

# 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*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks 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 omavalitsus<sup>1</sup>) vastav omavalitsus (Tabivere valla osas).

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi<sup>4</sup> ja kriteeriumi täitmiseks algatama Tabivere valla ühendamise 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 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“.

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 tulemusena<sup>5</sup>, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna (sh Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2017 määrusega nr 4 kinnitatud Tartu valla moodustamine). Omavalitsuste koguarv väheneb Eestis käesoleva muudatuse tulemusena reaalselt ühe omavalitsuse võrra (Tabivere valla ühendamise tõttu moodustuva Tartu vallaga<sup>6</sup>) 101-le, kokku 84 valda ja 17 linna<sup>7</sup>.

Ühinevad omavalitsused on<sup>8</sup>:

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

Eelnõuga moodustatakse Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla volikogude algatusel (kokku omaalgatusliku etapi ühinemisel 8157 elanikku<sup>9</sup>, pindala 541 km<sup>2</sup>) ning Vabariigi

---

9) mõju hariduslikule olukorrale;

10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

<sup>4</sup> 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 muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

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

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse 06.01.2017 määrus nr 4, vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1. jaanuari 2017 seisuga.

<sup>9</sup> Täidab HRS § 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi.

Valitsuse algatusel Tabivere valla ühendamise teel Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga Tartu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega Tartu vald (kogupindala 742 km<sup>2</sup>, rahvaarv 10 397<sup>10</sup>).

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (e-post [olivia.taluste@rahandusministeerium.ee](mailto:olivia.taluste@rahandusministeerium.ee); tel 611 3092), eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid ka regionaalhalduse osakonna nõunik Kaie Küngas (e-post [kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee](mailto:kaie.kyngas@rahandusministeerium.ee); tel 611 3080) ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks (e-post [ave.viks@rahandusministeerium.ee](mailto:ave.viks@rahandusministeerium.ee); tel 611 3079).

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

## 1.3. Märkused

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

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

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

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ kehtivat redaktsiooni, avaldamismärkega RT I, 29.08.2014, 16, 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 4<sup>11</sup>. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

---

<sup>10</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga.

<sup>11</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

## Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Puhja Vallavolikogu 30.11.2015 otsusega nr 29 tehti ettepanek ühinemisläbirääkimiste alustamiseks Tähtvere, Tartu ja Laeva vallavolikogudele. Tähtvere Vallavolikogu nõustus 18.12.2015 otsusega nr 1-2/37, Laeva Vallavolikogu nõustus 12.01.2016 otsusega nr 100 ning Tartu Vallavolikogu 13.01.2016 otsusega nr 3 ühinemisläbirääkimiste alustamisega.

Puhja Vallavolikogu 14.09.2016 otsusega nr 29 lõpetati ühinemisläbirääkimised Tartu, Tähtvere ja Laeva vallaga. Puhja vald liitus Elva piirkonna ühinemisläbirääkimistega.

Tähtvere Vallavolikogu korraldas 31.10-11.11.2016 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<br>(osalus<br>24,95%) |

Allikas: Tähtvere valla küsitlustulemuste protokoll.

Küsitluse tulemustest lähtuvalt Tähtvere vallavolikogu oma 15.11.2016 istungil:

- lõpetas ühinemisläbirääkimised Tartu ja Laeva vallaga;
- 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 21.10.2016 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 8.12.2016 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) 31.03.2016 Tartu Vallavolikogule,
- 2) 30.06.2016 Tartu, Laeva, Tähtvere ja Puhja vallavolikogudele,
- 3) 29.09.2016 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 ühendamise 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.<sup>12</sup>

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

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

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemisega seotud küsimustes korraldati Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 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.

<sup>12</sup> Vt Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehelt:  
[http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu_sk.pdf).

Vabariigi Valitsuses kinnitati Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla volikogude 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“ muutmine“.<sup>13</sup>

Vabatahtlikult ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Tartu Maavalitsuse dokumendiregistrist:

<http://delta.andmevara.ee/tartu/dokument/832719>.

### Vabariigi Valitsuse ettepanek

Eelnõu järgi algatab Vabariigi Valitsus kriteeriumile mittevastava Tabivere valla ühendamise omaalgatuslikult ühinevate Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga. Kuigi volikogude algatatud ühinemiste tulemusena moodustuv Tartu vald täidab omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi ja teda ei pea HRS järgi ühendama ühegi teise omavalitsusega, on valitsusel vaja kaasata alla kriteeriumi oleva Tabivere valla ühendamisse teised Tartu vallaks ühinemist taotlenud omavalitsused: Laeva, Piirissaare ja Tartu vald. Tabivere valla kriteeriumile vastavaks ühinemiseks ei ole ühtegi sobivamat alternatiivset lahendust.

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 muutmine Tabivere valla ühendamiseks Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu vallaga. Otsuse punktis 3 tegi Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumile ülesandeks valmistada haldusreformi seaduse §-s 3 ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud arvesse võttes ette asjakohased Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud (Vabariigi Valitsuse ettepanekud) ja esitada need hiljemalt 15. veebruaril 2017. a asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.<sup>14</sup>

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitada EHS § 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 omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetaks 5000 elaniku kriteerium<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsuse 09.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“.

<sup>15</sup> 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

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.<sup>16</sup>

Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 9. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et Tabivere vald tuleb HRS § 9 lõike 2 nõude täitmiseks ühendada Laeva, Piirissaare ja Tartu vallaga ning tegi Vabariigi Valitsusele vastava ettepaneku<sup>17</sup>. 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 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). Muudest sisulistest aspektides on Tabivere vald seotud Tartu suunal, need 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 (KOV suurusega). Suurema elanike arvuga omavalitsuses, mille teenuspiirkond (teenuse tarbijate hulk) on suurem on võimalik välja arendada kompetentsid, mida väikese teenuspiirkonnaga omavalitsuses ei ole võimalik 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

---

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.“

<sup>16</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määru eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

<sup>17</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017\\_jaan\\_louna-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf).

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 suureneda, eeldades selle tugevat seotust elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele kaasaegsete ja mitmekesiste teenuste osutamisele 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. Tõenäoliselt suudetakse ühinemise järgselt 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 on 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

| <b>Tabivere vald</b>                    | <b>Tartu vald</b>       |
|-----------------------------------------|-------------------------|
| 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 ühinemspiirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga, ennekoike teenus- kui töörändega.

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. Ühinemspiirkonnas ei ole RAKE (2015) uuringu<sup>18</sup> 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 analüüsi<sup>19</sup> (2014) kohaselt suuremas osas Tartu linna lähivööndisse (joonis 1). Statistikaameti analüüsi toetab mobiilpositsioneerimise<sup>20</sup> ja rahvaloenduse töörände analüüs<sup>21</sup>. Joonistel 2 ja 3 on esitatud töörände andmed Jõgeva maakonna sees ja väljapoole. Nende analüüsides kohaselt on Tabivere valla töörände seosed Tartu suunaliselt oluliselt tugevamad kui maakonna siseselt, kus enam kui 30% hõivatutest on igapäevases töörändes Tartu suunalised.

### Joonis 1. Tartu ja Jõgeva toimepiirkond

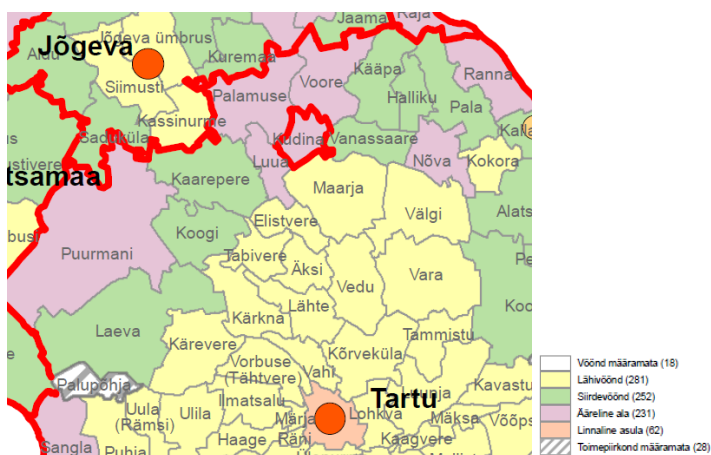
<sup>18</sup> Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes.

[http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud\\_ja\\_analuusid/Teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf).

<sup>19</sup> Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

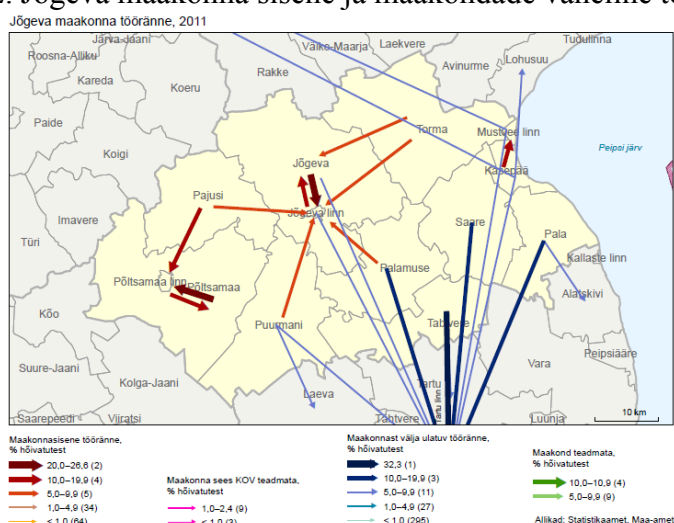
<sup>20</sup> Tartu Ülikool (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring.

<sup>21</sup> Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus. Ülevaade omavalitsusüksuste töörändest.



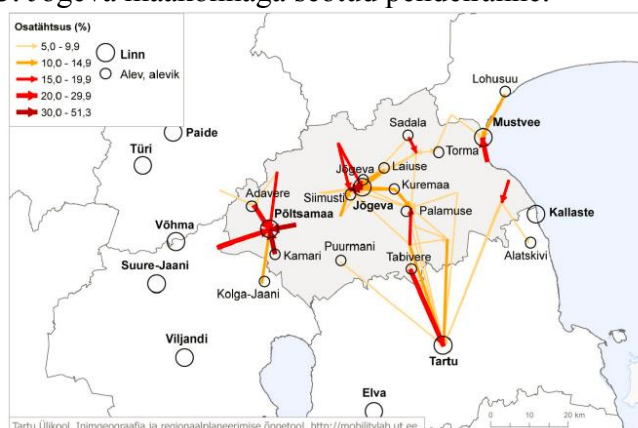
Allikas: Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine, lk 24.

Joonis 2. Jõgeva maakonna sisene ja maakondade vaheline tööranne.



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

Joonis 3. Jõgeva maakonnaga seotud pendelränne.



Joonis 58. Elukoha ja tööaja 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 koostöösidesed 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 maakonnaplaneeringus<sup>22</sup> 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 turismialane) Tartu vallaga. Tabivere valla arengukavas<sup>23</sup> (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 väiksemaid kui Tartu vallaga (Tartu suunas).

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

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

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. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskirjast.<sup>24</sup>

Vabariigi Valitsuses kinnitati Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla algatatud ühinemine 06.01.2017 määrusega nr 4<sup>25</sup> 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 vasta 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel algatab Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril kõigi alla kriteeriumi olevate kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist valitsuse 9. veebruari 2017 istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek

<sup>22</sup>

[https://jogeva.maavalitsus.ee/documents/182803/13281215/J%C3%B5gevaMP\\_Seletuskiri\\_20160713\\_j%C3%A4rlevalvesse+esitamiseks.pdf/92e28337-fdba-411d-a1c9-de5dc9a88480](https://jogeva.maavalitsus.ee/documents/182803/13281215/J%C3%B5gevaMP_Seletuskiri_20160713_j%C3%A4rlevalvesse+esitamiseks.pdf/92e28337-fdba-411d-a1c9-de5dc9a88480)

<sup>23</sup> <http://tabivere.kovtp.ee/documents/1122589/4940211/arengukava+2014-2025.pdf/775cb8a7-a967-4cfb-9caa-955831666999>

<sup>24</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/tartu_sk.pdf).

<sup>25</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017004>.

kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7<sup>1</sup> lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*), mille kohta tuleb omavalitsustel esitada arvamus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. mail.

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

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

- selgitada välja elanike arvamus (23.-24.04.2017)<sup>26</sup>
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)<sup>27</sup>
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike küsimuste lahendamise ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamist (ühinemiskokkulepe tuleb kinnitada hiljemalt 15.06.2017 kõigi asjaomaste volikogude otsustega)<sup>28</sup>
- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)<sup>29</sup>
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult<sup>30</sup>.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.<sup>31</sup>
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.<sup>32</sup>

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

---

<sup>26</sup> HRS § 12 lg 2 p 1 ja lg 3. Vt ka Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrust nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmiseega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

<sup>27</sup> HRS § 12 lg 2 p 2.

<sup>28</sup> HRS § 12 lg 2 p 3.

<sup>29</sup> HRS § 12 lg 2 p 4.

<sup>30</sup> HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

<sup>31</sup> HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

<sup>32</sup> HRS § 12 lg 5. Kui VV ettepanek hõlmab juba omaalgatuslikult ühinenud KOVe, siis vormistatakse ühinemiskokkuleppe ühinemislepingu lisana. Kui ühinemiskokkuleppes kokku ei lepita, siis kohaldatakse HRS § 12 lõigetes 7-10 sätestatut.

Kohanimenõukogu arutas 13.01.2017 koosolekul valitsuse algatatud ühinemiste etapis tekkivate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemisetepanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajalooa nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja valla keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuri piirkonnalt, 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.

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

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

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse Tabivere valla maakondlikku kuuluvust, arvates Tabivere valla Jõgeva maakonna koosseisust Tartu maakonna koosseisu. Muudatus on vajalik, kuna ülejäänud Vabariigi Valitsuselt ühinemisetepaneku 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** 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 5** 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, Piirissaare ja Tartu vald on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist, mille kohane ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 06.01.2017 määrusega nr 4<sup>33</sup>, 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.<sup>34</sup>

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 6** kavandatakse tunnistada kehtetuks Laeva, Piirissaare ja Tartu valla ühinemise tulemusena moodustuva Tartu valla loomist käsitlev volikogude algatatud ühinemise etapi Vabariigi Valitsuse määrus<sup>35</sup>. Kuna eelnõuga kehtestatakse samade omavalitsuste ühendamise 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 4 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 4, mille järgi moodustatakse Laeva, Piirissaare, Tabivere 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, Piirissaare, Tabivere ja Tartu vallad senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Tartu vald on seniste omavalitsuste õigusjärglane (vt ETHS § 9<sup>2</sup>).

### **3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

Eelnõu määrusena vastuvõtmine omab sotsiaalset mõju, samuti mõju majandusele, elukeskkonnale, regionaalarengule ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

---

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

<sup>34</sup> Ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator on kättesaadav Rahandusministeeriumi haldusreformi veebilehel: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

<sup>35</sup> [06.01.2017 määrus nr 4](#).

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas<sup>36</sup> 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](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 haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Tabivere valla ühendamisel Laeva, Piirissaare ja Tartu vallaga üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes<sup>37</sup>.

#### 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.

#### 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

<sup>36</sup> <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>.

<sup>37</sup> Lõuna-Eesti piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal.



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 ühendamise 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 (täna vallas keskustes 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.

### 3) Elanike ühtekuuluvustunne

Ühinevate omavalitsuste (Tartu vald, Laeva vald) ja potentsiaalselt liidetava 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 maalise (maaeluline) iseloomuga vallad, mistõttu ei ole Laeva, Piirisaare, Tabivere ja Tartu valla ühinemisel näha maalise 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 5).

Tabel 5. Piirkonna omavalitsuste elanike emakeel

| Omavalitsus     |      | Emakeel    |           |           |           |             |      |
|-----------------|------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|------|
|                 |      | Eesti keel | osakaal % | Vene keel | osakaal % | Muu emakeel |      |
| Tabivere vald   | 2178 | 2052       | 94,2%     | 99        | 4,6%      | 27          | 1,2% |
| Laeva vald      | 795  | 780        | 98,1%     | 12        | 1,5%      | 3           | 0,4% |
| Piirisaare 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 elanikuga<sup>38</sup>. 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 6), mis võimaldab katta laiemat profiili kompetentse, kui ka avaldub mastaabiefekt, st üks teenistuja suudab teenindada suuremat hulka elanikke.

Tabel 6. Kohaliku omavalitsuse teenistujate arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides.

|                |           |                |                                   |      |     |       | mediaan<br>keskmine<br>ametnike<br>arv valla<br>kohta | mediaan<br>keskmine<br>elanike arv<br>ametniku<br>kohta |
|----------------|-----------|----------------|-----------------------------------|------|-----|-------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|                |           | valdade<br>arv | keskmine<br>elanike<br>arv vallas | min  | max | kokku |                                                       |                                                         |
| Elanike<br>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 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 kompetentsivaldkonda<sup>39</sup>.

Tabelist 7 avaldub, et suuremas omavalitsuses katavad ametnikud laiemat hulka kompetentsivaldkondi. Sellised ühinemiste potentsiaalsed positiivse mõjuga efektid võimaldavad piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadlikku arendamist ja muuta elanikele kättesaadavaks kohalikud kvaliteetteenused.

<sup>38</sup> [http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218\\_Haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/Haldusreform/151218_Haldusreformi_kontseptsioon.pdf)

<sup>39</sup> 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](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluuus.pdf)

Tabel 7. 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. Magistr töö, 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 8. 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, et see on tugevalt seotud elanike arvuga. Pigem vastupidi, väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes võimekuse pinged kasvavad. Ootused omavalitsusele 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 9. Elanike arvu prognoos 2015-2030

| Vald | Rahvaarvu muutus | Elanikkonna keskmine | Elanikkonna keskmine |
|------|------------------|----------------------|----------------------|
|------|------------------|----------------------|----------------------|

|               | 2015-2030    | vanus 2015 | 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) Rahvastikuproгноos 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](http://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 KOV 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 koostöök (nt MAK ja muud ettevõtlusarenduse koostöö võimalused). Arvestades töörännet (vt analüüs eespool) on Tabivere vald ka ettevõtlus- ja tööturupoliitikates oluliselt Tartu-suunalise ühinemispiirkonna omavalitsustega seotud.

#### 9) Mõju hariduslikule olukorrale

Praxise analüüsi<sup>40</sup> kohaselt peaks vaid Tabivere vallas senisest kahest põhikoolist säilima üks. Ilmselt on võimalikud ka üleminekustenaariumid ning kõrgemate (nt põhikooli kolmas aste) 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 10), mille kohaselt käib 75% valla õpilastest gümnaasiumis Tartu linnas või Tartu vallas. Arvestatav on ka põhikooli 1-3 kooliastmes õpiränne Tartu valla koolidesse.

Tabel 10. 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         |

<sup>40</sup> [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM\\_koolivorgu\\_proгноos2020.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_proгноos2020.pdf).

|               |    |    |    |    |
|---------------|----|----|----|----|
| 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

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

#### **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 metoodika ja arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“<sup>41</sup>.

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.

<sup>41</sup> <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>.

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 investeeringuteks.

Näiteks 1000–2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus suudab investeeringuteks kulutada keskmiselt u 300 000 eurot aastas, arvestades kõiki võimalikke investeeringute 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 investeeringuteks keskmiselt u 1 mln eurot aastas, võttes arvesse kõiki finantseerimise allikaid, mis võimaldab näiteks ühe aastaga renoveerida energiasäästlikuks ühe lasteaia ja teha lisaks muid investeeringuid. Investeeringuvõimekuse oluline kasv tähendab kohalike elanike jaoks kvaliteetsemat elukeskkonda.

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

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

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

## **5. Määruse 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 (vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 5).

Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga omavalitsuste vabatahtliku ühinemise tulemusena moodustatavas Tartu vallas (Laeva, Piirissaare ja Tartu vallas) kokku 8157 elanikku, mistõttu Tartu valla moodustumisel riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks on **1 329 800** eurot (300 000+300 000+729 800)<sup>42</sup>.

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 muutmisega kaasnenud abikõlblikud kulud liigiti koos kuludokumentidega, mille alusel kulud hüvitatakse.

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

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

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 4. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogus valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

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

## **7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste

---

<sup>42</sup> Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Laeva, Piirissaare, Tabivere ja Tartu vallavolikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017<sup>43</sup>. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

---

<sup>43</sup> HRS § 9 lg 2 ja 8.