

Vabariigi Valitsuse määruse „Luunja valla, 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 „Luunja valla, 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*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamiseks 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 (Luunja valla osas).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi peab Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vasta rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohalda HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele³⁴.

¹ Tartu linn ja Tähtvere vald alustasid ühinemisläbirääkimisi haldusreformi seaduse tähtaegu järgimata, mistõttu nende ühinemist on seletuskirjas nimetatud mõõndustega vabatahtlikuks ühinemiseks, st nende ühinemisläbirääkimisi ei viidud lõpule 1. jaanuariks 2017 ning seepärast ei ole Vabariigi Valitsus haldusreformi nn vabatahtliku etapi raames nende omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmist kinnitanud.

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

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;

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Luunja vald (4251 elanikku) 1. jaanuariks 2017. a ühinemist ühegi piirinaabriga ega osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁵ ja kriteeriumi täitmiseks algatama Luunja valla ühendamise omavahel ühinemisläbirääkimisi pidavate Tartu linna ja Tähtvere vallaga. Tähtvere vald (2609 elanikku) ei vasta 1. jaanuari 2017 seisuga samuti kriteeriumile, mistõttu Vabariigi Valitsus peab HRS § 9 lõike 2 alusel algatama ka Tähtvere valla ühendamise kriteeriumile vastavaks.

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 tulemusena⁶, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt kahe omavalitsuse võrra 100-le, kokku 83 valda ja 17 linna⁷.

Ühinevad omavalitsused on⁸:

- 1) Luunja vald (pindala 132 km² ja rahvaarv 4251),
- 2) Tartu linn (pindala 39 km² ja rahvaarv 96 894),
- 3) Tähtvere vald (pindala 115 km² ja rahvaarv 2609).

Eelnõuga moodustatakse Vabariigi Valitsuse algatusel Luunja valla, Tartu linna ja Tähtvere valla ühinemise teel Tartu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Tartu linn (kogupindala 285 km², rahvaarv **103 754**⁹).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post olivia.taluste@rahandusministeerium.ee; tel 611 3092),

8) mõju ettevõtluskeskkonnale;

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

⁵ Vt HRS § 1 lg 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 korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁶ Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määrused nr 82 ja 83, 22.12.2016 määrused nr 151–153, 29.12.2016 määrused nr 168–174, 06.01.2017 määrused nr 3–5, 12.01.2017 määrused nr 6–12, 26.01.2017 määrused nr 18–28 ja 30–36 ning 31.01.2017 määrused nr 37-43.

⁷ Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

⁸ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

⁹ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid ka regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Künigas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (e-post ave.viks@rahandusministeerium.ee; tel 611 3079).

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

1.3. Märkused

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

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

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

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Puhja Vallavolikogu otsustas oma 30.11.2015 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 nõustusid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks läbirääkimiste alustamisega 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. 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).

24. märtsil 2016 Võnnu vallavolikogu tegi 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 on teinud ettepaneku ühinemisläbirääkimisteks Tartu vallavolikogule (21.07.2016). 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 andis Luunja vallale eitava vastuse ühinemiskõnelusteks.

14.09.2016 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.

21.10.2016 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.

21.10.2016 otsustas Tähtvere Vallavolikogu korraldada rahvaküsitluse selgitamaks välja rahva arvamust erinevate ühinemisvariantide kohta.¹⁰ Tähtvere vallavolikogu korraldas 31.10-11.11.2016 rahvaküsitluse elanike arvamuse väljaselgitamiseks erinevate ühinemisalternatiivide vahel. Selle tulemused on esitatud tabelis 1. Tähtvere 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.

15.11.2016 tegi Tähtvere Vallavolikogu rahvaküsitluse tulemuste põhjal järgmised Tähtvere valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud otsused:

Otsus nr 30 - Tabivere vallaga läbirääkimiste alustamisega mittenoustumine,

¹⁰ <http://www.interest.ee/ilmatsalu/index.php?Rahvakysitus/>.

Otsus nr 31 - Piirissaare vallaga läbirääkimiste alustamisega mittenoostumine,
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.

15.11.2016 otsustas Ülenurme Vallavolikogu mitte nõustuda läbirääkimiste alustamisega Tähtvere vallaga (Ülenurme Vallavolikogu otsus nr 68).

08.12.2016 otsustas Tartu Linnavolikogu nõustuda Tähtvere valla ettepanekuga ja alustada ühinemisläbirääkimisi ühe omavalitsusüksuse moodustamiseks (08.12.2016 otsus nr 401).

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

Tartu linn ja Tähtvere vald peavad käesoleval ajal omavahel ühinemisläbirääkimisi.

Tähtvere vald on seletuskirjas Tähtvere Vallavolikogu 21.10.2016 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 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 ja 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 inimesi.
- Tartu linna inimesed 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 inimesi.
- Tähtvere valla ja Tartu linna vahel on väga head ühendused. 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 selles 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.
- Liitumise läbi 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 investeringute kavandamine ja elluviimine, sihipärasem ja otstarbekam ressursikasutus.
- Suuremas omavalitsuses on võimalik osutada ka selliseid teenuseid, mille sihtrühm eraldi seisvate 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

Eelnõu järgi algatab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamise Tartu linnaga. Kuigi Tartu linna enast ei ole vaja miinimumsuuruse kriteeriumi täitmiseks kellegagi ühendada, on kriteeriumile mittevastavate Luunja ja Tähtvere valdade ühendamiseks loogiline tõmbekeskus Tartu linn. Samaväärset alternatiivset ühinemise suunda Vabariigi Valitsus Luunja ja Tähtvere valla ühendamisel ei näe.

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017.a valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.16 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamiseks Tartu linnaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 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.¹¹

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

¹¹ Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

järgi 1. jaanuariks 2017 Tartu maavanemalt ei taotlenud.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamine mõne teise omavalitsusega kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes on ühinemas alla kriteeriumi jääva omavalitsuse moodustamiseks, vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt peab valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium¹².

HRS § 5 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud haldusreformi piirkondlikele komisjonidele on HRS §-ga 10 antud pädevus teha Vabariigi Valitsusele ettepanek omavalitsuse ühendamiseks kriteeriumile vastavaks või erandi kohaldamiseks.¹³

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 linnaga¹⁴. Valla peamistest keskustest on otseühendused (teed) Tartu linna, sh valla halduskeskusest Ilmatsalust on Tartu linna 7 km. Tähtvere vald kuulub Tartu linna lähivöändisse 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. Ühinemise tulemusel tekib ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Ühendamise algatamise argumendid

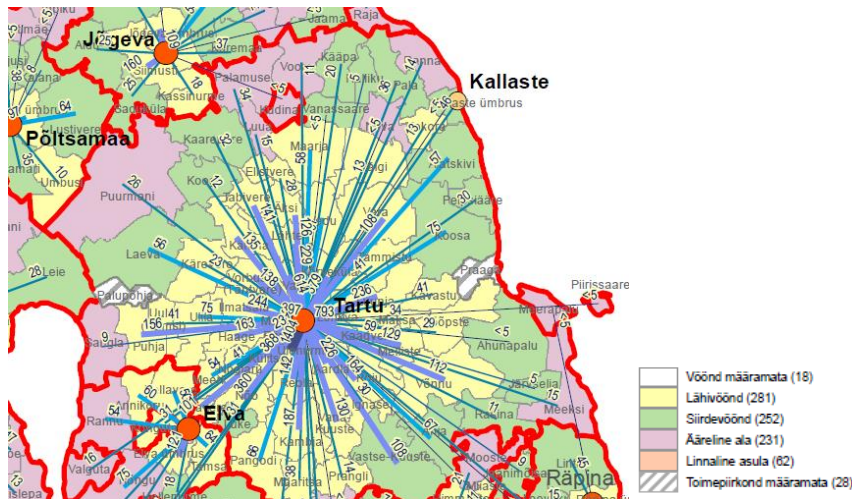
Tartu linn on Tartu maakonnale ja laiemalt Lõuna-Eestile regionaalne keskus. Haaslava vald, Luunja vald, Mäksa vald, Võnnu vald ja Tähtvere vald kuuluvad Statistikaameti analüüsi¹⁵ põhjal Tartu linna lähivöändisse (joonis 1).

¹² 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.“

¹³ 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.

¹⁴ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

¹⁵ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.



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 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>).

Luunja valla kriteeriumile vastavaks ühendamiseks tuleb kaaluda ennekõike kahe võimaluse vahel: kas Luunja valla ühendamine Tartu vallaga või Tartu linnaga. Haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon ei ole pidanud asjakohaseks Luunja valla ühendamist Haaslava, Mäksa ja Võnnu valdade baasil moodustuva uue omavalitsusüksusega – Kastre vald. Seda ennekõike asjaolul, et moodustuv Kastre vald on märksa maalisema iseloomuga kui Luunja vald ning Kastre vallal puudub kogemus ja ressursid Tartu valglinnastumise käigus Tartu linnapiiril kujunenud tiheasustusega piirkondade arendamiseks. Kahe fookuse üheaegne käiguhoidmine arendustegevuses eeldab valla sees erinevate strateegiatega ja investeerimispoliitikat rakendamist, mis ei ole otstarbekas ja ei võimalda keskenduda Tartust kaugemate piirkondade jätkusuutlikule arengule.

Tartu vallaga ühendamise poolt on argumentideks järgmised asjaolud:

- Tartu vald ja Luunja vald on arengus sama sotsiaal-majandusliku iseloomuga omavalitsused, neil on analoogilised arenguprobleemid ja väljakutsete lahendamine. Neil on vahetud Tartu valglinnastumise mõjuga piirkonnad, sh sisuliselt Tartu linnaga kokku kasvanud alad (Luunja vallas näiteks Lohkva küla 1212 elanikuga ja Veibri küla 597 elanikuga (seisuga 01.07.2016)). Samas on valdadel Tartu linna vahetust mõjust väljapoole jäävad lähivööndi alad (Näiteks Luunja vallas Kavastu paikkond). Kuigi ka valglinnastumise vahetust mõjust välja jäävates paikkondades on Tartu linnal suur mõju tänu tema võimekusele pakkuda töökohti, avalikke teenuseid ja võimalusi vaba aja veetmiseks, on tegemist siiski linnalähedase maapiirkonnaga.
- Luunja vald ja Tartu vald on teinud väga olulisi pingutusi, et tugevdada omavalitsuste terviklikkust ja sisemist sidusust. Seega on olulisel kohal olnud mõlemas omavalitsuses nii linnalise kui maalise elulaadi toetamine ja koostöökogemused Tartu linnaga. Juhtimiskultuuride ühendamine on valdade omavahelisel ühinemisel lihtsam.

- Luunja valla ühendamise Tartu vallaga võimaldab tugevdada Tartu linnastu põhise kontseptsiooni kujundamist. Võimestatakse Tartu linnastupõhist Lõuna-Eesti regionaalkeskuse arengut, mis koosneb keskuslinnast Tartust ja selle tugevatest naaberomavalitsusest, et võimalikult laialdaselt pakkuda nimetatud omavalitsuste koostööst sünergiat, kasutades parimal viisil kõiki kohalikke arengueeldusi ja initsiatiive ning asjakohaseid arengulahendusi mitte üksnes keskendudes keskuslinna Tartu probleemidele, vaid linnastupõhisele säästavale arengule ja luues võimalusi suuremal piirkondlikul tasemel positiivseteks muutusteks. Sellist kontseptuaalset lähenemist toetab asjaolu, et haldusreformi käigus tekivad Tartu ümbruses tugevad omavalitsusüksused, mis ennekõike põhinevad Tartust kulgevatel logistilistel kiirtel: Elva suunas, Ülenurme-Kambja suunas, Jõgeva-Jõhvi suunas ja Räpina suunas.
- Tartu linn peab ühinemisläbirääkimisi Tähtvere vallaga alates detsembrist 2016, mille positiivse tulemi korral linna piirid oluliselt laienevad (Tähtvere valla elanike arv 01.01.2017 oli 2609 ja pindala 114,79 km²) ja Tartu linna arenguks tekib vajadusel piisavalt territooriumi.
- Luunja vallavolikogu on teinud vabatahtliku ühinemise etapis ettepaneku Tartu vallale ühinemiseks. Luunja vald on oma põhjendustes toonud välja, et sundühendamise korral on eelistatud ühinemine Tartu vallaga. Siinkohal on oluline ka meenutada, et Tartu linn on teinud kõikidele ümbritsevatele omavalitsustele ühinemiseks ettepaneku, mis algselt toetust ei saanud.

Luunja valla ühendamise Tartu linnaga:

- Luunja valla ühendamisel Tartu linnaga kaasneb Tartu linna kompaktselt 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 küldes 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 on kaaluda samuti kahe võimaluse vahel: kas valla ühendamise Tartu vallaga või Tartu linnaga.

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise ja juhtimisvõimekus korreleerub tugevalt nende elanike arvuga (KOV 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 valglinnastumise 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 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: nt sotsiaalteenuste erinevad profiilid, hariduspiirkondade väljaarendamine, ettevõtlusarendus, energiapoliitika, professionaalne administratiivne võimekus. 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 ühinemise 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 ühisega kaasnevad efektid, 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. Ühinemisel 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 teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise võimekuse tagab ekspertide hinnangul vähemalt 3. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Haldusreformi soovitusliku omavalitsuse suuruse (11 000 elanikuga omavalitsuse moodustamine) ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab üldjuhul vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa.

Tähtvere valla halduskeskus Ilmatsalu ei ole RAKE (2015) uuringu¹⁶ järgi kolmanda ega neljanda taseme teenuskeskus. Valla piirkond on tugevalt Tartu linna kui regionaalse keskuse mõjualas, kuhu toimub nii ülatuslik teenus- kui tööranne ning kust on kättesaadavad sisuliselt kõikvõimalikud avalikud ja erateenused. Sellest lähtudes oleks Tähtvere valla ühendamine 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 omavalitsused, millel on loomulik keskuspiirkond, millega seotakse selle tagamaa;
- 3) inimeste igapäevane ranne – st et ühinemispiirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga, ennekõike teenus- kui tööranne, mis on omavahel tihedalt seotud, osas.

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. Tähtvere valla alad kuulusid Äksi kihelkonda, mistõttu on Tähtvere vald ajalooliselt olnud pigem seotud Tartu linnaga kui teiste naaberomavalitsustega.

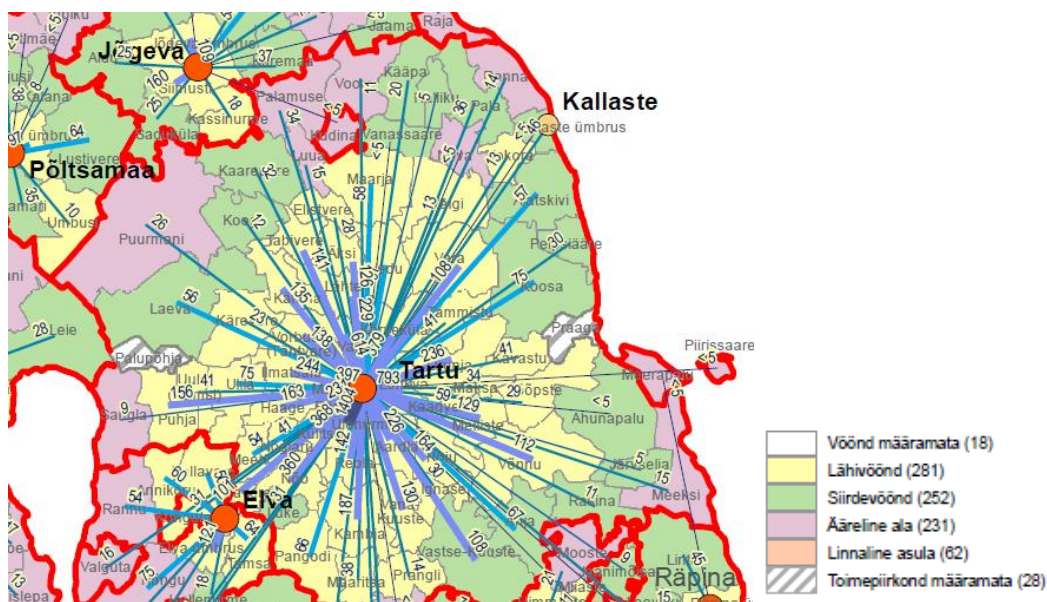
Igapäevases pendelrändes on Tähtvere valla elanikud seotud Tartu linnaga. Valla peamistest keskustest on otseühendused (teed) Tartu linna, sh valla halduskeskusest Ilmatsalust Tartu linna 7 km. Vallakeskus on kohaliku tähtsusega ning arusaadavalt nõrgem Tartu linna kõrval, sh Tähtvere valla Tartu linnaga piirnevad asustusüksused on samaväärse või suurema elanike arvuga kui valla halduskeskus (Ilmatsalu alevik vallakeskusena 322 elanikku, kuid Märja alevik 501, Haage küla 294). 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 analüüsi¹⁷ (2014) kohaselt Tartu linna lähivööndisse (joonis 1). Analüüsi kohaselt iseloomustab linna lähivööndit: „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 ca 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.

Joonis 2. Tartu toimepiirkond

¹⁶ Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes

¹⁷ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

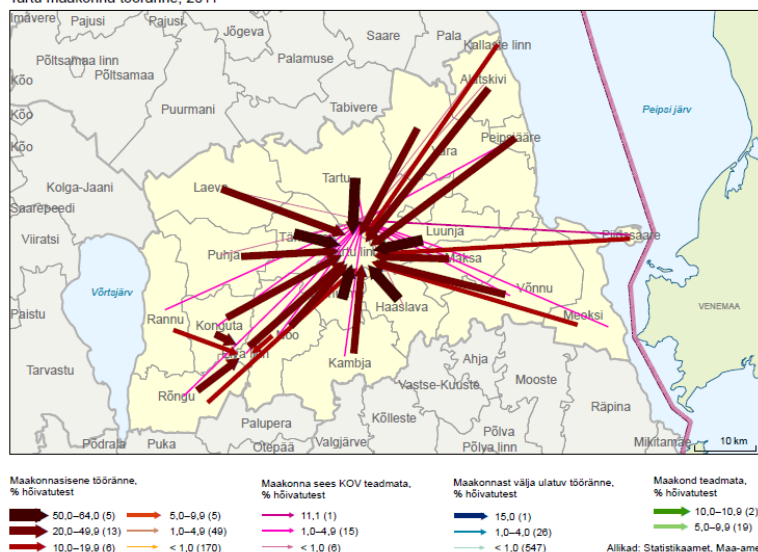


Allikas: Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine, lk 24.

Statistikaameti analüüsi toetab mobiilpositsioneerimise¹⁸ ja rahvaloenduse töörande analüüsid¹⁹. Joonisel 2 on esitanud töörande andmed Tartu maakonna sees Tähtvere vallast toimub igapäevane tööranne Tartu linna 50-64% hõivate 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.

Tähtvere valla ja Tartu linna ühinemise (liitumise) nõrkuseks on, et ülejäänud Tartu linnaga piirnevad vallad jäävad sellest protsessist kõrvale ning selle tõttu ei moodust territoriaalselt

¹⁸ Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring.

¹⁹ Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest.

homogeenne omavalitsus (linna laienemine) ning samuti on Tähtvere vald oma põhiosas siiski hajaterritooriumiga maaline vald ning selles osas sarnane pigem Tartu vallaga. Samas võimaldab Tartu linna ja Tähtvere valla ühinemine avada Tartu linna valgala kasvamise ka Tähtvere valla suunas (seni on see toimud pigem Luunja, Ülenurme ja Tartu valla suunas).

Eeltoodud argumentidest tulenevalt toetas Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni ettepanekul Vabariigi Valitsus 9. veebruari 2017 istungil Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamist Tartu linnaga²⁰.

Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamine Tartu linnaga on vajalik loogilise toimepiirkonna moodustamiseks ning Luunja ja Tähtvere valla miinimumsuuruse kriteeriumile vastavuse tagamiseks.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Luunja valla ja Tähtvere valla Tartu linnaga ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus - Tartu linn. Omavalitsuste kokkuleppe järgi võib ühinemise asemel kaaluda ka Luunja valla ja Tähtvere valla liitumist Tartu linnaga, mis tähendab, et valdade liitumisel Tartu linnaga Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna lõpeb, kuid ühinevad vallad omavalitsusüksustena likvideeritakse.

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

Kuna Luunja vald ja Tähtvere vald ei vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi 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.

Rahandusministeerium esitab 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*), mille kohta tuleb omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

²⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf

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

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)²¹
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)²²
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)²³
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)²⁴
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult²⁵.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.²⁶
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.²⁷

Eelnõu § 1 lõikega 2 määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks Tartu linn.

Kohanimenõukogu arutas 13.01.2017 koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemisetpanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajalooa nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

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

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

²¹ HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

²² HRS § 12 lg 2 p 2.

²³ HRS § 12 lg 2 p 3.

²⁴ HRS § 12 lg 2 p 4.

²⁵ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

²⁶ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

²⁷ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepitata, siis kohaldatakse HRS § 12 lõiget 7-10 sätestatut.

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

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

Eelnõu §-ga 2 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 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Tartu maakonna valdade loetelust välja sõnad „Luunja“ ja „Tähtvere“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena tekib kolme Tartu maakonda kuuluva omavalitsuse ühinemise tulemusena uus omavalitsusüksus – Tartu linn.

Eelnõu §-ga 4 reguleeritakse moodustatavale Tartu linnale riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, viidates HRS § 24 lõike 2 volitusnormi alusel kehtestatavale kulude katmise Vabariigi Valitsuse määrusele.

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

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3, mille järgi moodustatakse Tartu linna ning Luunja ja Tähtvere valla ühinemisel Tartu linn ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise 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 valdade ühinemise tulemusena moodustunud Tartu linna volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Tartu linn ning Luunja ja Tähtvere vallad senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv 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) seletuskirjas²⁸ lk 93–105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Paljuski olenevad ühinemise mõjud sellest, kuidas ühinevad 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 Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamisel Tartu linnaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes²⁹.

1) Ajalooline põhjendus

Luunja valla territooriumist suur osa on mitme sajandi vältel kuulunud Tartu-Maarja kihelkonna koosseisu. Keskajal asusid praeguse Luunja valla territooriumil mõisavaldused, millest suuremad olid Luunja ja Kavastu mõisad, väiksemad Kabina, Pilka, Põvvatu, Sirgu, Vanamõisa ja Veibri. Nõukogude perioodi lõpuks oli kujunenud kaks suuremat ühismajandit Luunja sovhoos ja Emajõe kolhoos.

Ka 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

Luunja vald kuulub Tartu linnapiirkonna koosseisu ja on paljude eluvaldkondade toimimises seotud Tartu linnaga. Vallas on 20 küla ja üks alevik. Rahvaarvult suurim on Lohkva küla.

²⁸ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

²⁹ Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.

Kohalikeks tõmbekeskusteks küladele on Lohkva, Luunja ja Kavastu, mis on endisaegsete ühismajandite keskused. Intensiivne ehitustegevus on valda toonud hulgaliselt uusi elanikke. Rahvastikuregistri andmetel on elanike arv aastatel 2007-2015 kasvanud enam kui 1000 inimese võrra. Luunja valla arengut mõjutab oluliselt Tartu valglinnastumise protsess. Märkimisväärne osa rahvastikust elab Tartu linna läheduses asuvates Lohkva (1181 elanikku) ja Veibri (577) külades. Linnast kaugemale jäävates külades asustustihedus oluliselt langeb ja tegu on pigem maalise elulaadi viljelemisega.

Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalselt loogikat ja/ või eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsusega. St ühinev omavalitsus peab lähtuma inimeste harjumuspärasest liikumissuundadest. Sellest tulenevalt oleks negatiivse mõjuga elanike elutingimustele ühinemipiirkond, 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.

3) Elanike ühtekuuluvustunne

Luunja ja Tähtvere valla ühendamisel 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 uuselanike 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.

Luunja ja Tähtvere vallal ning Tartu linnal on ajaloolised (kihelkondlikud sidemed). Samuti tänapäeval suur teenusränne ja Tartu valglinnastumise mõjud Luunja ja Tähtvere vallale. Seega ühinemisel 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:

Luunja vald ja 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 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. Sh tuleb arvestada teenuskeskuste disainimisel 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 1), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentse (tabel 2), kui ka avaldub mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

	valdade arv	keskmise elanike arv vallas	ametnike arv			mediaan keskmine ametnike arv valla kohta	mediaan keskmine elanike arv ametniku kohta
			min	max	kokku		
Elanike arv	kuni 2000	107	11	14	650	6,00	184,29
	2000-5000	53	6	18	533	9,00	309,5
	üle 5000	23	6	42	491	22,00	452,50
Kokku		183			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 tarvivad Luunja ja 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 valdade arengule.

5) Mõju haldussuutlikkusele:

Siin tuleb hinnata ennekõike KOV 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 KOVides on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele

kompetentsivaldkonnale), samas kui väiksemates valdades (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 kompetentsivaldkonda³⁰.

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 Luunja ja Tähtvere valla ühendamine 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 kaasrääkida ehk oma enesekorraldusõigust kasutada.

6) Mõju demograafilisele situatsioonile:

Analüüsid näitavad (nt ühinemise tulemuste analüüs Türi valla juhtum, 2015³¹), 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. Luunja vald eristub Haaslava, Mäksa ja Võnnu valdadest oma linnastumise taseme poolest. Luunja vallas elab oluline osa elanikkonnast Tartu administratiivpiiri vahetus läheduses ja igapäevaselt on seotud Tartu linnaga. Sellest tulenevalt on mõneti erinevad ka Luunja valla arenguvajadused, mis on seni olnud üheks argumendiks, et mitte pidada läbirääkimisi Kagu-Tartumaa valdadega. Tartu maakonnaplaneeringu tööversioonis on Luunja alevik ja Võnnu alevik teise tasandi keskused Tartumaal. Kõige suurema rahvastikupotentsiaaliga on Luunja vald. 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).

aasta	elanikke seisuga 31.12	sünnid	surmad	sisseränne	Väljaränne
1991		35	22		
1992		37	30		

³⁰ 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

³¹ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/turi-vald-26-02-2014.pdf>.

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
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	719	682	2922	3262
	(keskmiselt)				

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 vastava omavalitsusüksuses sissekirjutust. 2011. a läbiviidud rahvaloenduse andmete järgi oli faktiline Tähtvere vallas elavate elanike arv 3005. Kui rahvastikuregistri andmetel (seisuga 1.01.2017) elab vallas 2609 elanikku, siis ka need andmed kinnitavad, et ca 17% vallas tegelikult elavatest inimestest ei oma seal sissekirjutust. Ka selles kontekstis oleks linna ja sellega loomulikult seotud maapiirkonna ühinemine elanikele positiivse mõjuga.

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele:

Luunja valla ja Tähtvere vallaelanike tõmbekeskuseks on Tartu linn. Teedevõrk on ühendatavatel 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 pikendmaist Tähtvere valla põhikeskuste suunas.

Joonis 4. Busside keskmine sagedus tööpäevas peatustevahelistel lõikudel Tartumaal

Eesti, OÜ Luunja Mõis, AS Anne Soojus, AS Giga jt. Ettevõtlusega tegelemist soosib integreeritud tööturg kuna Tartu linnastu koos lähialadega moodustab ühtse tööjõuareala.

Arvestades, et Tähtvere vald on tugevalt seotud Tartu linnaga ning linnas olemasolev ettevõtlusarendusalane võimekus tagaks omavalitsuse ühinemine ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasvu eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks ka tänases Tähtvere vallas. Tartu linnal on puudus maast ettevõtlusarenguks, mida ühendatavatel valdadel 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. Ühinemispirkonna seisukohalt on õpilasrände 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 3. 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 Luunja ja Tähtvere valla Tartu linnas koolides õppivate laste vanematel võimalus kaasrääkida 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

Luunja valla ja Tähtvere valla ühendamisel 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. Ühinemise 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 Luunja ja Tähtvere vald on juba täna tihedalt integreeritud Tartu linnaga (ulatuslik töö- ja teenusränne), siis oleks nende ühinemine valdade vaatest kooskõlas selle loomuliku teenuspiirkonnaga. Ühinenud 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 ühinemise ettepaneku eesmärk on 5000 elaniku arvu kriteeriumile mitte vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele perspektiivis paremate avalike teenuste võimaldamine.

Allpool esitatud arvnäited põhinevad Rahandusministeeriumi koostatud uuringul „Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“³².

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

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

Ühinemiste kogemused näitavad, et uue omavalitsuse teenistujate arv väheneb mitme aasta jooksul pärast ühinemist võrreldes enne ühinemist eraldiseisvate omavalitsuste töötajate arvuga. Samal ajal võetakse tööle spetsialiste, keda väikevaldades varem ei olnud. Kohaliku

³² <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

Vt kokkuvõtet uuringust: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf>.

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

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

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

Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeringute allikaid. See tähendab, et väikevald ei suuda näiteks ühe aasta vahenditega keskmise suurusega lasteaeda renoveerida energiasäästlikuks (investeering on ca 400 000–500 000 eurot). 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus kulutab investeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeringuid. Investeeringuvõimekuse oluline kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

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

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

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

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

HRS § 24 lõige 1 näeb ette Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamisel kulude hüvitamise kohaliku omavalitsuse üksustele. Riigieelarvest kaetakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud ning ühinemistoetust ehk nn ühinemispreemiat ei maksta nagu vabatahtlikele ühinejatele.

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus (moodustunud Tartu linn) kahe kuu jooksul arvates ühinemise jõustumisest taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 3. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Tartu Linnavolikogule ning Luunja ja Tähtvere Vallavolikogule.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017³³. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

³³ HRS § 9 lg 2 ja 8.