



Tartu Linnavolikogu

30.06.2022 nr 1-5/12966

Vastus arupärimisele Tartu linna piiride kohta

Tartu Linnavolikogu liige Jaak Laineste esitas 07.06.2022 linnavalitsusele arupärimise, milles avaldas seisukohta, et Tartu linnast on 2017. a toimunud haldusreformi tulemusena saanud geograafiliselt veider moodustis, sest 39 km² suurusele Eesti elanike arvult teisele linnale liideti 115 km² suurune selgelt maalist tüüpi küladest moodustatud omavalitsus. Arupärimise esitaja osundab, et haldusreformi tulemusena moodustab Tartu linn (*asustusüksus*) 25% Tartu linna (*haldusüksuse*) pindalast, samas elab siin (*linnas asustusüksusena*) üle 97% omavalitsusüksuse elanikest ja linna keskkohat asub Tiksoja rabas Tähtvere külas.

Jaak Laineste leiab, et hea praktika on, et omavalitsusüksused moodustavad kompaktsed loogilise terviku nii, et neil oleks võimalik lihtsalt ja efektiivselt vähendada kõige keerukamat – kommunikatsiooni probleemi ehk viia kohalik elu parimaks võimalikuks nii kodaniku, volikogu ehk nende esindajate kui linnavalitsuse vaatest. Arupärimise esitaja hinnangul on väga keeruline ja kulukas hoida end piisavalt kursis liiga erinevate kohalike omapäradega kõikides planeeringutes, otsustes, eelarvetes jne. Jaak Laineste jaoks on omavalitsuse kui just kohalikkude olukorda hästi tundva ja arvestava institutsiooni üldine mõte muutunud seetõttu küsitavaks.

Arupärimise esitaja toob samal ajal esile, et sisuline ja funktsionaalne Tartu linn on valglinnastumise protsessi käigus laienenud Tartu linna piiridest laiemaks. Valglinna ehk juriidiliselt linnaga piirnevate külade ja alevike elanikud elavad sisuliselt Tartus, koormavad igapäevaselt selle teedevõrku, kui võimalik siis kasutavad linna ühistransporti, koole, lasteaedu, kultuuriasutusi ja teisi avalikke teenuseid. Nende maksubaas ja juriidiline õigus kaasa öelda linna asjades jääb aga ajalooliselt määratud maa-omavalitsusse.

Jaak Laineste osundab, et Tartu linna piire täpsustati viimati märgatavalt nõukogude ajal, 1989. aastal, üle 33 aasta tagasi. Arupärimise esitaja on seisukohal, et täna oleks viimane aeg korrigeerida linna, maaomavalitsuste ja külade ruumilised ja juriidilised piirid vastavalt tegelikule olukorrale ja tuleviku aastakümnete planeeringutele, luues selgelt eraldatud õigusruum Tartu linnale ja maa-asulatele selle naabruses.

Tartu linna haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seoses tehtud toimingud aastatel 2016-2017

Arupärimises esitatud küsimustele vastamiseks annan esmalt ülevaate aastatel 2016-2017 Tartu linna poolt linna haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seoses tehtud toimingutest. Kuna linnavolikogu 10. koosseisu liikmete hulgas on palju uusi volinikke, siis teen seda selle teemaga seotud informatsiooni ühtlustamiseks.

1. Tartu linnavalitsus tegi 04.02.2016 linnavolikogule ettepaneku (esitas sellekohase linnavolikogu otsuse eelnõu) Tartu linna ümbritsevate omavalitsusüksustega haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja ühe omavalitsusüksuse moodustamiseks läbirääkimiste alustamiseks.

Tartu linnavolikogu toetas linnavalitsuse sellist ettepanekut ja võttis 18.02.2016 vastu otsuse nr 306, milles tegi Tartu, Ülenurme, Luunja, Tähtvere, Nõo ja Haaslava vallavolikogudele ettepaneku läbirääkimiste pidamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle ühe omavalitsusüksuse moodustamiseks.

Ma ei korda käesolevas arupärimise vastuses üle kõiki sellise ettepaneku tegemise sisulisi põhjendusi, kuid kokkuvõttes nii linnavalitsus kui linnavolikogu järeldasid, et Tartu linna ja Tartu, Ülenurme, Luunja, Tähtvere, Nõo ning Haaslava valla ühinemine üheks omavalitsusüksuseks aitaks vähendada valglinnastumisega kaasnevat omavalitsuste ressurside tasakaalustamatust, looks piirkonna elanikele ühetaolisema ja arusaadavama teenustepaketi, kaotaks ära vajaduse muuta lähtuvalt teenuste kättesaadavusest elukoha registreeringut ning võimaldaks teenustel ja nende osutajatel orgaaniliselt areneda mõtlemata omavalitsuse piiridele.

Linnavolikogu 18.02.2016 otsusega nr 306 tehtud ettepanekule alustada läbirääkimisi vastasid eitavalt Luunja, Nõo, Tartu, Tähtvere ja Ülenurme vald. Haaslava vald nõustus vallavolikogu 29.02.2016 otsusega nr 55 kõigi Haaslava Vallavolikogule haldusterritoriaalse korralduse muutmise läbirääkimiste alustamiseks tehtud ettepanekutega, kuid lähtuvalt ETHS § 7 lõikes 4 sätestatud nõudest, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise võib algatada, kui muudatuse tulemusena koosneks moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus ühist piiri omavatest haldusterritooriumidest, lõpetas Haaslava vallavolikogu oma 11.05.2016 otsusega nr 58 osalemise Tartu linnavolikogu poolt algatatud läbirääkimistel. Seega läbirääkimisi ühinemiseks ei peetud.

2. Tähtvere vallavolikogu tegi oma 21.10.2016 otsusega nr 28 Tartu linnavolikogule ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle ühe omavalitsusüksuse moodustamiseks.

Tartu linnavolikogu nõustus oma 08.12.2016 otsusega nr 401 Tähtvere vallavolikogu ettepanekuga. Tartu linnavolikogu oli seisukohal, et linnavolikogu 18.02.2016 otsuses nr 306 esitatud argumendid Tartu linna ja Tartut ümbritsevate valdade ühinemiseks on jätkuvalt asjakohased, mistõttu pidas põhjendatuks Tähtvere vallavolikogu 21.10.2016 otsusega nr 28 tehtud ettepanekuga nõustuda.

Tartu linnavolikogu oli sellise otsuse vastuvõtmisel teadlik, et haldusreformi seaduses sätestatud tähtaegu ja kohustuslikke toiminguid arvestades ei olnud sel hetkel enam võimalik viia Tähtvere valla Tartu linnaga liitumist lõpule mõlema omavalitsusüksuse vabatahtliku liitumisena. Selgitan, et selleks oleks tulnud enne 1. jaanuari 2017. a teha vähemalt järgmised toimingud:

- ühinemise ajakava täpsema projekti koostamine;
- läbirääkimised ja ühinemislepingu projekti koostamine;
- rahva arvamuse väljaselgitamise (rahvaküsitluse) korra kinnitamine;
- ühinemislepingu projekti heakskiitmine;
- ühinemislepingu avaliku väljapaneku korraldamine;
- seisukohtade võtmine avaliku väljapaneku ajal laekunud ettepanekute kohta;
- rahvaküsitluse läbiviimine;
- rahvaküsitluste tulemuste ja ühinemislepingu kinnitamine ning otsus haldusterritoriaalse muudatuse taotlemiseks.

Seetõttu asus linnavolikogu seisukohale, et Tartu linna ja Tähtvere valla ühinemisläbirääkimised saavad toimida hoopiski sisendina Vabariigi Valitsuse poolt algatatavale kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisele (sundliitmisele).

3. Rahandusministeerium edastas 15.02.2017 Tartu linnale arvamuse avaldamiseks 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 ja selle seletuskirja.

Arvamuse avaldamiseks edastatud määruse eelnõu paragrahvis 1 nähti ette Luunja valla, Tartu linna ja Tähtvere valla ühinemise teel uue haldusüksuse moodustamine. Seletuskirja kohaselt kaaluti mõlema valla sundliitmisel siiski kahte alternatiivi - ühendamist kas Tartu linna või Tartu vallaga.

Tähtvere valla osas on seletuskirjas sedastatud järgmist:

"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, sh valla halduskeskusest Ilmatsalust Tartu linna 7 km. Vallakeskus on kohaliku tähtsusega ning arusaadavalt nõrgem Tartu linna kõrval, sh Tähtvere valla Tartu linnaga piirnevad asustussüksused on samaväärse või suurema elanike arvuga kui valla halduskeskus (Ilmatsalu alevik vallakeskuseksena 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 analüüsi (2014) kohaselt Tartu linna lähivöändisse. Analüüsi kohaselt iseloomustab linna lähivöändi: „Linna lähivöändi puhul on tegemist linnalise keskkonnaga, kus vähemalt 31% inimestest on linnaga tihedalt seotud. See on eriti iseloomulik suurtele linnadele, kus lähivöänd võib ulatuda ca 20 km kaugusele linna piirist. Sellele vöändile on lähiminevikus olnud iseloomulik hoogne valglinnastumine“. Sellest tulenevalt võib väita, et Tähtvere valla integreeritus Tartu linnaga on väga kõrge.

Statistikaameti analüüsi toetavad mobiilpositsioneerimise ja rahvaloenduse töörande analüüsid. Joonisel 2 on esitanud töörande andmed Tartu maakonna sees Tähtvere vallast toimub igapäevane tööranne Tartu linna 50-64% hõivate osas.

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 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 ühinemine avada Tartu linna valgala kasvamise ka Tähtvere valla suunas (seni on see toimunud pigem Luunja, Ülenurme ja Tartu valla suunas)."

Tartu linnavolikogu 20.04.2017 otsusega nr 442 nõustuti Tartu linna, Luunja valla ja Tähtvere valla osas Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekuga juhul, kui see toimub Luunja valla ja Tähtvere valla Tartu linnaga liitumise tingimustel arvestades otsuses nr 442 toodud põhimõtteid.

Vabariigi Valitsus otsustas 06.07.2017 istungil valitsuse istungi protokollilise otsusega haldusreformi seaduse § 9 lõike 9 punkti 1 alusel lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse Luunja valla osas ning haldusreformi seaduse § 9 lõike 9 punkti 2 alusel jätkata haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust Tähtvere valla liitmiseks Tartu linnaga.

Vabariigi Valitsuse 13.07.2022 määrusega nr 127 muudeti Tartu linna ja Tähtvere valla osas haldusterritoriaalset korraldust ning Tähtvere vald liitus Tartu linnaga. Muudatused jõustusid 1. novembrist 2017. a.

Õiguslik regulatsioon

Järgnevalt annan ka lühiülevaate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise õigusliku korralduse kohta.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lg 4 kohaselt algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise valdade ja linnade osas, samuti valla või linna piiride ja nime muutmise Vabariigi Valitsus või asjaomane volikogu. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise võib algatada, kui muudatuse tulemusena koosneks moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus ühist piiri omavatest haldusterritooriumidest.

ETHS § 8¹ näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksuse piiride muutmiseks peab piiride muutmist sooviv volikogu esitama otsusena vormistatud ettepaneku teistele asjaomastele volikogudele. Ettepaneku saanud volikogul tuleb kahe kuu jooksul ettepaneku teinud volikogule vastata, kas ta nõustub piiride muutmise algatamisega või keeldub sellest. Nimetatud otsused tuleb edastada Rahandusministeeriumile kümne päeva jooksul pärast nende vastuvõtmist. Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu piiride muutmise või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, lõpetatakse vastav menetlus.

ETHS § 9 näeb ette, et haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks peab muutmist sooviv volikogu esitama otsusena vormistatud ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks teistele asjaomastele volikogudele. Ettepaneku saanud volikogul tuleb kahe kuu jooksul vastata, kas ta nõustub läbirääkimiste alustamisega või keeldub sellest. Nimetatud otsused tuleb edastada Rahandusministeeriumile kümne päeva jooksul pärast nende vastuvõtmist. Kui mõni asjaomane volikogu ei nõustu haldusterritoriaalse korralduse muutmise või peab küsimuste lahendamist ebapiisavaks, lõpetatakse selle valla või linna osas vastav menetlus.

ETHS § 8 annab Vabariigi Valitsusele õiguse algatada oma korraldusega haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmine mitte hiljem kui üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korralisi valimisi, tehes valdkonna eest vastutava ministri kaudu vastava ettepaneku asjaomasele valla või linna volikogule. Ettepanekus märgitakse selle kohta arvamuse esitamise tähtaeg, mis ei või olla lühem kui kolm kuud. Tähtpäevaks vastamata jätmisel loetakse ettepanek vastuvõetuks. Ettepaneku saanud volikogu ülesandeks on:

- esitada Rahandusministeeriumile otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta selles märgitud tähtpäevaks;
- korraldada selle valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamine ja esitada Rahandusministeeriumile volikogu kinnitatud andmed valla- või linnaelanike arvamuse väljaselgitamise kohta;
- leppida hiljemalt neli kuud enne volikogu korralisi valimisi teiste asjaomaste volikogudega kokku haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine ning uue omavalitsusüksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamine;
- teostada hiljemalt 120 päeva enne uue volikogu valimisi koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse eelviidatud sätetest nähtub, et just volikogul on kandev (otsustav) roll kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmise seotud ettepanekute ja toimingute tegemisel. Volikogu ainupädevust nimetatud küsimustes rõhutab ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 10. Samuti nähtub eeltoodust, et selliseid muudatusi on võimalik eelkõige realiseerida ainult asjaomaste omavalitsusüksuste volikogude nõusolekul, s.t. ühe omavalitsusüksuse soov ja tahe ei saa siin olla määravaks.

Eelnevat arvestades annan Jaak Laineste küsimustele järgmised vastused:

Millises rahalises mahus toimub täna integratsioon ning õiguste ja kohustuste tasakaalustamine naabervaldadega? Kui rahuldav on selle tase osapooltele?

Tartu linna 2021. a eelarvesse laekus Tartu maakonna teiste kohalike omavalitsuste elanikele osutatud avalike teenuste eest kokku 2 898 306 eurot. Enim tarbitakse Tartu linna haridusteenuseid, käesoleva aasta maikuu andmetel käis Tartu linna lasteaedades 394, põhikoolides 1034 ja gümnaasiumides 592 mõne muu Tartu maakonna omavalitsuse last.

Tartu linnavalitsus ei pea üldistatult tänaseid teiste omavalitsusüksustega arvlemise põhimõtteid ja omavalitsusüksuste finantseerimispõhimõtteid tervikuna õiglasteks, mistõttu oleme korduvalt esitanud keskvalitsusele ettepanekuid tänaste finantseerimispõhimõtete muutmiseks.

Millised on Tartu linnavalitsuse positsioonid KOV tasemel läbirääkimistel lähivaldadega, et omavalitsusreformida Tartu linna ja lähivaldade haldusjaotus vastavalt selle tegelikule seisule? Kui aktiivsed sellised läbirääkimised on?

Eespool viidatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse sätetest nähtub, et omavalitsusüksuse positsiooni läbirääkimisteks teiste omavalitsusüksustega kujundab volikogu. Tartu linnavolikogu ei ole pärast 2017. a toimunud haldusreformi selles küsimuses linnavalitsusele ühtegi ülesannet ega suunist andnud. Sellele vaatamata olen pärast 2021. a toimunud Tartu linnavolikogu valimisi koos linnavolikogu esimehe Tõnis Lukasega kohtunud pea kõikide (v.a Kambja vald) Tartu linna ümbritsevate omavalitsusüksuste esindajatega ja käsitlenud neil kohtumistel muuhulgas ka haldusreformiga (sellega jätkamisega) seotud küsimusi. Kambja valla esindajatega on plaanis kohtuda lähiajal.

Millised põhipositsioonid on lähivaldadel ja kui avatud on nad läbirääkimistele?

Üldistatult saab väita, et Tartu linna ümbritsevad omavalitsusüksused ei ole käesoleval ajal haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmisest huvitatud. Küll aga on kasvanud huvi osade Tartu linnaga seotud avalike teenuste (eelkõige ühistransport ja rattaringlus) valdade territooriumile laiendamise osas.

Mis seisus ja kui aktiivsed on Tartu linnavalitsuse läbirääkimised riiklikul tasemel juhuks, kui KOV tasemel läbirääkimised ja kokkulepped jõuavad tupikusse?

Tartu linnavalitsusel ei ole käesoleval ajal käimas riikliku tasemega läbirääkimisi. Esiteks, linnavolikogu ei ole linnavalitsusele sellist ülesannet andnud ja teiseks, keskvalitsuse tegevus on hetkel pigem suunatud olemasolevate omavalitsusüksuste ja kogu Eesti omavalitsuste süsteemi tugevdamisele. Omavalitsusüksustele soovitakse anda täiendavaid ülesandeid ja muuta sellega seoses ka rahastamispõhimõtteid. Samuti soovitakse suurendada omavalitsuste eelarvelist iseseisvust, tõstes omavalitsuste otsustusvabadust riikliku sihtotstarbelise raha kasutamisel. Riigikogu menetluse on esitatud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu, millega soovitakse omavalitsustele anda oma sisemise töö ja kohaliku elu küsimuste korraldamiseks võrreldes varasemaga suurem enesekorraldusõigus, samuti muuta paindlikumaks ka inimeste osalusvõimalus ja kaasamine kohalikesse küsimustesse.

Milline on Tartu linna ja naabervaldade kodanike meelsus omavalitsusreformi jätkamise suhtes? Kui see ei ole teada, siis kas Tartu linnavalitsus on plaaninud astuda samme selle monitooringuks?

Tartu linnavalitsus ei ole eraldi uurinud Tartu linna ja naabervaldade kodanike meelsust omavalitsusreformi jätkamise suhtes. Eespool viidatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest tuleneb, et asjaomaste omavalitsusüksuste elanike seisukohad selgitatakse tavapäraselt välja haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise protsessi käigus.

Kas eelpooltoodud küsimustes on Tartu linnavalitsuses seatud selged vastutajad, eesmärgid ja tähtsused ja millised need on?

Kuna Tartu linnavolikogu ei linnavalitsusele eelpooltoodud küsimustega seoses ühtegi ülesannet ega suunist andnud, ei ole linnavalitsus määranud ka sellise ülesande täitmisega seotud vastutajaid, eesmärke ja tähtsuseid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmas Klaas
linnapea