

Vabariigi Valitsuse määruse „Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu 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 „Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu 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 uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine, et moodustada tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla osas), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹) vastav omavalitsus (Tabivere 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 01.01.2017 seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohaldanud HRS § 9 lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka kriteeriumile vastavat omavalitsust, kui see on vajalik teise omavalitsuse kriteeriumi täitmiseks ja ühinemisel oleks positiivne mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele^{2,3}.

¹ 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.

² Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks positiivne mõju, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 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.

³ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid:

- 1) ajaloolist põhjendatust;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunnet;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;

Kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis alla kriteeriumi olev Tabivere vald üheski ühinemisläbirääkimiste grupis ei osalenud ega taotlenud omaalgatuslikult ühinemist, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.14 HRS § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Tabivere valla ühendamiseks omaalgatuslikult ühinemist taotlenud Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga. Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla ühinemise teel Tartu valla moodustamise kinnitas Vabariigi Valitsus 6. jaanuari 2017. a määrusega nr 4 „Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” muutmise“.

Vabariigi Valitsuse ettepanek ehk käesolev eelnõu esitati Rahandusministeeriumi poolt asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15. veebruari 2017. a kirjaga nr 1.1-10/01465⁵. Piirissaare ja Tartu vallavolikogud ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Tabivere Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga⁶. Laeva Vallavolikogu nõustus Vabariigi Valitsuse ettepanekuga vaikumisi ehk 15. maiks 2017 oma arvamust Tartu maavanemale ei esitanud⁷.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Jõgeva ja Tartu maakonnas, mille käigus moodustub ühe Jõgeva maakonna koosseisu kuuluva omavalitsusüksuse (Tabivere vald) ühendamise teel kolme Tartu maakonna vallaga uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Jõgeva maakonda kolm linna ja 10 valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda kolm linna ja üheksa valda. Tartu maakonda kuulub hetkel kolm linna ja 19 valda, Nimetatud Vabariigi Valitsuse algatatud omavalitsuste ühendamise tulemusena jääb maakonda kolm linna ja 17 valda. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁸ ning Vabariigi Valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise valitsuse kinnitamise järgselt⁹, jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna (sh Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2017. a määrusega nr 4 kinnitatud Tartu valla moodustamine). Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena realselt ühe omavalitsuse võrra (Tabivere valla ühendamise

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

⁴ 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 korrastamisest, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

⁵ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119679>.

⁶ Piirissaare Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60290268>, Tabivere Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60334428>, Tartu Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60222108>.

⁷ HRS § 9 lg 8: kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

⁸ 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.

⁹ Puka valla ühinemine Otepää ja Sangaste vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 86 ja Põide valla ühinemine Kuressaare linna ja Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihlta, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

tõttu moodustuva Tartu vallaga¹⁰). Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 87 omavalitsust, kokku 71 valda ja 16 linna¹¹.

Ühinevad omavalitsused on¹²:

- 1) Tartu valla moodustamist taotlenud (kokku 8157 elanikku):
 - a) Laeva vald (pindala 233 km² ja rahvaarv 756),
 - b) Piirissaare vald (pindala 8 km² ja rahvaarv 103),
 - c) Tartu vald (pindala 300 km² ja rahvaarv 7298).
- 2) Tabivere vald (pindala 200 km² ja rahvaarv 2240).

Eelnõuga **moodustatakse** Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla volikogude algatusel (kokku omaalgatusliku etapi ühinemisel 8157 elanikku¹³, pindala 541 km²) ning Vabariigi Valitsuse algatusel **Tabivere valla ühendamise teel Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga** Tartu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega **Tartu vald** (kogupindala 742 km², rahvaarv **10 397**¹⁴).

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 Küngas (e-post kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee; tel 611 3080) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (teenistussuhe peatunud).

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 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Moodustatav omavalitsusüksus vastab HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2017. a määrus nr 4, vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

¹¹ 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.

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

¹³ Täidab HRS § 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi.

¹⁴ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017. a seisuga.

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, Jõgeva ja Tartu maakonda käsitlevas osas.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile ning muudetakse Tabivere valla maakondlikku kuuluvust. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides viide seniste volikogude algatatud etapis ühinemist taotlenud omavalitsustele ühinemistoetuse maksmise kohta vastavalt HRS sätetele ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2017. a määrus nr 4¹⁵. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade volikogude algatatud ühinemismenetlustest ja läbirääkimistest

Puhja Vallavolikogu 30. novembri 2015. a otsusega nr 29 tehti ettepanek ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Tähtvere, Tartu ja Laeva vallavolikogudele. Tähtvere Vallavolikogu nõustus 18. detsembri 2015. a otsusega nr 1-2/37, Laeva Vallavolikogu nõustus 12. jaanuari 2016. a otsusega nr 100 ning Tartu Vallavolikogu 13. jaanuari 2016. a otsusega nr 3 ühinemisläbirääkimiste alustamisega.

Puhja Vallavolikogu 14. septembri 2016. a otsusega nr 29 lõpetati ühinemisläbirääkimised Tartu, Tähtvere ja Laeva vallaga. Puhja vald liitus Elva piirkonna ühinemisläbirääkimistega.

Tähtvere Vallavolikogu korraldas 31. oktoobrist–11. novembrini 2016. a rahvaküsitluse elanike arvamuse väljaselgitamiseks erinevate ühinemisalternatiivide vahel. Selle tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Tähtvere valla rahvaküsitluse tulemused

Ühinemissuund	Pooldajate arv
Tartu, Laeva, Piirissaare vald	42
Ülenurme, Nõo, Kambja, Haaslava vald	40
Tartu linn	450
Kehtetud sedelid	17
Kokku osalejaid	548 (osalus 24,95%)

Allikas: Tähtvere valla küsitlustulemuste protokoll.

Küsitluse tulemustest lähtuvalt Tähtvere vallavolikogu oma 15.11.2016 istungil:

- lõpetas ühinemisläbirääkimised Tartu ja Laeva vallaga;

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

- tühistas ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku Ülenurme, Nõo, Kambja ja Haaslava vallaga;
- ei nõustunud ühinemisläbirääkimiste alustamisega Tabivere ja Piirissaare valdadega (Tartu ja Laeva vallaga ühinemisläbirääkimiste piirkonna täiendavad ettepanekud).

Samuti võttis Tähtvere vallavolikogu 21. oktoobri 2016. a istungil vastu otsuse, mille tehti Tartu linnavolikogule ettepanek alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ja ühe omavalitsuse moodustamiseks. Tartu linnavolikogu on vastava ettepanekuga ühehäälselt nõustunud oma 8. detsembri 2016. a otsusega.

Piirissaare vallavolikogu tegi 19. oktoobril 2016. a. otsusega nr 79 ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku Tartu, Laeva ja Tähtvere vallavolikogudele. Sellega nõustusid Tartu ja Laeva vallavolikogud.

Ühinemisläbirääkimistesse on korduvalt püüdnud lülituda Tabivere vald, kuid läbirääkijad on vastava ettepaneku tagasi lükanud. Tabivere vallavolikogu on teinud ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku Tartu, Laeva ja Tähtvere vallavolikogudele. Ükski ettepaneku saanud volikogudest ei nõustunud Tabivere vallavolikogu ettepanekuga.

Tabivere vald korraldas 2016. a kevadel rahvaküsitluse selgitamaks välja valla elanike eelistatavama ühinemissuuna. Küsitlusel osales 212 elanikku (kellest 174 olid rahvastikuregistri järgi valla elanikud), nendest 190 toetas ühinemist Tartu valla suunal (89,6%) ja 22 elanikku ühinemist Jõgeva, Palamuse ja Saare valla suunal (10,4%). (Ka Tabivere valla elanikena rahvastikuregistrisse kantud isikute ühinemissuuna eelistuse proportsioonid olid sarnased).

Tulenevalt elanike selgest ühinemissuuna eelistusest ja Tabivere valla Tartu-suunalisest seotusest on Tabivere vallavolikogu teinud ühinemisläbirääkimiste algatamise ettepaneku:

- 1) 31. märtsil 2016 Tartu Vallavolikogule,
- 2) 30. juunil 2016 Tartu, Laeva, Tähtvere ja Puhja vallavolikogudele,
- 3) 29. septembril 2016 Tartu, Tähtvere ja Laeva vallavolikogudele.

Tartu valla ühinemiskiirkonnas ei ole Tabivere vallavolikogu ettepanekut ja tema kaasamist läbirääkimistesse vastu võetud.

Kokkuvõttes ei kaasatud 2240 elanikuga Tabivere valda ühtegi omaalgatuslikku ühinemisprotsessi ning Vabariigi Valitsusel tuleb algatada Tabivere valla ühendamine kriteeriumile vastavaks, kuna eraldiseisvana ei täida Tabivere vald haldusreformi kriteeriumit ega eesmärke.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Laeva, Piirissaare ja Tartu vallavolikogud 20. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada omavalitsuste ühinemisel uus haldusüksus Tartu vald.

Omaalgatusliku etapi raames Tartu valla moodustamise põhjenduste ja kaasnevate mõjude kohta saab täpsemalt lugeda Tartu valla moodustamise eelnõu seletuskirjast.¹⁶

Ühinemislepingu avalik väljapanek, kinnitamine, elanike küsitlus ja ühinemise taotlemine omaalgatuslikult ühinevates valdades

¹⁶ Vt Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehelt:
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu_sk.pdf.

Ühinemislepingu avalik väljapanek toimus ajavahemikus 17. novembrist kuni 8. detsembrini 2016. a Laeva, Piirissaare ja Tartu valla veebilehtedel ja raamatukogudes. Ühinemislepingule märkusi ega ettepanekuid ei esitatud.

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemisega seotud küsimustes korraldati ETHS § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus ajavahemikus 5.-11. detsembrini 2016 ühinevate omavalitsuste küsitluspunktides. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Ühinevad vallad	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Laeva	641	39	6,1	26	66,7	13	33,3
Piirissaare	102	66	64,7	65	98,5	1	1,5
Tartu	5759	71	1,2	37	52,1	34	47,9

Allikas: Laeva, Piirissaare ja Tartu valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Vabariigi Valitsuses kinnitati Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsuste alusel Tartu valla moodustamine Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2017. a määrusega nr 4 „Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“.¹⁷

Vabatahtlikult ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Rahandusministeeriumi dokumendiregistrist:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56533361>.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

Eelnõu järgi ühendab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Tabivere valla omaalgatuslikult ühinevate Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga.

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.

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

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium¹⁸.

Kuigi volikogude algatatud ühinemiste tulemusena moodustuv Tartu vald täidab omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ja teda ei pea HRS järgi ühendama ühegi teise omavalitsusega, on Vabariigi Valitsusel vaja kaasata alla kriteeriumi oleva Tabivere valla ühendamisse teised Tartu vallaks ühinemist taotlenud omavalitsused: Laeva vald, Piirissaare vald ja Tartu vald. Tabivere valla kriteeriumile vastavaks ühinemiseks on sobivaim ühinemine just eelnimetatud kolme vallaga.

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.¹⁹

Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et Tabivere vald tuleb HRS § 9 lõike 2 nõude täitmiseks ühendada Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga ning tegi Vabariigi Valitsusele vastava ettepaneku²⁰. Tabivere Vallavolikogu on selgitanud välja elanike eelistavama ühinemissuuna, mis on kooskõlas elanike pendelrände trendide ja piirkonna ajalooliste sidemetega, samuti on Tabivere Vallavolikogu teinud Tartu vallale ja sellega läbirääkivatele omavalitsustele korduvalt ettepaneku olla kaasatud ühinemisläbirääkimistesse. Igapäevases pendelrändes on omavalitsuse elanikud tihedalt seotud Tartu linnaga, selle juures toimub Tabivere valla elanike pendelränne arvestades teedevõrku pikuti läbi Tartu valla (Tabivere-Äksi-Lähte või Tabivere-Lähte-Kõrveküla-Vahi).

Vabariigi Valitsus otsustas 9. veebruari 2017.a valitsuse istungi protokollis märgitud otsusega nr 12 punktiga 2.14 algatada haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise Tabivere valla ühendamiseks Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga. 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.²¹ Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse ettepaneku käesoleva eelnõu vormis asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15.02.2017 kirjaga nr 1.1-10/01465²².

¹⁸ 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.“

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 aramus § 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-eesi_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

²¹ Vabariigi Valitsuse 9. veebruari 2017. a protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“, kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

²² <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119679>.

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

Tabivere vald asub Jõgeva maakonnas ning ennekõike selle tõttu on seotud Jõgevamaa omavalitsustega (nt maakondliku ühistranspordi korraldamine, maakonna arengukavandamine ja omavalitsuse koostöö jms). Muudes sisulistest aspektides on Tabivere vald seotud Tartu suunal, mille võib kokku võtta järgnevalt:

- ajaloolised sidemed Tartu vallaga (Äksi kihelkond),
- kuulub Tartu toimeruumi (erinevad pendelrände ja rahvastiku paiknemise analüüsid),
- territoriaalne seotus Tartu vallaga (sh olnud endise Äksi valla ala),
- ulatuslik Tartu suunaline tööränne,
- domineeriv gümnaasiumi ränne Tartu valda ja Tartu linna,
- head ühistranspordiühendused Tartu linnaga läbi Tartu valla,
- puudub teine lähedasem ja loomulikum keskus kui seda on Tartu linn, mis ühendab kogu ühinemspiirkonda.

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

Tabivere vallas elas 1. jaanuari 2017.a seisuga 2240 elanikku, mis on enam kui kaks korda väiksem arv kui seadusega sätestatud minimaalse võimekuse tekkimise elanike arvu kriteerium. Tabivere vald on väheneva elanike arvuga, Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb Tabivere valla elanike arv aastaks 2030 17,1-18,3%. Aastatel 2010-2016 on elanike arv vähenenud 15,5%. Juhul kui jätkub prognoosikohane elanike arvu vähenemine tähendab see 30-aase perioodi jooksul ca 25% elanike arvu vähenemist.

Tabel 3. Tabivere valla elanike arvu dünaamika 2010-2016

Aasta	Elanike arv kokku	0-19 aastased	osakaal u %	20-59 aastased	osakaal u %	60 < aastased	osakaal u %
2000	2 540	640	25,2	1380	54,3	520	20,5
2005	2 460	550	22,4	1360	55,3	550	22,4
2010	2 290	480	21,0	1220	53,3	590	25,8
2016	2 198	495	22,5	1145	52,1	558	25,4

Allikas: Statistikaameti statistikaandmebaas (RV0282: rahvastik soo, vanuserühma ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi)

Kuivõrd valla elanike arv pidevalt väheneb, siis ei ole näha ratsionaalseid ja põhjendatud argumente, mille kohaselt võiks valla teenuste osutamise ja administratiivne võimekus suurened, eeldades selle tugevat seotust elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes omavalitsuste võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamiseks kasvavad, samas vähenevad tulud ja suurenevad tööturul mitte aktiivsed ja sotsiaalteenuseid vajavad sihtrühmad.

Tabivere vald on oma elanike igapäevaseks teenindamiseks vajalikud baasteenused välja arendanud. 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, planeeringud, professionaalne administratiivne võimekus. Ühinemise järgselt suudetakse võrreldes tänasega oluliselt laiendada teenuste profiili, saavutada suurem sünergia teenuste osutamisel ning laiendada kompetentse ja saavutada suurem spetsialiseerumine. Need on tavapärased ühinemisega kaasnevad efektid, mida on kinnitanud kõik ühinemiskogemuste analüüsid.

Tabelis 4 on esitatud Tabivere valla ja Tartu valla ametiasutuste teenistujate profiil, millest ilmneb, et teenistujate arv on suhteliselt sarnane olenemata, et omavalitsuse elanike arvu vahe enam kui kolmekordne. Samas võimaldaks kompetentside konsolideerimine spetsialiseeruda (nt lastekaitse, keskkonnakaitse, planeeringud, sotsiaaltöö erinevad profiilid, finantsjuhtimise võimekus jne), mille tulemusena on võimalik saavutada laiem teenuste profiil ja spetsialiseeritumad teenistujad.

Tabel 4. Tabivere ja Tartu valla teenistujad

Tabivere vald	Tartu vald
Vallavanem	Vallavanem
Vallasekretär	Vallasekretär
Pearaamatupidaja	Finantsjuht
Haridusasutuste raamatupidaja	Raamatupidaja
	Raamatupidaja
Kantseleispetsialist	Registripidaja-sekretär
Sotsiaaltöö vanemspetsialist	Sotsiaalnõunik
Sotsiaaltöö- ja lastekaitse spetsialist	Sotsiaaltöö spetsialist
Maakorraldaja-keskkonnaspetsialist	maakorraldaja
Ehitusspetsialist	Ehitusspetsialist
Spordijuht	Planeeringute spetsialist
	Vallaarhitekt

Allikas: Tabivere valla koduleht: <http://tabivere.kovtp.ee/> ja Tartu valla koduleht: <http://www.tartuvv.ee/>

Territoriaalne terviklikkus ning omavalitsuse konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine

Kohaliku omavalitsuse territoriaalne terviklikkus on seotud selle konkurentsivõime suurendamise ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisega. 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 ränne – st et ühinemispriirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga, ennekõike teenus- kui töörandega.

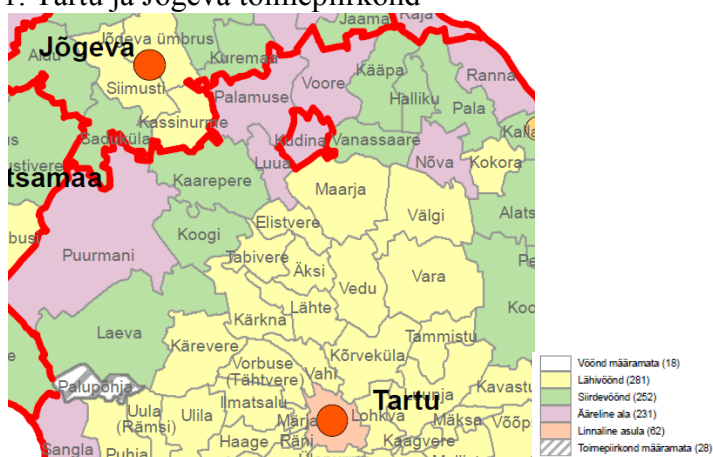
Ajalooliselt on Tabivere vald olnud seotud Tartu vallaga. Äksi kihelkond moodustus põhiosas tänase Tartu valla, Laeva valla ja Tabivere valla baasil (lisaks osaliselt tänane Palamuse vald). Alates 1930ndate aastate vallareformist on püsinud enamjaolt tänane haldusjaotus, v.a. Tabivere vald, mis sel ajal jagunes Äksi ja Saadjärve valla vahel. Seega ajaloolised sidemed kihelkonna näol on olemas Tartu, Laeva ja Tabivere vallal.

Igapäevases pendelrändes on omavalitsuse elanikud tihedalt seotud Tartu linnaga, selle juures toimub Tabivere valla elanike pendelränne, arvestades teedevõrku pikuti läbi Tartu valla (Tabivere-Äksi-Lähte või Tabivere-Lähte-Kõrveküla-Vahi).

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 KOV suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab üldjuhul vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa. Ühinemiskiirkonnas ei ole RAKE (2015) uuringu²³ järgi kolmanda ega neljanda taseme teenuskeskust. Kogu piirkond on tugevalt Tartu kui regionaalse keskuse mõjualas, kuhu toimub nii ülatuslik teenus- kui tööränne.

Tabivere vald kuulub Statistikaameti analüüsi²⁴ (2014) kohaselt suuremas osas Tartu linna lähivööndisse (joonis 1). Statistikaameti analüüsi toetab mobiilpositsioneerimise²⁵ ja rahvaloenduse tööränne analüüsid²⁶. Joonistel 2 ja 3 on esitatud tööränne andmed Jõgeva maakonna sees ja väljapoole. Nende analüüside kohaselt on Tabivere valla tööränne seosed Tartu suunaliselt oluliselt tugevamad kui maakonna siseselt, kus enam kui 30% hõivatutest on igapäevases töörännes Tartu suunalised.

Joonis 1. Tartu ja Jõgeva toimepiirkond



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

²³ Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes.

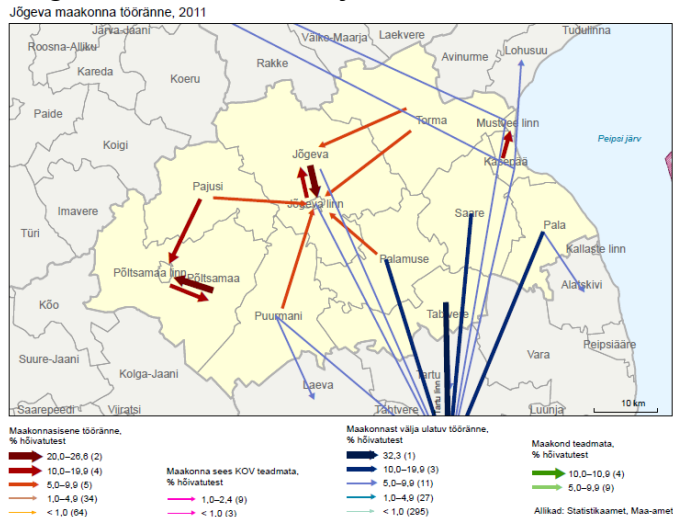
http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf.

²⁴ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

²⁵ Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring.

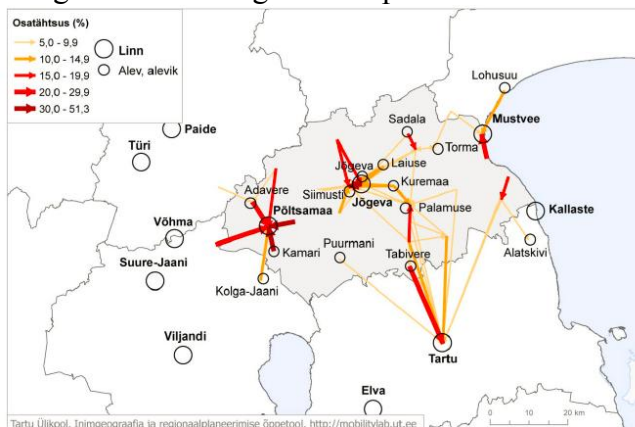
²⁶ Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörändest.

Joonis 2. Jõgeva maakonna sisene ja maakondade vaheline tööränne.



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

Joonis 3. Jõgeva maakonnaga seotud pendelränne.



Joonis 58. Elukohta ja töötaja ankurpunkti vahel liikujate osatähtsus piirkonna elukohtade arvust Jõgeva maakonnaga seotud liikumistes tööperioodil.

Allikas: Tartu Ülikool (2013) *Regionaalse pendelränne kordusuuring, lk 42.*

Tabivere valla seosed Jõgeva maakonna omavalitsustega

Tabivere valla seosed Jõgevamaa omavalitsuse ja Jõgeva kui maakonna keskusega on peamiselt maakondlikust haldusjaotusest tulenevad. St maakondlik kuuluvus ise raamistab mõningad koostöösidemed omavalitsuste vahel. Nii on maakonna piiridega selgelt seotud omavalitsuse koostöö läbi maakondlike omavalitsusliitude. Samuti koostatakse maakonna põhiselt maakonna ruumilise planeerimise dokumente ja strateegiaid. Samas on ka Jõgeva Maavalitsuse poolt koostatavas maakonnaplaneeringus²⁷ Tabivere vald märgitud Tartu toimepiirkonda.

Jõgevamaa suunas kuulub Tabivere LEADER-gruppi Jõgevamaa Koostöökoda ja selles määratletud Vooremaa koostööpiirkonda. Samas on kuulub ka Tartu vald Vooremaa maastikukaitseala koosseisu ja selles plaanis tehakse tihedat sisulist koostööd (nt

27

https://jogeva.maavalitsus.ee/documents/182803/13281215/J%3C%3B5gevaMP_Seletuskiri_20160713_j%3C%3A4relevalvesse+esitamiseks.pdf/92e28337-fdba-411d-a1c9-de5dc9a88480

turismialane) Tartu vallaga. Tabivere valla arengukavas²⁸ (lk 34) selle kohta märgitud: „Piirkonna arendamiseks on ühistöös teiste Vooremaa piirkonna omavalitsustega koostatud Vooremaa piirkonna arengustrateegia, millest tulenevad mitmed perspektiivsed turismitooted (Näiteks Via Vooremaa turismimarsruut jt), samuti on koostöös Tartu vallaga valminud “Saadjärve puhkepiirkonna väljaarendamise kava”.“

Kokkuvõttes on Tabivere valla ajaloolised, territoriaalsed (ruumilised) ja koostöö seosed Jõgevamaa omavalitsustega oluliselt väiksemad kui Tartu maakonnaga (Tartu suunas).

Omavalitsuste arvamused Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

Piirissaare Vallavolikogu 21. aprilli 2017. a otsuse nr 91 ja Tartu Vallavolikogu 19. aprilli 2017. a otsuse nr 20 järgi ei nõustu Vabariigi Valitsuse ettepanekuga leides, et Piirissaare valla ja Tartu valla inimestel ei ole seoseid Tabivere valla piirkonnaga ja omaalgatuslikult ühinevatele valdadel ei teki positiivseid mõjusid Tabivere vallaga ühinedes. Piirissaare ja Tartu vald leiavad, et Tabivere valla ühendamise volikogude algatatud ühinemisel moodustuva Tartu vallaga ei ole piisavalt põhjendatud.

Tabivere Vallavolikogu nõustus 27. aprilli 2017. a otsusega nr 29 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Laeva vald ei vastanud maavanemale 15. maiks, mistõttu loetakse Vabariigi Valitsuse ettepanek HRS § 9 lõike 8 järgi valla poolt vastuvõetuks.

Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud vallad HRS § 12 lõike 2 punkti 3 kohast ühinemiskokkulepet koostanud ei ole.

Tartu Maavalitsus edastas Tartu Vallavolikogu arvamuse 25. aprilli 2017. a kirjaga nr 9-1/1000-2, Piirissaare Vallavolikogu arvamuse 28. aprilli 2017. a kirjaga nr 9-1/454-4 ja Tabivere Vallavolikogu arvamuse 2. mai 2017. a kirjaga nr 9-1/454-5 Rahandusministeeriumile.

Omavalitsuste otsused on kättesaadavad:

- 1) Piirissaare Vallavolikogu esitatud arvamus:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60290268>,
- 2) Tabivere Vallavolikogu esitatud arvamus:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60334428>,
- 3) Tartu Vallavolikogu esitatud arvamus:
<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60222108>.

Elanike küsitlus

Kuna Laeva, Piirissaare, Tabivere ja Tartu vallad Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016 määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 17 lõike 3 kohast Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasnevat küsitlust ei korraldanud hiljemalt 23. ja 24. aprillil 2017. a, viis küsitluse läbi Tartu Maavalitsus.

Küsitlus toimus Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsuste küsitluspunktides 26. mail kell 8.00–16.00 ja 28. mail kell 10.00–18.00. Esimesel küsitluspäeval oli võimalik elektrooniliselt osaleda ka läbi hääletussüsteemi VOLIS. Kõigi omavalitsuste elanikud said

²⁸ <http://tabivere.kovtp.ee/documents/1122589/4940211/arengukava+2014-2025.pdf/775cb8a7-a967-4cfb-9caa-955831666999>

vastata küsimusele, kas nad toetavad Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu valla ühendamist Tartu vallaks. Küsitluslehele on kantud vastusevariandid JAH ja EI. Kõigis valdades olid küsitluspunktid avatud vallamajades.

Tabel 5. Elanike küsitluse tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Laeva vald	633	3	0,5	2	66,7	1	33,3
Piirissaare vald	100	45	45,0	6	13,3	39	86,7
Tabivere vald	1818	141	7,8	118	83,7	23	16,3
Tartu vald	5834	51	0,9	25	49,0	26	51,0

Allikas: Tartu maavanema korraldusega kinnitatud elanike küsitluse tulemused.

Piirkondliku komisjoni ettepanek

Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas omavalitsuste tagasisidet oma 22. mai 2017 koosolekul²⁹ ja leidis, et omavalitsused ei ole oma argumentides analüüsinud mõju ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele ega toonud välja negatiivseid mõjusid nimetatud asjaolude lõikes. Tabivere valla ühendamine ühinenud Tartu vallaga on otstarbekas piirkonna tervikvaatest ning osapooltele ei tulene ühendamisest negatiivseid mõjusid ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes.

Piirkondlik komisjon tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätkata Laeva, Piirissaare, Tabivere ja Tartu valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.7 jätkata ühinemismenetlust nimetatud valdade osas, määrata moodustuva omavalitsuse nimeks volikogude algatatud ühinemisel moodustuva valla nimi Tartu vald ja tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teha vajadusel tulenevalt HRS §-st 3, § 9 lõike 9 punktist 2 ning § 13 lõikest 1 ja ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes asjakohastes Vabariigi Valitsuse määruste eelnõudes vajalikud muudatused ja esitada need Vabariigi Valitsusele istungile³⁰. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamismenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga³¹.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Tabivere valla ühendamisel Laeva, Piirissaare ja Tartu vallaga moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus Tartu vald.

Laeva, Piirissaare ja Tartu valla haldusreformi vabatahtliku ühinemise raames algatatud ühinemiste mõjud ja põhjendused on leitavad Vabariigi Valitsuse määruse „Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3.

²⁹ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.22_louna-eesi_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf

³⁰ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf

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

³¹ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61129246>

aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskirjast.³²

Vabariigi Valitsuses kinnitati Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla algatatud ühinemine 6. jaanuari 2017. a määrusega nr 4³³ eesmärgiga moodustada Tartu vald. Eelnõu § 6 järgi tunnistatakse nimetatud määrus kehtetuks, kuna õigusselguse huvides ja normitehnika nõudeid järgides on Vabariigi Valitsuse ühendamise etapi ühinemised vaja kinnitada korrektse uue terviktekstiga. Seetõttu ei muudeta olemasolevat Vabariigi Valitsuse määrust, vaid kehtestatakse uus terviktekst.

Kuna Tabivere vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017. a 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 esitas Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele 15. veebruaril 2017 arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta³⁴ ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuleb omavalitsustel esitada aramus 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.

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

- selgitada välja elanike aramus (hiljemalt 23.–24.04.2017)³⁵
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud aramus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)³⁶
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue omavalitsuse põhimääruse ja teiste õigusaktide

³² http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu_sk.pdf.

³³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

³⁴ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119679>.

³⁵ 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“.

³⁶ HRS § 12 lg 2 p 2.

vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)³⁷

- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)³⁸
- haldusüksuse nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult³⁹.
- enne sümbolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümbolika kasutamisel arvestada.⁴⁰
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.⁴¹

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 autonoomiat⁴². PS §-st 154 ja ka teistest PS 14. peatüki sätetest tuleneb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantiid.

PS § 154 lõige 1 ega § 158 ei sisalda keeldu muuta omavalitsusüksuste piire, kuid nendest sätetest tulenevalt tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt⁴³. See keeld kujutab endast PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ning väljendab sellisena kohaliku omavalitsuse tagatist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 tähenduses (*ibid*).

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel peab olema põhiseaduspärane eesmärk. Samuti tuleb arvesse võtta PS § 158, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

HRS töötati välja nimetatud põhimõtetest lähtudes, nähes Vabariigi Valitsusele ette sekkumise piirid kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise algatamiseks ja lõplikuks otsustamiseks (HRS 3. peatükk). Vabariigi Valitsuse algatatud menetluses on asjakohased HRS eelnõu (200 SE) seletuskirjas toodud põhjendused haldusreformi vajalikkusest, reformi põhimõtetest, reformi põhiseaduslikkuse analüüs, HRS 3. peatüki kommentaarid ja seaduse mõjude hinnangud⁴⁴. Neid käesolevas seletuskirjas ei korrata. Samuti ei korrata seletuskirjas üle HRS põhiseaduspärasust käsitletud Riigikohtu otsuses⁴⁵ toodud kõiki asjakohaseid seisukohti, milles on tunnustatud Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsioon ehk HRS 3. peatükk

³⁷ HRS § 12 lg 2 p 3.

³⁸ HRS § 12 lg 2 p 4.

³⁹ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

⁴⁰ HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

⁴¹ HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkulepe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

⁴² Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-1-05, p 17.

⁴³ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 87.

⁴⁴ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 120.

⁴⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582563>.

põhiseaduspäraseks. Riigikohus on nentunud, et⁴⁶ 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 kaalumisoiguse⁴⁷. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist järgalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutades lõpetada juba algatatud menetluse, kui muud tegurid kinnitavad, et omavalitsusüksuste ühendamine pelgalt miinimumsuuruse saavutamiseks pole otstarbekas. Viimasel juhul seob HRS § 9 lõige 9 Vabariigi Valitsuse kaalutusõiguse teostamise HRS § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatuga, mille kohaselt peab Vabariigi Valitsus arvestama ka ETHS § 7 lõikes 5 sätestatuga. Regulatsioonil on põhiseaduspärane eesmärk ja regulatsioon aitab seda saavutada.

Kuivõrd HRS seob Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamismenetluse alustamise ja lõpule viimise nii haldusreformi eesmärgiga, vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse moodustamisega kui ka ETHS § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamisega, võib Vabariigi Valitsus kõiki kaalutlusi kogumis otsustada moodustada ka miinimumsuuruse kriteeriumist oluliselt suurema omavalitsuse. Vähemalt kriteeriumile vastava omavalitsusüksuse moodustamine (välja arvatud üksikud põhjendatud erandid) tagab avaliku huvi, et üle riigiliselt tagatakse jätkusuutlik ja toimiv omavalitsussüsteem, kus omavalitsustel on ka reaalne võimekus iseseisvalt kohalikku elu korraldada, oma ülesandeid täita, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, palgata professionaalse personali ja seeläbi tagada elanike põhiõiguste ja –vabaduste kaitset.

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

Piirissaare Vallavolikogu 21.04.2017 otsuse nr 91 ja Tartu Vallavolikogu 19.04.2017 otsuse nr 20 kohaselt ei nõustunud nimetatud kohaliku omavalitsuse üksused Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Tabivere Vallavolikogu nõustus 27.04.2017 otsusega nr 29 Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Laeva vald nõustus vaikimisi.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Alljärgnevalt on toodud Vabariigi Valitsuse kaalutlused muuta määrusega nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust ja haldusüksuste piire. Kaalutluste aluseks on HRSis sätestatud kriteeriumid ning positiivne mõju, lähtudes ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest, vajalikkus ja otstarbekus, mis on vajalik HRS § 1 lõikest 2 ja §-s 3 nimetatud

⁴⁶ <https://www.riigikogu.ee/download/a5a74919-d8a5-4d80-b97d-fe4dd7e0ef93>.

⁴⁷ Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-3-16, p 121 ja 122.

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

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

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

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemissetepanekute 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. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib Tabivere valla Tartu vallaga ühendamisel moodustuva omavalitsuse nimeks Tartu valda, mis on maakonnakeskusest lähtuv sobiv ja loogiline vallanimi. Ükski omavalitsus esitatud nime osas vastuväiteid ei esitanud.

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

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Tabivere valla maakondlikku kuuluvust, arvates Tabivere valla Jõgeva maakonna koosseisust Tartu maakonna koosseisu. Tabivere valla ajaloolised, territoriaalsed (ruumilised) ja koostöö seosed Jõgevamaa omavalitsustega oluliselt väiksemad kui Tartu maakonnaga (Tartu suunas). Muudatus on vajalik, kuna ülejäänud Vabariigi Valitsuselt ühinemissetepaneku saanud omavalitsused on Tartu maakonna koosseisus.

Eelnõu §-ga 3 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

Tegemist on tehnilise sättega, mis viitab, kuidas toimub eelnõu §-s 1 sätestatud moodustuva valla märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

Eelnõu §-ga 4 reguleeritakse õigusselguse huvides moodustatavale Tartu vallale ühinemistoetuse maksmist ning riigieelarvest hüvitise maksmist Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste jõustumisel, kuna eelnõu käsitleb ühtaegu nii volikogude algatatud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi.

Arvestades, et Laeva vald, Piirissaare vald ja Tartu vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 6.

jaanuari 2017 määrusega nr 4⁴⁸, siis omaalgatusliku etapi tulemusena arvestatakse Laeva, Piirissaare ja Tartu valla elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Ühinemistoetuse arvestuses võetakse aluseks ühinevate omavalitsuste elanike arv 1. jaanuari 2017. a rahvastikuregistri andmete seisuga.⁴⁹

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Tartu vallale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu, nt elanike arvamuse väljaselgitamisega kaasnev kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis riigieelarvest kulude hüvitamise menetluses taotleda.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ jättes Jõgeva maakonna valdade loetelust välja sõna „Tabivere“ ning Tartu maakonna valdade loetelust sõnad „Laeva“ ja „Piirissaare“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 ja 2 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb ühe Jõgeva maakonda ja kolme Tartu maakonda kuuluva valla ühinemise tulemusena Tartu maakonna koosseisu üks vald – Tartu vald.

Eelnõu §-ga 6 kavandatakse tunnistada kehtetuks Laeva, Piirissaare ja Tartu valla ühinemise tulemusena moodustuva Tartu valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus⁵⁰. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamine Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapis lisaks Tabivere vallaga, siis antakse terviktekstina uus Vabariigi Valitsuse määrus.

Eelnõu §-ga 7 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning §-de 2 ja 5 jõustumise tähtpäev. Vastavalt ETHS § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5, mille järgi moodustatakse Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu valla ühinemisel Tartu vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise tulemusena moodustuva Tartu Vallavolikogu 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 valla volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Laeva vald, Piirissaare vald, Tabivere vald ja Tartu vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekki Tartu vald on seniste omavalitsuste õigusjärglane (vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

⁴⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

⁴⁹ Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

⁵⁰ [06.01.2017 määrus nr 4](#).

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) seletuskirjas⁵¹ 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.

Laeva, Piirissaare ja Tartu valla vabatahtlikuks ühinemiseks koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on kättesaadav:

http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu_sk.pdf.

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 HRSi kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Tabivere valla ühendamisel Laeva, Piirissaare ja Tartu vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes⁵².

1) Ajalooline põhjendus

Ajalooliselt on Tabivere vald olnud seotud Tartu vallaga. Äksi kihelkond moodustus põhiosas tänase Tartu valla, Laeva valla ja Tabivere valla baasil (lisaks osaliselt tänane Palamuse vald). Alates 1930ndate aastate vallareformist on püsinud enamjaolt tänane haldusjaotus, v.a. Tabivere vald, mis sel ajal jagunes Äksi ja Saadjärve valla vahel. Seega on Tartu, Laeva ja Tabivere vallal olemas ajaloolised kihelkondlikud sidemed.

2001. a kavandatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise reformi ettevalmistamisel kavandati moodustada uus omavalitsusüksus Tabivere valla, Tartu valla ja Vara valla ühinemisenä, mis kinnitab, et juba sel ajal nähti tugevaid haldusterritoriaalsed ja ajaloolisi seosed Tabivere ja Tartu valla vahel.

⁵¹ <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

⁵² Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.

2) Mõju elanike elutingimustele

Käesoleva osa mõjude hindamisel tuleb arvestada ennekõike tekkiva omavalitsuse territoriaalset kooskõla ja eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ning elanike suhtlemisel kohaliku omavalitsuse võimuorganite ja asutustega. Ühineva omavalitsuse haldusterritoorium peaks olema kooskõlas inimeste harjumuspärase liikumissuundadega. Sellest tulenevalt oleks elanike elutingimustele negatiivse mõjuga ühinemiskiirkond, mis ei oleks kooskõlas elanike loomuliku pendelrände areaaliga. Samal ajal tuleb arvestada, et toimepiirkonna keskusest kaugemate piirkondade kohalikes keskustes tuleb luua teenuskeskuste võrk, mille kaudu tagada kohalike küsimuste lahendamine ja teenuste osutamine. Eespool analüüsitust selgus, et Tabivere vallal on tugevad Tartu suunalised pendelrände seosed, mis tähendab, et Tabivere valla ühendamine ühineva Tartu vallaga omab elanike elutingimustele positiivset mõju.

Tabivere vallal, kus elab 2240 elaniku ei ole realistlik oma teenusvõimekust ja teenuste profiili oluliselt laiendada, mistõttu on valdade ühinemine kindlasti vajalik.

Potentsiaalselt on ligikaudu 10 000 elanikuga omavalitsuses (ühinevad Tartu vald, Laeva vald, Piirisaare vald ja Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ühinemisega Tabivere vald) võimalik välja arendada kohalikud kvaliteet-teenused, tagada teenistujate spetsialiseerumine ja luua strateegilise juhtimise ja arendusvõimekuse kompetentsid, kuid omavalitsuse struktuurikorraldusega tuleb kujundada valitsemismudel, mis võimaldab nende teenuste kättesaadavuse elanike jaoks tagada. St luua tuleb kohalikud (tänapäevaste vallakeskustes asuvad) teenuskeskused ja säilima peavad kohapealsed teenuseid osutavad asutused. Arvestades Tartu linna kui tõmbekeskuse suurt mõju kõigile piirkonnas ühinevatele omavalitsusele oleks põhjendatud valla põhiteenuste kättesaadavuse tagamine Tartu linnas. Selleks võiks kaaluda vallavalitsuse, teenuskeskuse või teenussaali loomist Tartu linna.

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

Ühinevate omavalitsuste (Tartu vald, Laeva vald) ja Vabariigi Valitsuse ettepanekul lisanduva omavalitsuse (Tabivere vald) ajalooline identiteedi taust on hõlmatud sama kihelkonnana. Samas identiteetide kujundamisel ei oma kihelkondlikud sidemed kaasajal enam nii olulist rolli. Tartu linna kui tõmbekeskuse tähtsus on aastakümnetega märkimisväärselt kasvanud kogu regioonis ja ilmselt on see ka elanike ühtekuuluvust mõjutav tegur. Piirisaare valla ja ülejäänud valdade identiteeditaustad on nõnda erinevad, et ilmselt siin ühtset identiteediruumi ei ole. Küll aga on ka Piirisaarel kõige tugevamad pendelrände sidemed just Tartu linnaga, st Tartu suunalised.

Kuigi Tartu valla elanikest oluline osa elab sisuliselt linnaruumis (Tartu linna valgala) on siiski oluline osa Tartu vallast ning tervikuna Laeva vald ja Tabivere vald maalisel (maaeluline) iseloomuga vallad, mistõttu ei ole Laeva, Piirisaare, Tabivere ja Tartu valla ühinemisel näha maalisuse aspektiga arvestamisele tulevases valla juhtimises negatiivset mõju. Samuti on Tabivere ja Tartu vald Tartu linna toimepiirkonna lähivöönd.

Rahvuslik koosseis (hindamise aluseks emakeel) on Tabivere, Tartu ja Laeva vallal sarnane, enam kui 95% elanikest räägib emakeelena eesti keel (Tabel 6).

Tabel 6. Piirkonna omavalitsuste elanike emakeel

Omavalitsus	Kokku	Emakeel					
		Eesti keel	osakaal %	Vene keel	osakaal %	Muu emakeel	osakaal %
Tabivere vald	2178	2052	94,2%	99	4,6%	27	1,2%
Laeva vald	795	780	98,1%	12	1,5%	3	0,4%
Piirissaare vald	51	3	5,9%	48	94,1%	0	0,0%
Tartu vald	6984	6582	94,2%	351	5,0%	51	0,8%

Allikas: Statistikaameti statistikaandmebaas, rahva- ja eluruumide loendus 2011 (RL0429: rahvastik rahvuse, soo, vanuserühma ja elukoha järgi)

Tervikuna ei ole ühinemiskiirkonnas, sh Tabivere valla ühinemisel tekkiva Tartu vallaga, näha negatiivset mõju elanike ühtekuuluvustundele, pigem on mõju neutraalne või positiivse trendiga.

4) Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile:

Haldusreformi ekspertkomisjoni liikmete koostatud analüüsid näitavad, et reformi eesmärkidega kooskõlas on omavalitsused, mis suudavad tagada kvaliteetsed ja piisavalt laia profiiliga teenused, on vähemalt 5000 elanikuga⁵³. Kindlasti tuleb luua kohalike teenuskeskuste võrgustik, mis tagavad elanikele KOV igapäevased administratiivsed teenused ja tänastes valdades asuvate hallatavate asutuste poolt osutatavad teenused. Sealhulgas tuleb arvestada teenuskeskuste disainimisel just nende piirkondadega, mis on toimepiirkonna keskusega nõrgemalt seotud (Piirissaare ja Laeva vallad). 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 7), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentse, kui ka avaldub mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 7. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

	valdade arv	keskmise elanike arv vallas	ametnike arv			mediaan keskmise ametnike arv valla kohta	mediaan keskmise elanike arv ametniku kohta	
			min	max	kokku			
Elanike arv	kuni 2000	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.

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

⁵³ http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf

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 kompetentsivaldkonda⁵⁴.

Tabelist 8 avaldub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiema hulga kompetentsivaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikku arendamist ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused.

Tabel 8. Kohalike omavalitsuse teenistujate poolt täidetavate kompetentsivaldkondade arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides

		Kohaliku omavalitsuse täidetavate kompetentsivaldkonnad									
		6-10		11-15		16-20		21-25		26-32	
		valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%
Elanike arv	kuni 2000	9	31,0%	14	48,3%	5	17,2%	1	3,4%	0	0,0%
	2000-5000	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%	2	12,5%	0	0,0%
	üle 5000	0	0,0%	0	0,0%	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%
Kokku		10		21		12		5		1	

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

6) Mõju demograafilisele situatsioonile;

Tabivere vallas elas 1. jaanuari 2017. a seisuga 2240 elanikku, mis on enam kui kaks korda väiksem kui seadusega sätestatud minimaalse võimekuse tekkimise elanike arvu kriteerium. Tabivere vald on väheneva elanike arvuga, Statistikaameti prognoosi kohaselt kahaneb Tabivere valla elanike arv aastaks 2030 17,1 -18,3%. Aastatel 2010–2016 on elanike arv vähenenud 15,5%. Juhul kui jätkub prognoosikohane elanike arvu vähenemine tähendab see 30aaste perioodi jooksul ca 25% elanike arvu vähenemist.

Tabel 9. Tabivere valla elanike arvu dünaamika 2010-2016

Aasta	Elanike arv kokku	0-19 aastased	osakaal u %	20-59 aastased	osakaal u %	60 < aastased	osakaal u %
2000	2 540	640	25,2	1380	54,3	520	20,5
2005	2 460	550	22,4	1360	55,3	550	22,4
2010	2 290	480	21,0	1220	53,3	590	25,8
2016	2 198	495	22,5	1145	52,1	558	25,4

Allikas: Statistikaameti statistikaandmebaas (RV0282: rahvastik soo, vanuserühma ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi)

Kuivõrd valla elanike arv pidevalt väheneb, siis ei ole näha ratsionaalseid ja põhjendatud argumente, mille kohaselt võiks valla teenuste osutamise ja administratiivne võimekus suureneeda eeldades, et see on tugevalt seotud elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele

⁵⁴ 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

kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamisele kasvavad, samas vähenevad tulud ja suurenevad tööturul mitte aktiivsed ja sotsiaalteenuseid vajavad sihtrühmad.

Elanike arvu prognoosi kohaselt (tabel 9) Tartu valla elanike arv aastaks 2030 kasvab 17,9–19,8%, Tabivere valla elanike arv kahaneb 17,1–18,3% ja Laeva valla elanike arv kahaneb -3,4–4,4%. Piirisaare valla elanike arvu vähesuse tõttu ei ole selle rahvaarvu muutuse prognoosi koostatud, kuna selle statistiline viga oleks liiga suur. Arvestades tänase Tartu valla oluliselt suuremat elanike arvu võrreldes kahaneva elanike arvuga Tabivere ja Laeva vallaga, siis elanike arv ühinevas omavalitsuses tervikuna prognoosi kohaselt siiski kasvab (01.01.2017 10 397 elanikku, 2030 a 10628–10730 elanikku).

Tabel 10. Elanike arvu prognoos 2015–2030

Vald	Rahvaarvu muutus 2015-2030	Elanikkonna keskmine vanus 2015	Elanikkonna keskmine vanus 2030
Tabivere vald	-17,1 -18,3%	45,2	50,9
Laeva vald	-3,4 -4,4%	39,8	44,1
Tartu vald	17,9-19,8 %	36,2	39,3

Allikas: Tammur, A., Tiit, E.M. (2015) *Rahvastikuprognoos kohaliku omavalitsusüksuste rühmades. Klasteranalüüs.*

7) Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele:

Igapäevases pendelrändes on Tabivere elanikud tihedalt seotud Tartu linnaga, selle juures toimub Tabivere valla elanike pendelränne arvestades teedevõrku pikuti läbi Tartu valla (Tabivere-Äksi-Lähte või Tabivere-Lähte-Kõrveküla-Vahi). Ühistranspordiühendused Tabivere ja Tartu vahel on head – www.peatus.ee andmetel ca 12-14 väljumist päevas, mis tagab ühendusvõimalused nii töö- kui teenusrändeks. Sarnase tihedusega ühistranspordi ühendused on Tabiverel ka maakonnakeskuse Jõgeva linnaga. Sõiduajad Tartusse on veidi lühema kestusega, kuid see ajavahe ei ole olulise mõjuga. Lähim gümnaasium (Tartu valla Lähte Gümnaasium) on Tabiverele 8–10 min bussisõidu kaugusel (väljumisi päeval 12-14), mis on oluliselt lühem aeg kui Jõgeva linna (25–35 min).

Kokkuvõtvalt on ühinemise mõjud ühistranspordile väikesed (v.a. juhul kui omavalitsus kujundab omavalitsuse sisese ühistranspordisüsteemi, mis ei ole tõenäoline), kuid Tabivere ühistranspordi ühendused Tartu suunas on tervikuna paremad/ kiiremad, eriti arvestades õpirännet.

8) Mõju ettevõtluskeskkonnale

Omavalitsuse ühinemise läbi saavutatav ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasv loob eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks. Siiski jääb Tartu linn ettevõtluskeskkonna arengumootoriks ning ühineva valla võimalus on ennast selles positsioneerida ja oma vastav strateegia kujundada. Selleks jääb jätkuv vajadus omavalitsuste koostööks (nt MAK ja muud ettevõtlusarenduse koostöö võimalused). Arvestades töörännet (vt analüüs eespool) on Tabivere vald ka ettevõtlus- ja tööturupoliitikates oluliselt Tartu-suunalise ühinemiskiirkonna omavalitsustega seotud.

9) Mõju hariduslikule olukorrale

Praxise analüüsi⁵⁵ kohaselt peaks vaid Tabivere vallas senisest kahest põhikoolist säilima üks. Ilmselt on võimalikud ka üleminekutsenaariumid ning kõrgemate (nt põhikooli kolmas aste)

⁵⁵ http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_prognoos2020.pdf.

kooliastmete sulgemine. Tabivere valla korrastamata koolivõrk ja Tartu valla koolide lähedus on olnud ka üheks põhjuseks, miks Tabivere valla ühinemisläbirääkimiste ettepanekud on tagasi lükatud. Samal ajal on toimepiirkondade analüüsi kohaselt Tabivere vald gümnaasiumi õpirändes peamiselt seotud Tartu valla ja Tartu linnaga ning ei ole seotud Jõgeva linnaga. Seda kinnitab ka Tabivere valla lasteõpirände analüüs (tabel 11), mille kohaselt õpib 75% valla õpilastest gümnaasiumis Tartu linnas või Tartu vallas. Arvestatav on ka põhikooli 1–3 kooliastmes õpiränne Tartu valla koolidesse.

Tabel 11. Tabivere valla laste õpiränne 2016-2017 õppeaastal (õpilaste arv)

Rände sihtpunkt	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Tabivere vald	69	60	42	0
Tartu vald	11	12	13	7
Tartu linn	2	3	2	14
Jõgeva linn	1	0	0	1
Palamuse vald	0	0	1	4
Muud	2	2	2	2
Kokku	85	77	60	28

Allikas: Haridusministeeriumi koolirände andmed

10) Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Tartu linna kui regionaalse keskuse domineerimise tõttu ei saa ühinemisiirkond olema tavapärase keskus-tagamaa süsteemil toimiv omavalitsus. Tartu linn kui regionaalne tõmbekeskus paratamatult mõjub kogu piirkonnale ning selle tõttu ei ole kohalikud keskused samaväärse toimetõrjuga oma tagamaale ega teineteisele. Ka Tartu valla tänane haldusüksus – Kõrveküla – ei saa tõenäoliselt ühinevate valdade loomulikuks tõmbekeskuseks, ega ole seda ka tänase Tartu valla siseselt. Nii praeguse Tartu valla, Laeva valla kui Tabivere valla elanikele on esimeseks loomulikuks toimepiirkonna keskuseks Tartu linn. Piirisaare vald ei ole küll territoriaalselt teiste ühinevate omavalitsustega seotud, kuid ka seda integreerib piirkonnaga Tartu linn tõmbekeskusena. Kindlasti on ühinenud omavalitsusel piisav võimekus Piirisaarel avalike teenuste ja kohaliku elu arendamise tagamiseks. Arvestades ühinevate omavalitsuste tänaste halduskeskuste kaugust toimepiirkonna keskusest Tartu linnast ja ka Tartu valla halduskeskusest (Kõrvekülast) on soovitatav luua endistesse vallakeskustesse kohalikud teenuskeskused, kus statsionaarsete teenistujate poolt tagatakse igapäevaste teenuste kättesaadavus (nt sotsiaaltöö, heakord, teedehooldus, varahaldus, registritoimingud, asjaajamise nõustamine) ning aeg-ajalt vastu võtvate teenistujate poolt professionaalsete administratiivsete teenuste kättesaadavus (nt maa- ja ehitusküsimused). Sellised omavalitsuse sisese organisatsioonikujunduse põhimõtted on kokku lepitud Tartu valla, Laeva valla ja Piirisaare valla ühinemislepingus. Põhiteenuste kättesaadavus tuleb tagada ka Piirisaarel, kuid sinna eraldi teenuskeskuse loomine ei pruugi olla põhjendatud. Pigem tuleks kõik sealsed avalikud teenused (ja töötajad) konsolideerida (vajadusel hallatavaks asutuseks vms), mis võimaldaks saavutada ka parema sünergia konkreetsete isikute vahel avalike teenuste osutamisel. Arvestades Tartu linna suur mõju ühinevate omavalitsuste inimestele töö- ja teenusrändes on oleks põhjendatud valla põhiteenuste kättesaadavuse tagamine Tartu linnas. Selleks võiks kaaluda, kas teenuskeskuse või teenussaali loomist Tartu linna.

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“⁵⁶.

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 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 aastaaga renoveerida

⁵⁶ <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>.

energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeerimisvõimekuse 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 (volikogude algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 4). Valitsuse algatatud ühinemiste kulude katmist reguleerib riigihalduse 2. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvate kulude katmise tingimused ja kord“.⁵⁷

Pärast volikogu valimiste tulemuste välja kuulutamist esitab ühinenud kohaliku omavalitsuse üksus kahe kuu jooksul taotluse, milles on eraldi välja toodud käesoleva määruse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga omavalitsuste volikogude algatatud ühinemise tulemusena moodustatavas Tartu vallas (Laeva, Piirissaare ja Tartu vallas) kokku 8157 elanikku, mistõttu Tartu valla moodustumisel riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks volikogude algatatud ühinemise järgi on **1 329 800** eurot (300 000+300 000+729 800)⁵⁸.

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.

Ühinemistoetus eraldatakse arvestades HRS § 22 kehtestatud ühinemistoetuse maksmise korda. Ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemistoetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega.

⁵⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

⁵⁸ Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

Valla- või linnavalitsus peab ühinemistoetuse saamiseks esitama ühe kuu jooksul pärast ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist Rahandusministeeriumile ühinemistoetuse eraldamise taotluse, milles selgitab ühinemistoetuse kasutamise vastavust kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 lõikele 2.

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 5. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Eelnõu jõustumise tähtajad on sätestatud ETHS § 10 lõikes 1.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadetud eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadetud seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Laeva, Piirissaare, Tabivere ja Tartu vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁵⁹. Piirissaare vald ja Tartu vald ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Tabivere vald nõustus ja täiendavaid ettepanekuid ei esitanud, Laeva vald nõustus vaikimisi.⁶⁰

Piirissaare valla ja Tartu valla vastuväited

Piirissaare Vallavolikogu ja Tartu Vallavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Ühinemise osas volikogude otsustes esitatud vastuväited sisuliselt valdadel kattusid, seetõttu on omavalitsuste tagasisides esitatud vastuväiteid käsitletud koos.

1) Vastuväide 1

Piirissaare ja Tartu vallavolikogud märgivad, et määruse eelnõu seletuskirjas on viidatud ka Tabivere valla elanike liikumissuundadele. Peamine selle valla tõmbekeskus on seletuskirja kohaselt Tartu linn. Tartu linna toimepiirkonda kuuluvad lisaks Tabiverele veel mitmed vallad nii Tartu maakonnas kui ka teistes maakondadest. Samuti toimub aktiivne pendelränne Tartu linna ja tagasi lisaks Tabivere vallale ka teistest piirkondadest. Seega ei saa see olla määravaks, miks ühendada Tabivere vald Tartu vallaga. Lisaks viidatakse eelnõu seletuskirjas Tartu valla Äksi piirkonna ja Tabivere valla ajaloolisele seotusele läbi Äksi kihelkonna. Samas on seletuskirjas ära unustatud, et Tartu vald ei koosne ainult Äksi kihelkonnast. Tartu vallas on mitu erinevat piirkonda ja endise Raadi lennuvälja piiridesse rajatud elamurajooni inimestel ei ole seoseid Tabivere valla piirkonnaga. Sarnased seosed puuduvad ka Tammistu piirkonna elanikel. On meelevaldne arvata, et kui Tabivere valla elanike peamine tõmbekeskus on Tartu linn, siis on see ühendamine Tartu vallaga positiivne Tartu valla praegustele elanikele.

⁵⁹ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁶⁰ Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

Vabariigi Valitsus ei nõustu omavalitsuste seisukohaga, et algatatud ühinemine ei ole sisuliselt põhjendatud ega arvesta Tartu valla ega Tabivere valla tegelikku tõmbesuunda. Seletuskirja lehekülgedel 8–12 ja 19–25 on ammendavalt käsitletud omavalitsuste omavahelise ühinemise positiivseid mõjusid sh ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele.

Vastuväide on paljasõnaline ja põhjendamata. Eelnõu on koostatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui materiaaõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.

Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirja⁶¹ kohaselt (lk 35) on Vabariigi Valitsuse algatatud etapis esitatava nn liitmissetpaneku sõnastamisel lähtunud loogikast, et Vabariigi Valitsus on omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks või liitmiseks haldusreformi eesmärki ja kriteeriumi saavutamise vajadust silmas pidades vaba otsustama, milliseid kombinatsioone ta kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks või liitmiseks konkreetsel juhul kasutada saab.

Omavalitsuste ühinemissuundade valikul peab Vabariigi Valitsus ühtaegu arvestama vajadusega täita haldusreformi eesmärki ehk moodustada võimekad, vähemalt 5000 elanikuga omavalitsused (HRS § 3, § 9 lg 2), kuid samaaegselt tuleb arvestada sisuliste ühinemise mõjudega ehk hinnata, millisel ühinemisel on erinevatest alternatiividest suuremad positiivsed mõjud ETHS § 7 lõike 5 asjaoludega arvestamisele. Kuna omavalitsused ei ole toonud välja põhjendatud negatiivset arvamust, miks algatatud ühinemine ei vasta haldusreformi eesmärgile või millised negatiivsed mõjud on ühinemisel ETHS § 7 lõike 5 asjaoludele, ei pea Vabariigi Valitsus esitatud vastuväiteid piisavalt kaalukaks.

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud Tabivere valla seosed tänase Tartu vallaga. Tabivere valla võimalikest ühinemissuundadest on enim seosed just Tartu vallaga (sama toimepiirkonna keskus, ajalooline seotus, teenusränne jne). Tabivere valla seosed tänase Tartu vallaga ei ole nõrgemaid kui Laeva vallal, millega Tartu vald otsustas ühineda haldusreformi omaalgatuslikus etapis. Tartu, Laeva ja Tabivere valla osavahelised seosed (toimepiirkond, ajaloolised sidemed, koostööpraktikad jt) on olulised tugevamad kui Piirisaare vallal eelnimetatud valdadega. Selle tõttu ei ole omavalitsuste vastuväide piirkonna nõrgast integreeritusest tõsiseltvõetav, kuna ühinemiste omaalgatuslikus etapis nad seda probleemina ei markeerinud.

2) Vastuväide 2

Piirisaare ja Tartu vallavolikogud leiavad, et määruse eelnõu seletuskiri ei põhjenda, mis kasu toob antud ühendamine Tartu valla elanikele. Vaadeldud on Tabivere valla elanike kasu, mitte aga kavandatava Tartu valla elanike kasu ja ei ole arvestatud volikogude algatusel ühinevate omavalitsuste soovi Tabivere vallaga mitte ühineda.

Vabariigi Valitsus ei nõustu esitatud väitega. Seletuskirja kohaselt on kajastatud nii Tabivere valla kui volikogude algatusel ühinevate valdade ühinemisega saavutatav võimekuse tõus, vastastik sünergia (vt seletuskirja lk 17–24), mastaabiefekt, avalike teenuste pakkumise kvaliteedi tõus, ühtse teenusepiirkonnana toimimine kui professionaalse võimekuse kasv.

⁶¹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus>.

Tartu valla ühinemine omaalgatuslikus etapis kahe väikese vallaga (Piirissaare ja Laeva) tähendab peamiselt tänase Tartu valla teenusvõimekuste ülekandmist väiksematele ühinevatele valdadele. Tabivere valla lisandumine ühinemiskiirkonda võimaldab Tartu valla vaatest võimekuse ülekandmise survet tasandada, kuna Tabivere vald lisandub suhteliselt hea teenusvõrgu, eelarvenäitajate ja ametnike profiiliga. Nt valitsemiskulud moodustasid 2016. a Laeva vallal 20%, Piirissaare vallal 54%, Tartu vallal 6% ja Tabivere vallal 5% kogukuludest. Eelarvete, ametnike ja teenuste konsolideerimine on positiivse mõjuga kõikidele ühinevatele omavalitsuste elanikele, sh Tartu ja Piirissaare valla elanikele.

Tabivere valla osas HRS § 3 kriteeriumi täitmiseks näeb Vabariigi Valitsus enim positiivseid mõjusid Laeva, Piirissaare ja Tartu vallaga ühendamisel, mida on ka seletuskirjas põhjalikult käsitletud.

3) Vastuväide 3

Piirissaare ja Tartu vallavolikogud leiavad, et määruse eelnõus ei ole analüüsitud Tabivere valla võimalikku ühendamist Jõgevamaa valdadega, lakooniliselt on ainult mainitud, et alternatiive teiste valdadega ühendamiseks ei ole. Reaalselt on alternatiivid olemas, kuid neid ei ole analüüsitud.

Vabariigi Valitsus ei nõustu esitatud seisukohaga. Alternatiive on kaalutud ja põhjendatud nende kõrvale jätmist seletuskirja lehekülgedel 7 ja 10–12, kus on välja toodud, et Tabivere valla seosed Jõgevamaa omavalitsustega on seotud peamiselt omavalitsuste koostöö õigusliku keskkonnaga (nt maakondlik omavalitsusliit) või haldusterritoriaalse jaotusega (kuulumine Jõgeva maakonna koosseisu). Tabivere valla faktilised funktsionaalsed seosed, aga ka ajaloolised sidemed, seovad piirkonna tugevamalt Tartu- kui Jõgeva-suunaliselt. Seletuskirjas on põhjalikult selgitatud omavalitsuste töö- ja teenusrände seosed, koostöösuhteid, toimepiirkondade analüüsi, haridusrännet jne – nende kõigi kohaselt on Tabivere vald tugevamalt seotud Tartu-sunnaliselt ja Tartu vallaga.

HRS § 1 lg 2 järgi on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Eesmärgi täitmiseks peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Seega on eesmärgiks luua eeldused, et omavalitsusüksused oleks võimelised täitma oma põhiseaduslikke kohustusi ning tagama elanike põhiõigusi.

Vabariigi Valitsus on esitanud ettepanekus, moodustada Tabivere valla, Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla ühinemisel uus haldusüksus Tartu vald, käsitletud ja arvestanud antud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisega seonduvaid mõjusid ning leiab, et ühinemine on õigustatud, kuna ühelgi teisel viisil ei ole võimalik HRSis sätestatud taotletavat eesmärki saavutada. Tabivere Vallavolikogu on teinud Tartu vallale ja sellega eelnevalt läbirääkivatele omavalitsustele korduvalt ettepaneku olla kaasatud ühinemisläbirääkimistesse, mis näitab valla sisulist soovi ja valitud suunda ühineda justnimelt Tartu vallaga.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole asjaomased vallavolikogud ETHS § 7 lõikes 5 loetletud asjaolude lõikes esitatud Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu valla ühendamisega kaasneva negatiivse mõju põhjendusi, mida oleks saanud pidada piisavalt kaalukaks, et lõpetada ühinemise menetlus. Tulenevalt omavalitsuste esitatud seisukohtadest ning Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohase haldusterritoriaalse korralduse muudatusega

kaasnevate negatiivsete mõjude põhjendusest ning piirkondliku komisjoni ettepanekust, otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata Vabariigi Valitsuse algatusel Laeva valla, Piirissaare valla, Tabivere valla ja Tartu valla ühendamise menetlust⁶².

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.

⁶² http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.