes Peipsi järveni. 1930ndate aastate vallareformi järel oli olemas eraldiseisvana Tähtvere vald. Seega ajalooliselt on Tähtvere vald olnud seotud Tartu linnaga.

2) Mõju elanike elutingimustele

Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalselt loogikat ja/ või eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsusega. See tähendab, et ühinev või

⁴⁸ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

⁴⁹ Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.

liituv omavalitsus peab lähtuma inimeste harjumuspärasest liikumissuundadest. Sellest tulenevalt oleks negatiivse mõjuga elanike elutingimustele ühinemiskiirkond, mis ei oleks kooskõlas elanike loomuliku pendelrände areaaliga.

2609 elanikuga Tähtvere vallal ei ole realistlik oma teenusvõimekust ja teenuste profiili oluliselt laiendada, mistõttu on selle ühinemine kindlasti vajalik. Kuivõrd valla elanikud on igapäevaselt tihedalt seotud Tartu linnaga, analüüside kohasel on tegu linnalise piirkonnaga (Tartu linna lähivöönd), siis ei too selle ühinemine Tartu linnaga kaasa olulisi negatiivseid mõjusid. Pigem vastupidi, valla elanikele avanevad kõik Tartu linnas pakutavad teenused ja teenistujate nõustamiskompetentsid. Samal ajal tuleb arvestada, et toimepiirkonna keskusest kaugemate piirkondade kohalikes keskustes tuleb luua teenuskeskuste võrk, mille kaudu tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine. Selle eesmärgi täidaks tänase Tähtvere valla teenusvõrgu säilitamine vähemalt olemasoleval tasemel. Kaaluda võib ka maalistes piirkondades elanike kaasamismehhanismide kasutuselevõttu, et tagada elanike osalus omavalitsuse valitsemisküsimuste lahendamisel. Selleks on erinevaid meetmeid, nt osavalla või kogukonnakogu moodustamine, külaseltsidele vastavate ülesannete delegeerimine jms. Need küsimused tuleks lahendada omavalitsuste vahelistel läbirääkimistel.

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

Tähtvere valla liitumisel omavalitsuste koostöösidemed eelduslikult korrastuvad ja toimepiirkonnas elanike ühtekuuluvus paraneb. Kohaliku omavalitsuse suurem roll ühiskonna elu korraldamisel ja tugevam esindus- ja osalusdemokraatia on eemärgid, mille kaudu saavutada elanike suurem identiteeditunne koduvallaga ja kodupaikkonnaga. Ühtekuuluvustunne sõltub suuresti nii reformi üldisest edukusest kui kohalikest juhtimisotsustest ning elanike soovist ja aktiivsusest kohalikus elus kaasa rääkida. Reformi elluviimise esimeses etapis on oluline tagada intensiivse valglinnastumise alade uuelanike ja traditsioonilise maapiirkonna elanike huvide kaitse ja nende võrdne kohtlemine, sh arenguks vajalike ressursside eraldamisel. Uuel omavalitsusel on vaja teha oluline töö külavanemate ja arendusseltsidega, et kujundada piirkonna elanike ühtekuuluvus.

Tähtvere vallal ning Tartu linnal on ajaloolised (kihelkondlikud sidemed). Samuti tänapäeval suur teenusränne ja Tartu valglinnastumise mõjud Tähtvere vallale. Seega liitumisel ei oleks olulisi negatiivseid mõjusid elanike ühtekuuluvustundele. Oluline erinevus on maaline ja linnaline elukeskkond, kus esimese puhul tuleb kasutada teistsuguseid valitsemiskorralduslikke meetmeid. Need on aga võimalik tagada omavalitsuste struktuurikorraldusega, mis arvestab selle maaliste piirkondade eripäradega.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;

Tähtvere vald on piirkonnas oma elanike igapäevaseks teenindamiseks vajalikud baasteenused välja arendanud. Nõrkuseks on keerulisemate ja enam kompetentsi nõudvate teenuste arendamine. Näiteks sotsiaalteenuste erinevad valdkonnad, ettevõtluse arendamine, planeerimine, liikumiskeskonna arendamine. Nendes valdkondades on maakondlik koostöö vaid osaliselt toonud edu piirkonna ühisel teenuste arendamisel ja arengu kavandamisel. Selle üheks põhjuseks on kohalike omavalitsuste koostöömudelite nõrkus ja konkurentsuhete domineerimine ressursside pärast. Võrreldes tänasega suudetakse peale ühinemist oluliselt

laiendada teenuste profiili, pakkuda suuremat ametnike kompetentsi kohaliku elu arendamisel, organisatsioonide ühendamisest tulenevat sünergiat ja mastaabi kasvu teenuste osutamisel, sh teenuste kvaliteeti läbi ametnike spetsialiseerumise ja rahaliste ressursside ühendamise. Tähtsal kohal on kohalike kogukondade kaasamine arengusse, sh kogukonnateenuste jätkuv arendamine.

Haldusreformi Lõuna-Eesti ekspertkomisjoni koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused, on vähemalt 5000 elanikuga. Kindlasti tuleb luua kohalike teenuskeskuste võrgustik, mis tagavad elanikele omavalitsuste igapäevased administratiivsed teenused ja tänastes valdades asuvate hallatavate asutuste poolt osutatavad teenused. Sealhulgas tuleb arvestada teenuskeskuste kujundamisel just nende piirkondadega, mis on maalise elukorraldusega ja toimepiirkonna keskusega nõrgemalt seotud. Kompetentside konsolideerimine ja parima teenusvõimekuse ülekandmine teistele omavalitsustele on kindlasti teenuste osutamise kvaliteedile positiivse mõjuga. Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab ametnike arv (tabel 3), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentse, kui ka avaldub mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 3. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

	kuni 2000	valdade arv	keskmise elanike arv vallas	ametnike arv			mediaan keskmine ametnike arv valla kohta	mediaan keskmine elanike arv ametniku kohta
				min	max	kokku	7,00	184,29
Elanike arv		107	1192,00	11	14	650	6,00	184,29
	2000-5000	53	2899,00	6	18	533	9,00	309,5
	üle 5000	23	7242,00	6	42	491	22,00	452,50
Kokku		183	1639,00	1674			7,00	246,92

Allikas: Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

Võib eeldada, et ka täna tarbivad Tähtvere valla elanikud suurel määral Tartu linna teenuseid ja avalikku ruumi, võimaldades ühises omavalitsuses halduspiiridest tulenevate tõrgeteta valla elanike ligipääsu Tartu linna teenustele, mis oleks kindlasti positiivse mõjuga Tähtvere valla arengule.

5) Mõju haldussuutlikkusele;

Siin tuleb hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäeva teenused. Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väikesemates valdades. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga omavalitsustes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui väiksemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2–5 kompetentsivaldkonda⁵⁰.

⁵⁰ ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf.

Piirkondlik-regionaalse mõõtmega teenuspiirkonnas eeldatavad kompetentsivaldkonnad (nt turismi- ja ettevõtlusarendus, kõrgprofessionaalsed kompetentsivaldkonnad (nt eestkoste, jurist, arhitekt), süsteeme rahvusvaheline suhtlemine jms) on võimalik arendada välja suures omavalitsuses.

Ilmselt ei ole ei haldussuutlikkuse ega avalike teenuste osutamise mõjud tuntavad Tartu linna elanikele. Tartu linnaelanike vaatest oleks Tähtvere valla liitmine Tartu linnaga põhjendatud, kuna sellega asuvad valla elanikud panustama (maksutuludega, valimistel osalemisega jne) nende teenuste ja avaliku ruumi tarbimisse, mida nad ka täna paratamatult kasutavad. Samal ajal saavad valla elanikud võimaluse nendes küsimustes kaasa rääkida ehk oma enesekorraldusõigust kasutada.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile:

Analüüsid näitavad (nt ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015⁵¹), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning omavalitsused neid protsessi oluliselt mõjutada ei suuda.

Elanike tihedus on kõige kõrgem regionaalkeskuse Tartu linna lähiümbruses. Tartu eeslinnastumist ja linnapiirkonna laienemist tuleb inimeste heaolu kiire kasvu etapis pidada loomulikuks protsessiks heaoluühiskonna tekkel ja arengus. Võib arvata, et Tartu linnaga vahetult piirnevatel aladel elanike arv kasvab, kaugemates piirkondades jätkub pigem vähenemine ja uue omavalitsuse eesmärgiks võiks olla rahvastiku arvu stabiliseerimine tervikuna.

Tähtvere valla elanikest on 32% koondunud valla territooriumil olevatesse alevikesse - Märjale ja Ilmatsallu. Valla elanikkond on pidevas muutumises. Põhilise osa sellest annab sisse- ja väljaränne. 2015. aastal ületas valda sisseränne väljarännet. Viimati juhtus see 2008. aastal. Tähtvere valla elanike migratsioon on suhteliselt suur tänu Tartu linna naabrusele.

Sündide ja surmade vahetõrge on aastati erinev, kuid alates Tähtvere valla loomisest 1991. aastal on kokkuvõttes sünde siiski rohkem (sünde 719, surmasid 682).

Tabel 4. Tähtvere valla demograafiline seis

aasta	elanikke seisuga 31.12	Sünnid	surmad	sisseränne	Väljaränne
1991		35	22		
1992		37	30		
1993		26	20		
1994	2871	21	33	62	99
1995	2900	33	31	155	128
1996	2877	31	37	118	135
1997	2855	33	29	155	181
1998	2894	36	32	126	91
1999	2824	32	33	86	155
2000	2788	29	30	93	123

⁵¹ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/turi-vald-26-02-2014.pdf>.

2001	2793	21	30	134	129
2002	2786	35	25	131	139
2003	2693	29	34	96	182
2004	2609	27	27	119	207
2005	2644	34	30	182	148
2006	2623	27	30	152	171
2007	2666	24	30	182	140
2008	2690	27	27	167	141
2009	2686	27	20	126	136
2010	2650	29	26	112	157
2011	2639	23	15	132	165
2012	2590	17	21	121	146
2013	2600	24	15	164	165
2014	2553	35	34	136	166
2015	2575	27	20	173	158
kokku	2718 (keskmiselt)	719	682	2922	3262

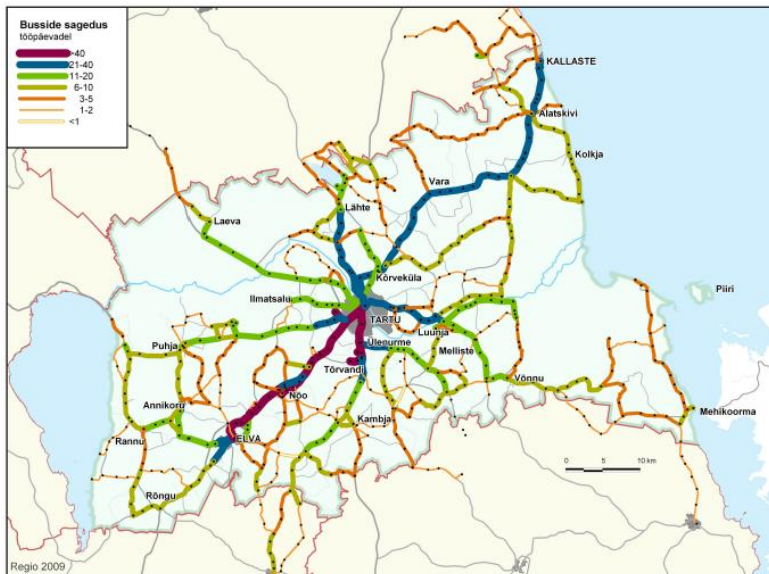
Eelnevast tulenevalt (positiivne loomulik iive ja ränne) prognoosib Statistikaamet 2030. aastaks Tähtvere valla elanike arvu kasvu 17,9–19,8 %. Võib eeldada, et suur sisseränne ja suhteliselt noor elanikkond on just ennekõike Tartu linna mõju tõttu, kus noored pered kolivad linnalähedastesse maapiirkondadesse elama. Võib eeldada, et aktiivne sisse- ja väljaränne on seotud ka teenusmobiilsusest tulenevate asjaoludega ja et paljude teenuste kasutamine eeldab vastavas omavalitsusüksuses elukoha registreerimist. 2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmete järgi oli Tähtvere vallas elavate elanike arv 3005. Kui rahvastikuregistri andmetel (seisuga 1. jaanuaril 2017. a) elas 2609 elanikku, siis ka need andmed kinnitavad, et u 17% vallas tegelikult elavatest inimestest ei oma seal sissekirjutust. Ka selles kontekstis oleks linna ja sellega loomulikult seotud maapiirkonna ühinemine või liitumine elanikele positiivse mõjuga.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele:

Tähtvere vallaelanike tõmbekeskuseks on Tartu linn. Teedevõrk on liituvatel omavalitsustel suhteliselt hästi integreerunud ja Tartu suunas arenenud.

Bussiühendused Tähtvere valla põhikeskuste ja Tartu linna vahel on rahuldavad (vt joonis 4), www.peatus.ee andmetel on Ilmatsalu ja Tartu linna vahel päeval 9 väljumist. See tagab tööturuvajadused (hommikul ja õhtul), kuid piirkondade paremaks integreerimiseks tuleks kaaluda (vähemalt osade) linnaliinide pikendamist Tähtvere valla põhikeskuste suunas.

Joonis 4. Busside keskmine sagedus tööpäevas peatustevahelistel lõikudel Tartumaal



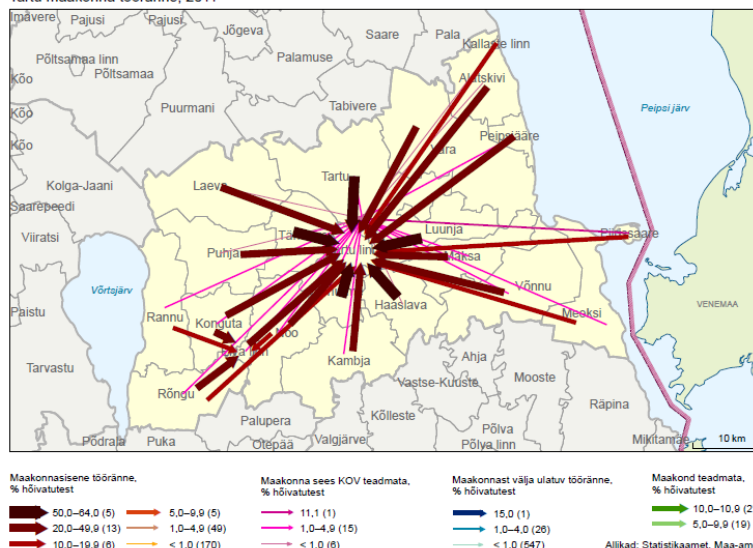
Allikas: AS Regio (2009) Tartu maakonna sotsiaalse infrastruktuuri ja ühistranspordi analüüs II etapp. Liinivõrgu analüüsi aruanne.

Kuna uues omavalitsuses toimub teenuste pakkumises ümberkorraldusi, siis on vajalik seda arvestada ka ühistranspordi marsruutide koostamisel, et tagada töö- ja elukohavahelise liikumise ning õpirände tingimuste parendamine. Ühistranspordi kättesaadavus ühinemisega ilmselt ei halvene.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Tähtvere vald jääb töörände põhjal Tartu linna mõjualasse (joonis 5).

Tartu maakonna tööranne, 2011



Joonis 5. Tartu maakonna sisene tööranne. Allikas: Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörändest.

Töökohtade tulevik sõltub Tähtvere vallas suuresti Tartu linna ettevõtete ja ülikoolide võimest tuua innovatsioone maapiirkonda. Võttes aluseks, et liitumispiirkond on suuresti põllumajandusliku iseloomuga, omab olulist väljavaadet kohaliku toidu tootmine. Võimalik on tööstuse arendamine. Ettevõtlusega tegelemist soosib integreeritud tööturg kuna Tartu linnastu koos lähialadega moodustab ühtse tööjõuareali.

Arvestades, et Tähtvere vald on tugevalt seotud Tartu linnaga ning linnas on hea ettevõtlusarendusalane võimekus, tagaks omavalitsuse liitumine ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasvu eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks ka tänases Tähtvere vallas. Tartu linnal on puudu maast ettevõtlusarenguks, mida liidetaval Tähtvere vallal eelduslikult peaks enam olema. Ka Tähtvere valla üldplaneeringus on valla Tartu linnaga piirnevatel alad planeeritud osaliselt äri- ja tootmismaa sihtotstarbega.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Kohaliku omavalitsusüksuse üheks kohustuseks on pakkuda oma elanikele alus- ja üldhariduse omandamiseks võimalusi. Laste arvu vähenemine sunnib tegema muutuseid haridusasutuste võrgustikus. Liitumispiirkonna seisukohalt on õpilasarände keskseks suunaks Tartu linn. Tartu linna munitsipaalkoolides käis 2013. aastal 11 709 õpilast, 851 lähivaldadest (8%) ja 1 167 kaugemalt (10%). Seega on otstarbekas haridusvõrgustikus muutusi läbi viia Tartu hariduses toimuvat arvestades. Tartu tingimustes võib optimaalseks pidada, et põhikooli lõpetajatest 70–75% jätkavad gümnaasiumis. Tartu linna gümnaasiumites pakutava õpikeskkonna kvaliteet ja atraktiivsus laiendab Tartu koolide õpirände tagamaad. Tartu linn on õpirände sihtkoht tervele Lõuna-Eestile, osaliselt ka Ida-Eestile. Tartu lähiümbruse gümnaasiumid peavad suurendama õpikeskkonnana atraktiivsust, sh arendama kas spordi-, muusika- või muud hariduslikku spetsialiseerumist.

Tähtvere vallas on lasteaed ja põhikool. Ühtne omavalitsus võimaldab tervikliku koolipiirkonna raames tagada koolides spetsialiseeritud erialaõpetajate ja tugispetsialistide olemasolu. Samuti arendada teisi koolipiirkonna ja haridusteenuse aspekte, nt ühtne personalikoolitus, kinnisavara haldus, erivajadustega õpilaste vajaduste parem arvestamine jne. Arvestades Eesti hariduspoliitilist seisukohta, et põhiharidus peab olema võimalikult kodu lähedal, samuti kommunikatsioonipiirkonda Tartusse, ei ole tõenäoline valla põhikooli sulgemine. Gümnaasiumihariduses on Tähtvere valla lapsed seotud Tartu linnaga. Seega hariduslikule olukorrale ei ole nähtav negatiivne mõju, pigem vastupidi kasvab valla elanike võimalus valida kooli ja lasteaeda linnas.

Tähtvere vallas on 277 koolis õppivat last, neist: Tähtvere põhikoolis õpib 167 ja Tartu linnas 103 – seega 40% valla lapsi ei õpi oma valla koolis, nendest 37% õpib Tartu linnas. Ka põhikooliastmetes on ulatuslik ränne Tartu linna koolidesse (1. astmes 19%, 2. astmes 24% ja 3. astmes 39%). Seega kinnitub haridusrändes tugevalt Tähtvere valla ja Tartu linna seotus.

Tabel 5. Tähtvere valla õpiränne

	1. kooliaste (%)	2. kooliaste (%)	3. kooliaste (%)	Gümnaasium (%)
Tähtvere vald	60 (80%)	70 (74,5%)	37 (60%)	0
Tartu linn	14 (19%)	23 (24,5%)	24 (39%)	42 (91%)
Muu	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	4 (9%)

Allikas: Haridusministeeriumi õpirände andmed 2016-2017 õa-l

Ühinemine oleks positiivse mõjuga, kuna sellega avaneb Tähtvere valla Tartu linnas koolides õppivate laste vanematel võimalus kaasarääkida koolipoliitika kujundamises. Olukord, kus see võimalus puudub, ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse olemusega ja selle enesekorraldusõigusega. Sama põhimõtte saab laiendada ka kõikidele teistele teenustele, mida tarbitakse omavalitsuse piire ületades.

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Tähtvere valla liitumisel Tartu linnaga kaasneb võimalus ennekõike tugiteenuste ja strateegiliste arendusteenuste tsentraliseerimiseks (finantsmajanduslik juhtimine, planeerimine, kinnisvarahaldus, ettevõtlus jne), mis võimaldavad saada otsustes mastaabiefekti ja tõhustada seniste valdade igapäevast ning pikaajalist strateegilist juhtimist. Liitumise käigus on oluline kujundada uue omavalitsuse territooriumil hästi toimiv teenuskeskuste võrgustik, mis tagaks elanikele õigustatud vajadustest lähtuva igapäevaste teenuste kvaliteetse osutamise ja kohaliku elu arendamise.

Kuna Tähtvere vald on juba täna tihedalt integreeritud Tartu linnaga (ulatuslik töö- ja teenusränne), siis oleks liitumine valla vaatest kooskõlas selle loomuliku teenuspiirkonnaga. Liitumise tulemusena moodustunud omavalitsuses tuleb aga arvestada linnalise ja maalise elukeskkonna erinevusi ja sellest tulenevaid erisusi ka avalike teenuste korraldamisel. Need aspektid tuleb selgeks vaielda omavalitsuse vahelistel läbirääkimistel.

Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele

Vabariigi Valitsuse 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 arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁵².

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

⁵² <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>.

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 rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele või liitujatele. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁵³

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus (moodustunud Tartu linn) kahe kuu jooksul arvates liitumise jõustumisest taotluse, milles on eraldi välja toodud nimetatud riigihalduse ministri määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse

⁵³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

muutmise kaasnend 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 (või liitumise) 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 lõige 1 ja § 4. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogu 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 Tartu Linnavolikogule ning Luunja Vallavolikogule ja Tähtvere Vallavolikogule.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017. a⁵⁴.

Tartu linn nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Luunja vald ei nõustunud. Tähtvere vald nõustus ettepanekuga vaikumisi, st 15. maiks 2017. a arvamust ei esitanud.

Kokkuvõte Tartu Linnavolikogu arvamusest

Tartu Linnavolikogu märgib 20. aprilli 2017. a otsuses nr 442, et Tartu linnas oli rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga 96 911 elanikku, Luunja vallas 4251 elanikku ja Tähtvere vallas 2609 elanikku. Tartu Linnavolikogu rõhutab, et Luunja valla ja Tähtvere valla osas haldusreformi eesmärkide saavutamiseks puudub vajadus Tartu linna kui avalik-õigusliku juriidilise isiku lõpetamiseks. Kehtivad seadused näevad selleks ette oluliselt lihtsama, odavama ja vähem koormava lahenduse, milleks on liitumine. Liitumine on ühinemise erivorm, mis sobib paremini väikese valla või linna ühinemisel suurega.

Kuigi kõigi kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete alusbaas on Eestis õigusruumis sama, on Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla suurusest tulenevat erinevust arvestades mõistlik edaspidi lähtuda just Tartu linna alusdokumentidest. Tartu Linnavolikogu hinnangul puudub mõistlik põhjendus Tartu linna tegevust käsitleva õigusliku raamistiku taas ülesehitamiseks.

Liitumise järgselt on lihtsaim lähtuda Tartu linna õigusaktidest, viies neisse sisse Luunja valla ja Tähtvere valla senisest tegevusest tingitud vajalikud muudatused.

Liitumise kasuks räägib ka asjaolu, et Tartu linna ametiasutuste teenistujate arv on kümnetes kordades suurem Luunja valla ja Tähtvere valla teenistujate arvust. Edasises tegevuses Tartu

⁵⁴ HRS § 9 lõiked 2 ja 8. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

linna ametiasutuste struktuurist ja tegutsemise alustest lähtumine tagab ametiasutuste tegevuse stabiilsuse ja annab elanikele kindluse avalike teenuste nõuetekohase täitmise osas. Ühinemise ja uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustumisega kaasnev vajadus ehitada üles ühine ametiasutuste struktuur ja korraldada sellega seotud teenistujate värbamistoimingud loob Tartu linna hinnangul seevastu aga täiendavat ebastabiilsust.

Tartu linn nõustub Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla osas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekuga, kuna näeb liitumisel positiivseid mõjusid. Tartu linn seab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tingimuseks asjaolu, et see toimuks Luunja valla ja Tähtvere valla Tartu linnaga liitumise tingimustel arvestades järgmisi põhimõtteid:

- 2.1. Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna säilib;
- 2.2. Luunja vald ja Tähtvere vald lõpevad ning nende üldõigusjärglane on Tartu linn;
- 2.3. haldusüksuse liigina säilib linn, haldusüksuse nimi on Tartu linn;
- 2.4. haldusüksuse sümboolikana säilib Tartu linna sümboolika;
- 2.5. Tartu linna põhimäärus jääb kehtima, vajadusel viiakse põhimäärusesse sisse muudatused hiljemalt kuue kuu jooksul Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates;
- 2.6. Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla üldplaneeringud kehtivad nende territooriumitel, kus need enne liitumist kehtestati, kuni uue üldplaneeringu kehtestamiseni, mis toimub hiljemalt kolme aasta jooksul Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates;
- 2.7. Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla arengukavad ja eelarvestrateegiad kehtivad nende territooriumitel, kus need enne liitumist kehtestati, kuni uue arengukava ja eelarvestrateegia kinnitamiseni, mis toimub hiljemalt 15. oktoobril 2018. a;
- 2.8. kõik Tartu linna õigusaktid jäävad kehtima;
- 2.9. Luunja valla ja Tähtvere valla õigusaktidest jäävad kehtima need, mis (a) on vajalikud seadusest tuleneva kohaliku omavalitsuse või riikliku avaliku teenuse osutamiseks ja mille osas ei ole võimalik automaatselt rakendada Tartu linna vastavaid õigusakte, (b) reguleerivad vallavalitsuste hallatavate asutuste tegutsemist, muud õigusaktid tunnistatakse kehtetuks esimesel võimalusel pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist, kui hiljem ei lepita kokku teisiti;
- 2.10. Luunja valla ja Tähtvere valla poolt sõlmitud lepingud kehtivad kuni nende tähtaja möödumiseni või Tartu linna poolt lõpetamiseni;
- 2.11. Luunja valla ja Tähtvere valla ametiasutuste teenistujad jätkavad pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist teenistust Tartu linna ametiasutuste koosseisus;
- 2.12. Tartu linna ametiasutuste struktuuris säilivad ametiasutustena Tartu Linnavalitsus ja Tartu Linnavolikogu kantselei;
- 2.13. Tartu linna ametiasutuste muudetud struktuur ja teenistukohtade koosseis kinnitatakse esimesel võimalusel;
- 2.14. pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist kõik Tartu Linnavalitsuse, Luunja Vallavalitsuse ja Tähtvere Vallavalitsuse hallatavad asutused säilivad ning nende võimalikul edasisel ümberkorraldamisel või tegevuse lõpetamisel arvestatakse seadustest ning heast halduse tavast lähtuvate põhimõtetega, hallatavate asutuste töötajatega sõlmitud töölepinguid liitumisega seoses ei muudeta;
- 2.15. Tartu Linnavalitsus täidab pärast Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist oma ülesandeid kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni;
- 2.16. Luunja Vallavalitsuse ja Tähtvere Vallavalitsuse volitused lõpevad Tartu Linnavolikogu valimiste tulemuste väljakuulutamisest;

2.17. Tartu Linnavolikogu valimistel on üks valimisringkond;

2.18. Tartu Linnavolikogu liikmete arv on 49.

Vabariigi Valitsus märgib, et olgugi, et liituvad omavalitsused ühinemiskokkulepet ei ole koostanud, on Tartu linn lähenenud kokkuleppele konstruktiivselt ja lisanud omapoolsed tingimused, millega arvestatakse liituva valla huve.

Kokkuvõte Luunja Vallavolikogu arvamusest

Luunja Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga ning leidis, et Luunja valla sundühendamine Tartu linna ja Tähtvere vallaga ei ole põhjendatud, vajalik ega otstarbekas.

Luunja valla elanikud on vastu valla sundühendamisele Tartu linnaga. Rahvaküsitlusel osalenud 1231 elanikust (osalemisaktiivsus oli 36,8%) ei nõustunud Luunja valla Tartu linnaga ühendamiselega 92% küsitlusel osalenutest. Lisaks sellele küsitlusele on kodanikualgatuse korras kogutud allkirju valla sundühendamise vastu – Luunja valla arvamuse vastuvõtmise ajaks oli allkirja andnud 1218 elanikku. Sellise kaaluka vastuseisu korral on Luunja valla arvates elanike arvamuse arvesse võtmata jätmine õigustatud üksnes väga kaalukatel asjaoludel, mida käesoleval juhul Luunja valla arvates ei esine.

Luunja Vallavolikogu leiab, et kuigi formaalselt ei vasta Luunja vald registreeritud elanike arvu poolest HRSis sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile, on Luunja valla elanike arv olnud pika aja vältel stabiilselt kasvutrendis ning kriteerium täidetakse mõne aasta jooksul.

Luunja vald on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lg 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga. Luunja valla on olemas kõik elanikele vajalikud avalikud teenused. Luunja valla mitmed näitajad, sh eelarvetulud ja tulumaksu laekumine elaniku kohta on tõusnud tunduvalt kiiremas tempos võrreldes riigi keskmisega.

Tartu linnaga sundühendamine ei too kaasa kvalitatiivseid muudatusi Luunja valla võimekuse osas, ei parane valla või kogu piirkonna elanike heaolu ega saavutata olulist majanduslikku efekti. Kohalike vajaduste ning elanike tahtega mittearvestavate, nõrgale sidususele rajatud ümberkorralduste võimalikke mõjusid ei saa hinnata positiivseks. Seega Tartu linnaga ühendamisel kaasneb Luunja valla jaoks positiivse mõju asemel negatiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud kriteeriumitest. Ka Vabariigi Valitsuse ettepanekus ei ole nendest kriteeriumitest ühegi puhul põhjendatud konkreetset positiivset mõju.

Luunja valla sundühendamisel Tartu linna ja Tähtvere vallaga ei moodustu territoriaalselt terviklikku ja asustussüsteemi poolest sidusat piirkonda – tulemuseks on kunstlikult loodud, ebaloomulik omavalitsusüksus, mille toimimine ühtse, tervikliku omavalitsusena on äärmiselt küsitav. Sellisel juhul ei arvestata elanike väljakujunenud sidusus- ja ühtekuuluvustundega ning ühtse teenuspiirkonnaga.

Luunja vald on märkimisväärses osas maaline piirkond. Valla ühendamine Tartu linnaga selliselt, et maapiirkond jääb linna territooriumile, on äärmiselt kahjustav maaelu arengu toetamise ja edendamise ning elujõulisena hoidmise aspektist. Arvestades, et Tartu linna esinduskogus oleksid selle piirkonna huvid esindatud üksnes marginaalselt, tähendab see

piirkonna mahajäämust ja koguni ääremaastumist. Sellisel viisil on ühendamine selgelt ka haldusreformi eesmärkidega vastuolus, sest maalise piirkonna edendamiseks teiste sarnaste piirkondadega samaväärsete meetmete rakendamise võimaluse äravõtmine ei toeta piirkonna arengut ja konkurentsivõime suurendamist.

Eeltoodust tulenevalt leiab Luunja Vallavolikogu, et valla sundühendamine Tartu linna ja Tähtvere vallaga ei ole vajalik ega otstarbekas ning sellel oleks negatiivne mõju ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludele, mistõttu sundühendamismenetlus tuleb HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel lõpetada.

Vabariigi Valitsus on hinnanud Luunja Vallavolikogu vastuväiteid ja Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni seisukohta⁵⁵ ning leiab, et põhjendused on piisavalt kaalukad, mistõttu lõpetab Vabariigi Valitsus HRS § 9 lõike 9 punkti 1 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Luunja valla osas, kuid jätkab menetlust Tähtvere valla liitmiseks Tartu linnaga, arvestades ka asjaolu, et omavalitsused on liitumisega nõustunud.

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.

⁵⁵ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.06.20_louna-eeesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_11.pdf.