

Vabariigi Valitsuse määruse „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa 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 „Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa 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 (Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna osas), kui Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgile – moodustada vähemalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsus¹) vastav omavalitsus (Tõstamaa valla osas).

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) § 9 lõike 2 järgi pidi Vabariigi Valitsus algatama hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril oma ettepanekuga nende kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise, mis ei vastanud rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile (edaspidi *kriteerium*) ja mis ei ole volikogude algatatud ühinemisel ühinemas kriteeriumile vastavaks ning millele Vabariigi Valitsus ei kohaldanud käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandit. Vabariigi Valitsuse ettepanek võis 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}.

Tõstamaa vald küll osales Audru valla ja Paikuse valla ning Pärnu linnaga peetud ühinemisläbirääkimistes, kuid loobus ühinemisest volikogude algatatud etapis ja Pärnu

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; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

maavanemale 1. jaanuariks 2017. a HRS § 7 lõikes 4 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust ei esitanud. Kuna Tõstamaa valla elanike arv (1310 elanikku) jääb alla kriteeriumi, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi⁴ ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari 2017. a valitsuse istungil valitsuse istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.12 haldusreformi seaduse § 9 lõike 2 alusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise Tõstamaa valla ühendamise Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga⁵.

Vabariigi Valitsuse ettepanek ehk käesolev eelnõu esitati Rahandusministeeriumi poolt asjaomastele omavalitsustele arvamuse avaldamiseks 15.02.2017 kirjaga nr 1.1-10/01468⁶. Tõstamaa Vallavolikogu ja Pärnu Linnavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga⁷. Audru vald ja Paikuse vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ning seega nõustusid ettepanekuga vaikumisi⁸.

Eestis on praegu 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Pärnu maakonnas, mille tulemusena moodustub nelja Pärnu maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel uus omavalitsusüksus – Pärnu linn. Pärnu maakonna valdade arv väheneb kolme võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena⁹ ning Vabariigi Valitsuse algatusel Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise kinnitamise järgselt¹⁰, jääb Eestis alles 100 omavalitsust, kokku 83 valda ja 17 linna. Kuna osa eelnõus nimetatud omavalitsustest on kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas (Audru ja Paikuse vald ning Pärnu linn¹¹), siis realselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra. Koos teiste Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega jääb käesoleva eelnõu vastuvõtmise tulemusena alles 95 omavalitsust, kokku 79 valda ja 16 linna¹².

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

⁵ <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>.

⁶ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119572>

⁷ Audru Vallavolikogu protokolliline seisukoht:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60694986>,

Pärnu Linnavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60689124>,

Tõstamaa Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60946891>

⁸ HRS § 9 lõike 8 järgi loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust.

⁹ 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..

¹⁰ 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, Pihla, Salme, Torgu ja Valjala vallaga kinnitati Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 87.

¹¹ Vt Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7, kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.

¹² Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

Ühendatavad omavalitsused on:

- 1) Audru vald (pindala 387 km² ja rahvaarv 5812),
- 2) Paikuse vald (pindala 175 km² ja rahvaarv 3906),
- 3) Pärnu linn (pindala 32 km² ja rahvaarv 40 702),
- 4) Tõstamaa vald (pindala 261 km² ja rahvaarv 1310).

Eelnõuga **moodustatakse** Vabariigi Valitsuse algatusel **Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemise teel** Pärnu maakonna koosseisus uus haldusüksus nimega **Pärnu linn** (kogupindala 855 km², rahvaarv 51 730¹³).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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 pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile.

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millega muudetakse nelja Pärnu maakonna omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Pärnu maakonda puudutavas osas. Lisaks tehakse eelnõus õigusselguse huvides

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

viide seniste volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse määruste alusel ühinemistoetuse maksmise HRS sätetele nn vabatahtliku etapi eest ja tunnistatakse kehtetuks volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse määrused. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Audru vald, Paikuse vald ja Pärnu linn on taotlenud volikogude algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmist, et moodustada ühinemise teel omavalitsusüksus Pärnu linn¹⁴.

Pärnu linn tegi 18. veebruaril 2016. a 12-le Pärnumaa vallale ja Sindi linnale ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks ühise omavalitsuse moodustamiseks. Halinga vald ja Tahkuranna vald ning Sindi linn vastasid eitavalt, mistõttu ka Häädemeeste vald ei saanud Pärnu linnaga ühise piiri puudumise tõttu läbirääkimiste alustamisega nõustuda. Esimesel ühinemisläbirääkimiste algatamise koosolekul 8. aprillil 2016. a osales kümme osapoolt. Pärast seda loobus läbirääkimistest Koonga vald, keskendudes läbirääkimistele Põhja-Pärnumaa ja Lõuna-Läänemaa valdadega (et koos Hanila valla, Lihula valla ja Varbla vallaga ühineda Lääneranna vallaks)¹⁵.

Läbirääkimiste lõppfaasis otsustas Sauga vald pidada läbirääkimisi eraldi Pärnu linna ümbritsevate valdadega (Sauga volikogu otsus 22. september 2016), millele vastasid esialgu positiivselt Sindi linn ja Tori vald. Seejärel tegid Sauga ja Tori volikogu otsuse lõpetada üldse läbirääkimised Pärnu linnaga ühise omavalitsuse moodustamiseks (Tori Vallavolikogu otsus 17. oktoober 2016 ja Sauga Vallavolikogus otsus 20. oktoober 2016).

Rahvaküsitluses Pärnu linna kui omavalitsuse moodustamise osas osales viis valda. Küsitluses osaluse protsent oli Pärnu linnas, Paikuse ja Audru valdades väga madal ning osalenud ei toetanud ühinemist. Are valla (osalus 13%) elanikud hääletasid Pärnu linnaga ühinemise poolt. Tõstamaa vallas, kus osales 34,4% elanikest, oli hääletusel osalenutest 90% Pärnuga ühinemise vastu. Sellele viidates hääletas Tõstamaa volikogu 9. detsembril 2016 Pärnu linnaga ühinemise vastu. Pärast Sauga valla ja Tori valla ning Sindi linna valmidust ühineda Tori vallaks, kaotas ka Are vald ühise piiri puudumise tõttu võimaluse Pärnuga ühinemiskiirgonguga ühinemiseks ning Are vald ühines Sauga valla ja Tori valla ning Sindi linnaga¹⁶.

Volikogude algatusel ühinevad omavalitsused (Pärnu linn, Audru ja Paikuse vald) kinnitasid ühinemislepingu ja otsustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotleda 15. detsembril 2016 asjaomaste volikogu otsustega ning esitasid ühinemisdokumendid maavanemale 27. detsembril 2016. Pärnu maavanem edastas valdade ühinemisotsused koos ühinemislepingu ja selle lisadega 28. detsembril 2016 ja 2. jaanuaril 2017 Rahandusministeeriumile¹⁷.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat 4. jaanuari

¹⁴ Vt. Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 eelnõu seletuskiri, lk 2-5, Kättesaadav:

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

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017005>.

¹⁶ Tori valla moodustamise kohta vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017001> .

¹⁷ Audru Vallavolikogu esitatud taotlus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56675033>, Paikuse Vallavolikogu esitatud taotlus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56539293>, Pärnu Linnavolikogu esitatud taotlus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=56538954>.

2017 koosolekul ja leidis, et toetab nimetatud valdade ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele¹⁸.

Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud vastu määruse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7)¹⁹.

Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

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 oleva omavalitsuse moodustamiseks.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi omaalgatuslikult ühineva omavalitsuse ühendamine kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes vastab kriteeriumile või on ühinemas kriteeriumile vastavaks. HRS kohaselt pidi Vabariigi Valitsus niisiis algatama ja tegema igale alla 5000 elanikuga omavalitsustele või omavalitsustele, kes ühinevad alla 5000 elanikuga omavalitsuseks, ettepaneku ühinemiseks, et täidetakse 5000 elaniku kriteerium²⁰.

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.²¹

Kuna Tõstamaa vald ei täida HRS § 3-s sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumit ega ühtegi § 9 lõikes 3 sätestatud erandi tingimust, tuli Vabariigi Valitsusel algatada omavalitsuse ühendamine kriteeriumile vastavaks.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnavolikogude esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlusega seonduvat ning Tõstamaa valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalusi 4. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib ühtne

¹⁸ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määrus nr 7. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>

²⁰ 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: „Kollegium 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.“

²¹ 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 arvamuse § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

omavalitsus, mis vastab haldusreformi eesmärkide täitmisele, kuid teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Tõstamaa valla ühendamiseks Audru valla, Paikuse valla, ja Pärnu linnaga.²²

Vabariigi Valitsus tegi 9. veebruari 2017 istungi protokollis märgitud otsuse nr 12 punktidega 2.12 ja 3 Rahandusministeeriumile ülesandeks **esitada ettepanek Tõstamaa valla ühendamiseks Audru valla ja Paikuse valla ning Pärnu linna ühinemisel moodustuva linnaga**. Tõstamaa valla ühendamine suurt strateegilist võimekust omava Pärnu linnaga aitab tagada kogukonna elanike juurdepääsu uut tüüpi teenustele ja annab Tõstamaa valla unikaalsele elukeskkonnale suuremad arenguvõimalused²³.



Joonis 1. Haldusterritoriaalne korraldus VV ettepaneku jõustumisel
Allikas: Maa-amet

Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta

HRS§ 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühendamiseks valdadele arvamuse avaldamiseks 15. veebruaril 2017²⁴. Tõstamaa vald (1310 elanikku) ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga²⁵. Ka Pärnu linn ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Audru vald ja Paikuse vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ning seega nõustusid vaikimisi²⁶.

Elanike küsitluse tulemused: Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse nelja omavalitsuse ühinemiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama.

²² Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni 4.01.2017 koosoleku protokoll, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf

²³ Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“

²⁴ VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119572>

²⁵ Audru Vallavolikogu protokolliline seisukoht:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60694986>,

Pärnu Linnavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60689124>,

Tõstamaa Vallavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60946891>

²⁶ Haldusreformi seaduse § 9 lõike 8 järgi loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust.

Tabel 1. Volikogude algatatud ühinemise etapi elanike küsitluse tulemused:

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Audru vald	4787	476	10,0	90	18,9	386	81,1
Paikuse vald	3057	242	7,9	60	24,8	182	75,2
Pärnu linn	33 733	345	1,0	161	46,7	184	53,3
Tõstamaa vald	1144	393	34,4	35	8,9	358	91,1

Pärnu Linnavolikogu ei toonud Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud seisukohas välja sisulisi põhjendusi Vabariigi Valitsuse ettepanekuga mittenõustumise kohta, viidates, et Tõstamaa Vallavolikogu pole avaldanud Pärnu Linnavolikogule uusi seisukohti, mis kinnitaksid Tõstamaa valla huvi ühinemiseks Pärnu linnaga.

Tõstamaa Vallavolikogu tõi oma otsuses välja, et tegemist on isetoimiva piirkonnaga ning ühendamisel muutub kohalik võim ja teenuste kättesaadavus elaniku jaoks kaugemaks ja elutingimused halvenevad. Kuna Tõstamaa valla esindatus ühendamavalitsuses on väike, siis toob see paratamatult kaasa piirkonna ääremaastumise ja hääbumise.²⁷

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks HRS § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas volikogude esitatud seisukohti Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 18. mail 2017²⁸. Piirkondlik komisjon leidis, et Tõstamaa valla ühendamine on vajalik haldusreformi eesmärkide täitmiseks ja omavalitsuse võimekuse tõstmiseks. Valikuna on olnud arutusel nii Tõstamaa valla võimalik ühendamine moodustuva Lääneranna vallaga või ka volikogude algatatud ühinemisel moodustuva Pärnu linnaga, kuid alternatiivsetest valikutest on sobivam ühendada Tõstamaa vald Pärnu linna, Audru valla ja Paikuse vallaga. Pärnu linna, Audru valla ja Paikuse valla ühinemisel on kokku lepitud osavaldade moodustamises, mis on Tõstamaa vallale, arvestades valla kogukonnapõhisust (madal teenus- ja tööränne), sobiv lahendus. Osavalla moodustamine annab võimaluse kohapealse demokraatia ja otsustamise tagamiseks, tasakaalustades ja andes kogukonnale kaasarákimise võimaluse. Kohaliku omavalitsuse teenuste pakkumine Tõstamaa vallas ei vähene ega kaugene elanikest, sest kohapeal on piisavalt elanikke, kellele teenuseid pakkuda. 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. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Piirkondlik komisjon tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühendamismenetluse jätkamiseks, kuna omavalitsused ei ole esitanud menetluse lõpetamiseks piisavalt kaalukaid põhjendusi ühinemisega kaasneva negatiivse mõju kohta. Kohanimenõukogu tegi ettepaneku määrata moodustuva omavalitsuse nimeks volikogude algatusel ühineva linna nimi - Pärnu linn.

Vabariigi Valitsus otsustas 15. juunil 2017. a istungi protokoll nr 27 päevakorrapunkti nr 10 märgitud otsuse punktiga 3.5 jätkata Tõstamaa valla ühendamise Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga ning tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks teavitada kohaliku

²⁷ Audru Vallavolikogu protokolliline seisukoht:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60694986>,

Pärnu Linnavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60689124>,

Tõstamaa Vallavolikogu esitatud arvamus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60946891>

²⁸ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/2017.05.18_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll.pdf

omavalitsuse üksusi Vabariigi Valitsuse protokollilisest otsustest haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse jätkamisest asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuse osas ning valmistada ette asjakohaste Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude muudatused ja esitada need Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks²⁹. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõud tuleb esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 15. juulil 2017. Rahandusministeerium teavitas omavalitsusi ühendamisenetluse jätkamisest 15. juuni 2017. a kirjaga³⁰. hiljemalt 15. juulil 2017.

Eelnõu sisu

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemise teel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus nimega **Pärnu linn**.

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

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna volikogud 15. detsembril 2016. a vastu otsused taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist eesmärgiga moodustada Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisel uus haldusüksus **Pärnu linn**.³¹

Kuna Tõstamaa vald ei vastanud 2017. aasta 1. jaanuari seisuga HRS §-s 3 sätestatud kriteeriumile, siis HRS § 9 lg 2 alusel pidi Vabariigi Valitsus hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril algatama kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9. veebruari 2017 istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega³² 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 arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 7¹ lõigete 2 ja 3 alusel (edaspidi *Vabariigi Valitsuse ettepanek*³³), mille kohta tuli omavalitsustel esitada aramus maavanemale hiljemalt 2017. aasta 15. maiks.

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 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

²⁹ 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.

³⁰ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=61129545>.

³¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.

³² <https://dhs.riigikantslei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT002BFF0A?open>

³³ <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119572>.

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 arvamus (hiljemalt 23.-24.04.2017)^{34,35}
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus 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 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 sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika 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

³⁴ 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“.

³⁵ Kuna omavalitsused olid volikogude algatatud etapis elanike arvamuse kolme omavalitsuse ühendamiseks välja selgitanud, ei pidanud küsitlust uuesti korraldama. Vabariigi Valitsuse 28. juuli 2016 määruse nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“ § 2 lõige 9.

³⁶ HRS § 12 lg 2 p 2.

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

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) seletuskirjad 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 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 kaalumisõiguse⁴⁷. Riigikogu ei ole sidunud haldusterritoriaalse korralduse muutmist jäigalt omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiga. Samuti saab Vabariigi Valitsuse HRS § 9 lõikest 9 tulenevat kaalutusõigust kasutada 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 kaitstus.

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

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

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

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

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.

Tõstmaa Vallavolikogu ja Pärnu Linnavolikogu ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga, Audru Vallavolikogu ja Paikuse Vallavolikogu nõustusid ettepanekuga vaikimisi.

HRS § 9 lõike 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust. Seletuskirjas on välja 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 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 „Pärnu linn“.

Kohanimenõukogu arutas 13. jaanuari 2017. a koosolekul Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste etapis moodustatavate võimalike haldusüksuste nimesid haldusreformi piirkondlike komisjonide esitatud ühinemisetpanekute põhjal. Arvamuse andmisel lähtus kohanimenõukogu kohanimeseaduses sätestatust, samuti Eesti üldistest kohanimepõhimõtetest, mille kohaselt eelistatakse valla nime valikul võimalusel vanu ajalooa nimesid täiesti uutele nimedele. Üldise kohanimevaliku põhimõtteks on valida võimalikult pikka aega kestnud nimi. Esimesena peetakse silmas kihelkondade nimesid, mis on Eestis pikimat aega valitsenud piirkonnanimed. Teise lähtekohana pakutakse välja omavalitsuse keskuse nime. Nende võimaluste ammendumisel võib sobivat nime otsida tuntud loodus- või kultuuripiirkonnalt, mõnelt muult kohapealselt tuntud nimelt. Vähematel juhtudel võivad kõne alla tulla täiendiga nimed (nt ilmakaar) ja liitnimed.

Kohanimenõukogu soovib moodustuva omavalitsuse nimeks Pärnu linna, kuna ajalooline Pärnu linn asustusüksusena jääb moodustuva linna keskuseks.

Omavalitsused ei esitanud nime osas arvamust. Vabariigi Valitsuse ettepanekus pakutud omavalitsusüksuse nime (Pärnu linn) on volikogud ise omaalgatuslikus ühinemise etapis soovinud.

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 juhendada seletuskirjast.

Eelnõu §-ga 2 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Tegemist on tehnilise sättega, mis viitab, kuidas toimub eelnõu §-s 1 sätestatud moodustuva linna märkimine maakatastri kaardile ning milliseks jääb moodustuva omavalitsuse välispiir.

Eelnõu §-ga 3 selgitatakse õigusselguse huvides ühinemistoetuse maksmise aluseid. Arvestades, et Audru vald, Paikuse vald ja Pärnu linn on volikogude algatatud etapis taotlenud omavahel ühinemist ning Vabariigi Valitsus on nende osas võtnud vastu HRS §-s 8 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse⁴⁸, siis omaalgatusliku etapi ühinemise tulemusena arvestatakse ühinevate omavalitsuste kohta ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23.

Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuvale Pärnu linnale hüvitatakse Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapiga kaasnev täiendav tõendatud kulu vastavalt HRS § 24 lõigetele 1 ja 2. Volikogude algatatud etapis kantud kulude hüvitamist ei saa omavalitsused uuesti Vabariigi Valitsuse etapis taotleda. Kulude tasumist reguleerib täpsemalt riigihalduse ministri 2. märtsi 2017. a määrus nr 1.1-1/17 “Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate kulude katmise tingimused ja kord”⁴⁹.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“, jättes Pärnu maakonna valdade loetelust välja sõnad „Audru“, „Paikuse“ ja „Tõstamaa“.

Tegemist on samuti tehnilise sättega, mis tuleneb eelnõu §-s 1 kavandatavatest muudatustest, mille tulemusena jääb kolme Pärnu maakonda kuuluva valla ja ühe linna ühendamise tulemusena Pärnu maakonna koosseisu üks linn – Pärnu linn.

Eelnõu §-ga 5 tunnistatakse õigusselguse tagamiseks kehtetuks senine volikogude algatatud etapi Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7 „Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” muutmine“, kuna käesoleva eelnõuga kehtestatakse uus terviktekst.

Nimetatud määruste kehtetuks tunnistamine ei too ühinevatele omavalitsustele kaasa õiguslikke tagajärgi. Kuna eelnõu §-s 3 on selgelt välja toodud ka ühinemistoetuse maksmise alused kooskõlas HRS § 8 ja §-dega 20–23, siis ei teki omaalgatusliku etapi määruste kehtetuks tunnistamisega ka ühinemistoetuse saamise osas tõlgendusprobleeme.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle § 1 lõigete 1 ja 2 ning § 4 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 § 4, mille järgi moodustatakse Audru valla, Paikuse valla, Pärnu

⁴⁸ Ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määrusega nr 7, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.

⁴⁹ Riigihalduse ministri määrus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>, seletuskiri: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/05/vv_algatatud_uhinemiste_kulude_huivitamine_sk_27022017-1.pdf

linna ja Tõstamaa valla ühinemisel Pärnu linn ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühendamise tulemusena moodustunud Pärnu linna volikogu 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 ühendamise tulemusena moodustunud Pärnu linna volikogu valimistulemuste väljakuulutamist.

Kuni 2017. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamiseni jäävad senised ühinevad Audru vald, Paikuse vald, Pärnu linn ja Tõstamaa vald senistes piirides alles avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuid ühinemise jõustumisel kõik ühinevad vallad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõppevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Pärnu linn on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9²).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

Omavalitsuste ühinemise mõjude kohta 7. juunil 2016. aastal Riigikogus vastu võetud haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas⁵⁰, lk 93-105 esitatud mõju hinnangud, mis on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011 määrusega nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kehtivad ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistel, mistõttu neid käesoleva eelnõu seletuskirjas üle ei korrata.

Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemise kohta koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on leitav Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2017 määruse nr 7 seletuskirjast, lk 6-15, kättesaadav: http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/parnu_linn_sk.pdf.

Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

Mõju haldusreformi eesmärgi täitmisele

Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühendamisel üheks omavalitsusüksuseks on positiivne mõju järgmiste haldusreformi eesmärkide täitmisele:

(a) paremate avalike teenuste pakkumise võimekus

Haldusvõimekuse analüüs allpool näitab, et peamistest ühinemistest tulenevates mõjudest – strateegilisest ja pikaajalisest vaatest lähtuv juhtimine, spetsialiseeritud ametnikud ja teenused, sh teenused väikestele sihtrühmadele ja kaasaegsed kvaliteetteenused – jäävad valla

⁵⁰ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

elanikud kõrvale. Nende uuenduste ja hüvede kättesaamiseks peaksid Pärnu linnaga piirnevad või tema tõmbealas olevad vallad kas igapäevaselt osalema teenusrändes või siis vahetama elukohta. Mõlemad vajadused ja riskid väheneksid tunduvalt, kui Tõstamaa vald oleks Pärnu linna territoriaalne allüksus ja toimiks hallatavate asutuste valdkondlikud teenuspiirkonnad.

(b) piirkondade konkurentsivõime kasv (ennekõike investeerimisvõimekuse suurenemise, strateegilise juhtimise ning organisatsioonilise ja professionaalse võimekuse ja kvaliteedi kaudu)

Tõstamaa on praegu väikese konkurentsivõimega omavalitsus, kelle põhitegevuse tulem on madal (2015 – 1,5%, 2016 – miinuses, planeeritud 2017 – 5,4%), kuid kellel on ja samas suur, laenukoormus, mille arvelt suudetakse investeerida omavahenditest mõned aastad kuni 150 000 eurot. Omavalitsuse võimalused keskenduda kohaliku elu strateegilisele kavandamisele ja juhtimisele on kasinad, sealhulgas ei suudeta palgata kvalifitseeritud tööjõudu, kuna palgad ei ole konkurentsivõimelised. Omavalitsus suudab tagada oma elanike hõive vaid 31,8% ulatuses. Järeldus: Tõstamaa vallal tekib vajalik konkurentsivõime valitsemise ja halduse eri aspektides suure omavalitsuse osana, tuginedes selle strateegilistele ressurssidele ja mastaabile ning arendades edasi vallas kujunenud baasteenuste osutamist.

(c) iseseisvalt neile seadusega pandud ja kogukonna vajadustest tulenevate ülesannete täitmise võimekus

Ilma ühinemiseta suudab vald täita oma põhiülesandeid, kuid mitte osutada teenuseid väikestele sihtrühmadele ja spetsialiseeritud teenuseid, samuti ei saa ta võtta lisakohustusi suure võlakoormuse tõttu. Tegemist on küll hästi juhitud vallaga, kuid haldusreformi eesmärke silmas pidades ei ole selle võimekus pikas vaates piisav omavalitsuse jätkusuutliku arengu tagamiseks.

(d) piirkondlik terviklikkus ja piirkonna eripärade ühildamise tagamine

Tõstamaa vald on geograafiliselt suhteliselt eraldiseisev üksus, mis asub küllaltki kaugel nii Pärnu linnast kui teise ühendamise alternatiivina kaalumisel olnud Lääneranna valla keskusest, eemal magistraalteedest ja mille elanikkond elab suures ulatuses (ligi 40%) Tõstamaa valla keskses. Selle piirkonna ühildamine ühendatava omavalitsuse tervikliku asustussüsteemi on keeruline, kuid teostatav väljakutse. Väga keeruline on tema integreerimine laiemasse piirkondlikku asustussüsteemi, mis eeldaks uult suurelt omavalitsuselt väga tugevat „regionaalpoliitikat“. Üksnes tugev omavalitsus suudab senise Tõstamaa valla ääremaaliseks jäämist vältida.

(e) kohaliku esindus- ja osalusdemokraatia tõhustamine

Haldusreformi üheks sihiks on saavutada selline valimisdünaamika, et valimisnimekirjade puhul tekiks koalitsioonid ja poliitilised tasakaalud volikogudes. Tõstamaa valla olemasolev valimissüsteem ei anna demokraatiale vajalikku dünaamikat, mis oli ka reformi vajaduse üheks põhjenduseks.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju

Tulenevalt HRS § 9 lõikest 2 võib Vabariigi Valitsuse ettepanek hõlmata ka kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kes on juba

ühinemistaotluse esitanud, 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.

Arvestades HRS kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on **Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste ETHS § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude lõikes⁵¹.

1. Ajalooline taust

Tõstamaa vald on järglane Tõstamaa kihelkonnale, mis asus Pärnu- ja Läänemaa piiril ja piirnes Varbla kihelkonnaga Läänemaa poolt. Seega ajalooliselt oleks loomulik ühendada Tõstamaa vald Pärnu linnaga, seda enam, et enamus tänaseid transpordiühendusi toimub Pärnu linna kui keskuse suunas.

2. Mõju elanike elutingimustele

Tõstamaa vallas on tagatud põhiliste avalike teenuste osutamine nii hallatavate asutuste kui vallavalitsuse ametnike poolt. Kuid haldusreformi eesmärgiks on tänaste väikeste omavalitsuste strateegilise otsustamise ja spetsialiseeritud kaasaegsete teenuste osutamise võimekuse tekitamine. Suurem mastaap võimaldab tagada nii oluliselt suuremad investeerimisvõimalused, kui laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta kvaliteeti ametnike parema spetsialiseerumise teel. Sellist võimekust Tõstamaa vallal ei ole.

Tabel 2. Tõstamaa sotsiaalmajanduslikud näitajad Pärnu piirkonna valdadega võrduses

KOV	Tulumaks/ elaniku kohta 2015 a	Brutotulu palgasaaja kohta	KOV-s tagatud töehõive	Töötajaid Pärnust valda	Töötajaid KOVst Pärnusse
Pärnu	523	842	67,12 (58% tööealisi)	-	56
Sindi	511	789	30,8	20,5	80,4
Tori	525	835	46,4	9,4	27,4
Tõstamaa	479	825	31,8	11,3	36,1
Audru	528	849	57,8	29,9	38,2
Paikuse	604	906	45,6	27,6	56,3
Are	485	791	32,2	11,9	50,19
Sauga	614	885	43,7	32,2	61,6

Allikas: Statistikaamet

Nagu nähtub tabelist 2 on Tõstamaa valla elanikest 31,8% hõivatud oma koduvallas ja samas suurusjärgus käiakse tööl Pärnu linnas. Tõstamaa valla elanike palgatase on Pärnu linna ümbruse maavaldade keskmisel tasemel. Tõstamaa vald on elanike suhteliselt suurele Pärnu suunalisele töö- ja teenusmobiilsusele vaatamata kompaktne ja hästi korraldatud vald, mistõttu lühemas ajas nende elukorraldus ja mõjud elanike elutingimustele jäaks ühinemisel võrreldes praeguse tasemega samaks. Kuid suuremas omavalitsuses laieneksid kohe

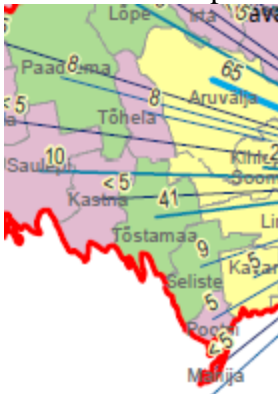
⁵¹ Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

võimalused nendele elanike kategooriatele, kes on mobiilsed ja vajavad spetsialiseeritud teenuseid, samuti lastele ja noortele, kas huvihariduse või muude huvi- ja kultuuritegevuste kättesaadavuse mõttes. Keskpikas perspektiivis kaotaksid elanikud võrreldes ühinenud naabervaldadega kindlasti just kvaliteetteenuste osas; samas võiks Tõstamaa pakkuda nt hooldekodu- või rehabilitatsiooniteenuseid ühinemise tulemusena moodustuvale omavalitsusüksusele, kuna selles osas on neil nii kogemusi kui ressursse. Seda arutati ka ühinemisläbirääkimistel ning kavandati meetmed selliseks haldusorganisatsiooniks, mis võimaldaks valla elanikele juurdepääsu ka uutele teenustele.

3. Elanike ühtekuuluvustunne

Rände- ja mobiilsuuringud näitavad, et Tõstamaa vald on ka Pärnu linnapiirkonnas siiski suurel määral rände siirdevööndis (rohelisega märgitud ala), vaid Kavaru kant on määratletud kui linna lähivöönd. Lääne ja põhja poole muutuvad aga Tõstamaa ja naabervaldade külad ääreliseks.

Joonis 2. Toimepiirkonnad

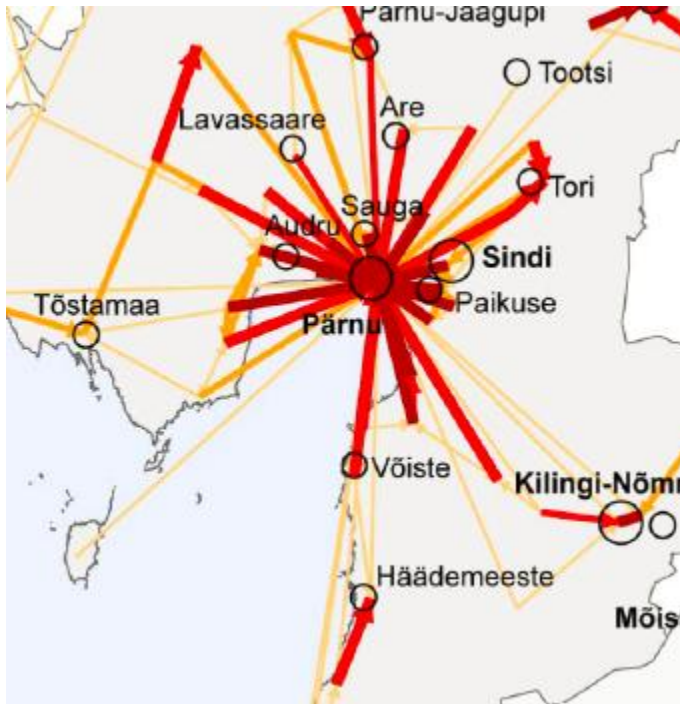


Allikas: Siseministeriumi ja Statistikaameti toimepiirkondade uuring

Toimepiirkondade uuring⁵² tõdeb: just siirdevööndi elanikele on võimalused pakkuda toimeala (maakonna) keskustest teenuseid, kuna ääreliste alade puhul on see juba problemaatiline ja tuleb otsida teisi lahendusi. Ka pendelrände uuring⁵³ näitab Tõstamaa suhtelist „iseolemist“ ja piirkondliku keskuse staatust ning ka seda, et terviklikkust teenuste mõttes saab tagada Tõstamaa vallale üksnes laiemas piirkonnas ja teenuskeskusest, milleks on Pärnu linn.

⁵² Statistikaamet, Siseministerium (2014) „Toimepiirkondade määramine“, kättesaadav: <http://www.stat.ee/dokumendid/77742>

⁵³ Tartu Ülikool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, kättesaadav: http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%20kordusuuring_3.pdf



Joonis 3. Pendelränne Pärnumaa piirkonnas
Allikas: Regionaalse pendelränne kordusuuring (2013)

Seega tänases geograafilises reaalsuses on veel võimalik ühinemiste kaudu ja suure valla organisatsiooni sihipärase kujundamise kaudu pidurdada reaalsel ääremaastumist ja tagada elanikele juurdepääs spetsialiseeritud ja kvaliteetteenustele.

4. Ühinemiste mõju avalike teenuste osutamisele

Pärnu linnapiirkonna ühinemisläbirääkimiste tulemusena kujundati hästi kaalutletud valitsemis- ja halduskorralduse mudel, mis võimaldab rakendada üheaegselt tõhusalt tsentraliseeritud (strateegilised funktsioonid, spetsialiseeritud teenused) ja detsentraliseeritud (elanikele teenuse osutamine) mustrit. Selline valitsemise organisatsioon võimaldab ületada tänaste väikevaldade kartused ääremaastumise ees ja samas tagada neile juurdepääs uut tüüpi teenustele.

Ühinemise tulemusena Pärnu linnaga kui uue omavalitsusüksusega on võimalik esiteks, suurendada Tõstamaa elanike jaoks põhiliste avalike teenuste kvaliteeti esmajärjekorras kogu omavalitsuse astutuste paremate praktikate ülekannete teel ja ühtsete standardite rakendamise kaudu. Seda saab saavutada strateegilise koordineerimise keskse korralduse kaudu. Teiseks, suurendada ressursside sihipärasemat ja tõhusamat kasutamist strateegilise juhtimise ja arendusvõimekuse keskendamise teel, mida võimaldab ametnike piisavalt kõrge erialane kvalifikatsioon ja kogemus ning konkurentsivõimeline palk. Põhimõtteliselt on Pärnu linna baasil selline võimekus juba olemas, seda saaks edukalt rakendada ka Tõstamaa valla strateegilise arengu kavandamiseks ja koordineerimiseks, vabanenud ressursid saaks aga suunata kohalike avalike teenuste mitmekesisuse suurendamiseks.

Kolmandaks avaneks ühinemise tulemusena moodustuvas Pärnu linnas senise Tõstamaa valla elanikele juurdepääs nendele teenustele, mida väikese sihtrühma mastaap ei võimalda omavalitsuses spetsiaalselt osutada, kuid mida võiks pakkuda tunduvalt suurema valla raames (erinevad erivajaduse teenused). Neljandaks, ühinemise tulemusena moodustuvas

omavalitsuses tekib võimekus pakkuda spetsialiseeritud teenuseid, ennekõike nõustamisteenuseid, mis eeldavad spetsialistide väga kõrget kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimelist palka, kuid tihti ka suurt sihtrühma, mida väikevallas ei ole. Nendele teenustele saab juurdepääsu ka kohapeal senise Tõstamaa valla osakondade spetsialistide ja kohalike teenuskeskuste ametnike poolt, kes tunnevad kohalikke olusid.

Tõstamaa vallas oli 2016 aastal kümme ametnikku, kellest vaid vallavanema töötasu oli lähedal konkurentsivõimelise strateegiliste funktsioonide täitja töötasuga (hinnanguliselt 1800-2000 eurot). Samas oli vallas vaid neli valdkonnaametnikku, neist üks poole kohaga (ehitusspetsialist). Selle administratiivressursiga saab tagada igapäevateenuste kättesaadavuse kohapeal, kuid suurenema peavad mobiilsete ametnike poolt osutatavad teenused ja konsultatsioonid.

5. Mõju haldussuutlikkusele

Tõstamaa valla eriline geograafiline positsioon Pärnu linnapiirkonna siirdevööndina ja suhteliselt kompaktsel II astme keskusena võimaldab kujundada valitsemise ja haldusliku mudeli, mis looks Tõstamaa elanikele juurdepääsu ühinemistest tulenevatele hüvedele ja arengutele ja samas võimaldab säilitada kohaliku identiteeti. Selline mudel kujundati volikogude algatusel moodustatava Pärnu linna ühinemislepingus, milles osalesid ka Tõstamaa valla esindajad.

Sellest tulenevalt on võimalik lahendus, kus senise Tõstamaa valla territooriumile moodustatakse piisavalt võimekas detsentraliseeritud teenuskeskus kui omavalitsuse allüksus, mille juhile oleks antud piisav otsustusõigus (ja täielik vastutus) kohaliku olemusega ja jooksvate nn kogukondlike asjade korraldamise eest. Ühest küljest peaks see teenuskeskus lahendama suurema osa kohapealseid elanike probleeme ja osutama teenuseid, samas võiks spetsialiseeritud teenuste osutamine toimida võimalusel kohalesõiduga, s.h. Audru teenuskeskusest. Suure omavalitsuse terviklikuks haldamiseks näeb moodustatava valla ühinemisleping ette ka piirkonna (osavalla) esinduskogu ja selle võimalused avaldada arvamusi kohalike asju puudutavates küsimustes ning otsustada ka kohalike asju (kohalikud sotsiaaltoetused, tegevustoetused) ning teostada järelevalvet keskteenuse kvaliteedi üle kohapeal.

Kuna Tõstamaa valla sisemine identiteet on tugev, siis selline omavalitsuse mudel ei hakkaks ohustama kohaliku identiteeti. Identiteediprobleemide vähendamiseks nähti moodustatava Pärnu linna ühinemislepingus ette seniste omavalitsusüksuste territooriumil osavaldade moodustamise võimalust.

6. Mõju demograafilisele situatsioonile

Analüüsid näitavad (nt „Ühinemise tulemuste analüüs Türi ja Märjamaa valla juhtum“, 2015⁵⁴), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning üksikud omavalitsused neid protsesse oluliselt mõjutada ei suuda. Seejuures ei toimi täna kohalike keskuste rändefilter ja kohati on keskustest ränne intensiivsem kui selle ümbruskonna küladest. Seetõttu on vaja pigem kujundada tõhusad vastused nendele trendidele regionaalse planeerimise tasandil, et nende tõttu ei väheneks elukvaliteet piirkonnas.

⁵⁴ <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/turi-vald-26-02-2014.pdf>.

Tõstamaa vallas on võrreldes nii Pärnu linna kui Pärnu maakonna omavalitsuste keskmisega vähem lapsi (kuigi on veel väiksema laste osakaaluga piirkondi), samuti on eakate osakaal Tõstamaa vallas suur, ehkki seal pole kõige vanem elanikkond. Samas ennustatakse Tõstamaa valla elanike arvu vähenemist 2030 aastaks veel 18-19%.

Tabel 3. Rahvastik Pärnu maakonnas 01.01.2016

		Demograafiline struktuur s. 01.01.2016								
		lapsed 0-6	0-6 osakaal	lapsed 7-18	7-18 osakaal	töoealise d 19-64	19- 64osakaa l	vanurid 65-...	65+...osakaa l	Rahvaar v KOKKU
	Kilingi-Nõmme L									
625	Pärnu linnavalitsus	3091	7,6	4907	12,0	23 869	58,3	9046	22,1	40 913
213	Häädemeeste vallavalitsus	115	4,4	308	11,9	1 604	61,8	567	21,9	2 594
334	Koonga vallavalitsus	61	5,6	134	12,2	675	61,6	226	20,6	1 096
710	Saarde vallavalitsus	209	5,2	399	10,0	2 427	60,8	960	24,0	3 995
730	Sauga vallavalitsus	420	10,1	517	12,5	2 652	63,9	560	13,5	4 149
848	Tahkuranna vallavalitsus	185	7,7	326	13,6	1 478	61,9	400	16,7	2 389
805	Tootsi vallavalitsus	25	3,1	54	6,7	472	58,4	257	31,8	808
808	Tori vallavalitsus	160	6,9	284	12,2	1 435	61,7	448	19,3	2 327
826	Tõstamaa vallavalitsus	68	5,1	146	10,9	826	61,9	294	22,0	1 334
863	Varbla vallavalitsus	34	4,0	72	8,6	530	62,9	206	24,5	842
931	Vändra alevivalitsus	117	5,2	246	11,0	1 410	63,1	460	20,6	2 233
929	Vändra vallavalitsus	163	6,0	340	12,5	1 674	61,6	541	19,9	2 718
	KOKKU	6162	7,3	10271	12,1	50 946	60,0	17592	20,7	84 971

Allikas: Rahvastikuregister

Seega oleks Tõstamaa piirkonnas otstarbekas hakata välja arendama piirkonna eeliseid ära kasutava, kuid suure omavalitsuse vajadusi rahuldava eakate hoolekandeteenuste väljaarendamist; noorte vajadusi on aga vaja hakata korraldama võrgustikepõhiste valdkondlike struktuurimustrite kaudu (noortekeskused, huvikeskused jne).

7. Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

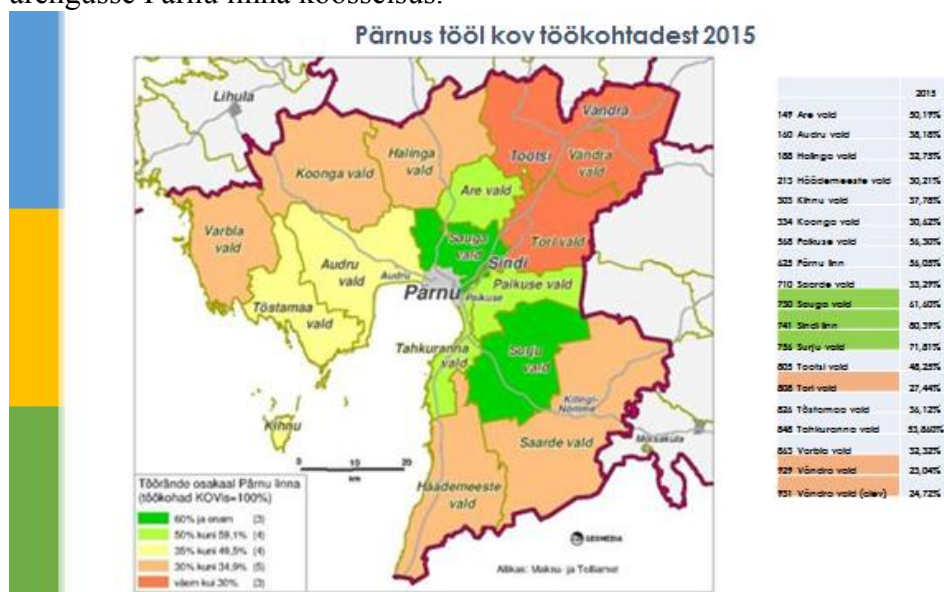
Praegune transpordivõrgustik on kujundatud ennekõike Pärnu linna suunal. Lihula valla suunal läbib Tõstamaa valda vaid üks buss päevas; ka Virtsu saab Tõstamaalt vaid läbi Pärnu linna. Pärnu suunal on käigus viis bussi päevas, mis ühendab Tõstamaa valla keskust ka teiste piirkondadega.

Ilmselt pole Tõstamaa valla ühistranspordi arendamise perspektiivid mitte niivõrd traditsioonilises bussiliikluses, vaid modernsemates vahendites, s.t. taksoteenuste paindlikus korraldamises erakorralistes oludes. Mõelda võiks linna hajaasutustega piirkondades vaba nõudmiseni graafikuga väikebussi teenuse käivitamisele.

Siiski on kommunikatsioonide avardamise lahenduseks, esiteks, olulisim e-haldusteenuste osakaal ja sellise võimekuse arendamine Tõstamaal teenuskeskuses, mis välistaks vajaduse kasutada teenuste saamiseks transporti. Teiseks, detsentraliseeritud teenuste korraldus (lisaks hallatavatele asutustele) ja koordineeriva ametniku tõhus töö kohapeal, peaks võimaldama enamus elanike muresid lahendada kohapeal. Selleks oleks vaja teenuste osutamist just vanematele elanikele korraldada väljasõitudega kohapeale. On ilmne, et suure valla detsentraliseeritud ülesehitus võimaldab lahendada kommunikatsiooniprobleemid, mis on tänastes väikevaldades olulised.

8. Mõju ettevõtluskeskkonnale

Tõstamaa valla kohaliku tasandi võimekus kujundada töökohti on madal; samas on ilmne, et Tõstamaa vald on Pärnu piirkonnas üks sisemiselt hästi integreeritud osapooli. Seetõttu Tõstamaa valla nägemine Pärnumaa ettevõtluspiirkonna osana ja Tõstamaa valla eriliste vajaduste arvestamine selle piirkonna arendamises panustaks kindlasti Tõstamaa piirkonna arengusse Pärnu linna koosseisus.



Joonis 5. Tööränne Pärnu linna suunas

9. Mõju haridusele

Tõstamaa valla lapsed eelistavad käia oma valla koolis, erandiks on gümnaasiumieas lapsed, kellest osa õpib väljapool valda. Seega on Tõstamaal head eeldused tugeva (miks mitte piirkondliku) põhikooli arendamiseks. Tänapäevane gümnaasiumi õpilasklasside täituvus on 6,7 õpilast, mis ei ole jätkusuutlik perspektiiv. Kuna gümnaasiumi tasandil on esmatähtis õpetamise kvaliteet ja valikuvõimalused, saab hariduse valdkondliku koordineerimise kaudu pakkuda Tõstamaa valla lastele pikas perspektiivis nii kvaliteetset põhi- kui gümnaasiumiharidust.

Tõstamaal on ka head tingimused kohaliku huvikooli arendamiseks, kuid seda saab jätkusuutlikult tagada vaid Pärnu linna huvikoolide tervikliku arendamise ja koordineerimise raames.

Tabel 4. Õpilasränne

Vald	Koolikohtade vajadus (prognoos 2020)	Lapsi Pärnus koolides (2013/14 õa)	Pärnu koolides õppivate laste osakaal
Are	162	45	27,7
Audru	468	268	57,3
Paikuse	441	159	36,0
Sauga	504	327	64,9
Sindi	378	135	35,7
Tõstamaa	135	11	8,1
Tori	153	60	39,2

Nii intensiivne rändestatistika kui ka head praktikad tõendavad, et koolide arendamine Pärnu linna lähi- ja sihtvööndis peaks toimuma tõhusta strateegilise koordineerimise raames, mis kindlasti võimaldaks tõhustada põhikooli- ja huviharidust ja tagada see kodu läheduses.

10. Omavalitsuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Täna on sellistes ulatusliku territooriumiga omavalitsustest ühtse teenuspiirkonna kujundamiseks vajalik mitmetasandilise valitsemise lähenemisviis, kus organisatsiooniliselt on ühildatud ja toimivad koordineeritult nii teenuste osutamise erinevad tasandi-piirkonnad kui eri mastaabiga teenused. Näiteks sotsiaalteenuste osas on vaja ühildada kogukonna tasandi üldine sotsiaaltöö (toimetulek, tugiisikud) piirkondliku tasandi spetsialiseeritud teenustega (lastekaitse), valla tasandi sotsiaalvaldkonna spetsialiseeritud teenused (võlanõustamine). Ettevõtluse arendamisel ja toetamisel on kohalik ettevõtlus ja selle taristu kujundamine valla tasandi teenus, mis on vaja tõhusalt ühildada maakondliku ja regionaalse ettevõtluspoliitika ja taristuga. Vaieldamatult võimaldab sellise mastaabiga omavalitsus nagu Pärnu linn ühildada erinevad teenustasandid terviklikuks piirkonnaks nii omavalitsuse sees kui ka omavalitsuse üleselt.

Tervikuna annab Tõstamaa valla ühendamine Pärnu linnaga kui omavalitsusüksusega lisaefekte kõigis kümnes punktis, samas üksi jäämisel ootab Tõstamaa valda ees ääremaastumine.

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 arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine“⁵⁵.

⁵⁵ <http://www.fin.ee/doc.php?113459>.

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 tekkeks.

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. Eelkirjeldatu ning võimalus palgata seni puudu olnud spetsialiste, loob eeldused inimeste jaoks avalike teenuste kvaliteedi tõusuks.

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

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

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 ühendamisjuhtumi 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 volikogude algatusel ühinejatele (volikogudel algatusel ühinejatele ühinemistoetuse maksmist on käsitletud eelnõu §-s 3). Vabariigi 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“.⁵⁶

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

Arvestades Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna volikogude algatatud etapis esitatud ühinemistaotlust ning Vabariigi Valitsuse 12. jaanuaril 2017 määrusega nr 7 kinnitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist⁵⁷ arvestatakse Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna elanike arvu põhjal ka ühinemistoetust vastavalt HRS §-dele 20–23. Rahvastikuregistri andmetel elab 1. jaanuari 2017. a seisuga omavalitsuste vabatahtliku ühinemise tulemusena moodustatavas Pärnu linnas (Audru ja Paikuse vallas, Pärnu linnas) kokku 50 420 elanikku, mistõttu ühinemise jõustumisel on riigieelarvest omavalitsuste algatatud ühinemise tulemusena moodustatavale Pärnu linnale eraldatava ühinemistoetuse summaks **2 271 800** eurot⁵⁸.

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

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

⁵⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032017025>.

⁵⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>

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

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

6. Määruse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, välja arvatud eelnõu § 1 lõiked 1 ja 2 ning § 4. Nimetatud sätted jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste 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 omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla volikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks oli 15. mai 2017⁵⁹. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esitanud Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

HRS§ 9 lõike 2 kohaselt esitas Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühendamiseks valdadele arvamuse andmiseks 15. veebruaril 2017⁶⁰. Tõstamaa vald ja Pärnu linn ei nõustunud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga. Audru vald ja Paikuse vald ei vastanud Vabariigi Valitsuse ettepanekule ning seega nõustusid vaikimisi⁶¹ (vt eelnõu seletuskirja osa “*Volikogude seisukoht Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta*”)⁶².

Tõstamaa vallavolikogu vastuväited

Tõstamaa Vallavolikogu esitas oma arvamuse Vabariigi Valitsuse eelnõu seletuskirjas toodud osade „Määruse mõjud“ ja „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju“ toodud punktide kohta, esitades Vabariigi Valitsuse ettepanekus toodud mõjude hinnangule vastuväited, sest volikogu hinnangul on ühinemisega kaasnevad mõjud negatiivsed. Tõstamaa Vallavolikogu ei ole negatiivsete mõjude hinnanguid sisuliselt põhjendanud.

Tõstamaa Vallavolikogu hinnang haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõjude kohta:

⁵⁹ HRS § 9 lg 2 ja 8.

⁶⁰ VV määruse eelnõu ja seletuskiri (sh piirkondlikule komisjonile esitatud eksperthinnangu põhjal koostatud mõjuanalüüs) on leitav: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=58119572>.

⁶¹ Haldusreformi seaduse § 9 lõike 8 järgi loetakse valitsuse ettepanek vastuvõetuks, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust.

⁶² Audru Vallavolikogu protokolliline seisukoht:

<http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60694986>,

Pärnu Linnavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60689124>,

Tõstamaa Vallavolikogu esitatud aramus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=60946891>

- 1) *Ajalooline taust* – volikogu leiab, et kuna Tõstamaa vald on praegu ja ka ajalooliselt olnud isetoimiv piirkond, ei ole suurvallaga ühinemine ajalooliselt põhjendatud. Volikogu hinnangul on haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju selle punkti osas seetõttu negatiivne.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole ajalooline taust Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemisel uue omavalitsusüksuse moodustamiseks negatiivse mõjuga. Tõstamaa vald on järglane Tõstamaa kihelkonnale, mis asus Pärnu- ja Läänemaa piiril ja piirnes Varbla kihelkonnaga Läänemaa poolt. Seega ajalooliselt oleks loomulik ühendada Tõstamaa vald Pärnu linnaga, seda enam, et enamuse tänaseid transpordiühendusi toimub Pärnu linna kui maakonnakeskuse suunas.

- 2) *Mõju elanike elutingimustele* – volikogu leiab, et Tõstamaa, kui maapiirkonna keskuse muutmine üksnes teenuskeskuseks tähendab tõmbekeskuse kaugenemist ja seega muutub kohalik võim elaniku jaoks kaugemaks ja elutingimused halvenevad. Volikogu hinnangul on seetõttu haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõju Tõstamaa elanike elutingimustele negatiivne.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei too ühinemine kaasa negatiivset mõju elanike elutingimustele. Tõstamaa vallas on tagatud baasteenuste osutamine nii hallatavate asutuste kui vallavalitsuse ametnike poolt, mis võimaldab need kohapealsete teenustena säilitada ka peale ühinemist. Kuid haldusreformi eesmärgiks on tänaste väikeste omavalitsuste strateegilise otsustamise ja spetsialiseeritud kaasaegsete teenuste osutamise võimekuse tekitamine. Suurem mastaap võimaldab tagada nii oluliselt suuremad investeerimisvõimalused, kui laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta kvaliteeti ametnike parema spetsialiseerumise teel, millist võimekust Tõstamaa vallavalitsusel praegu ei ole.

Avalike teenuste pakkumise korraldamine sõltub moodustatava omavalitsuse enda otsustest.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt, mida kohaldatakse ka Vabariigi Valitsuse algatusel ühinevatele omavalitsustele, näeb ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse tagada valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

- 3) *Elanike ühtekuuluvustunne* – volikogu leiab, et kuna Tõstamaa vald on ka Pärnu linnapiirkonnas siiski rände siirdevööndis, mitte linna lähivööndiks, siis sundliitmisel muutuks kogu Tõstamaa piirkond ääreliseks. Elanike ühtekuuluvustunnet näitab ka aktiivne osalemine haldusreformi küsitlusel, kus osalemissaktiivsus oli 34% (Pärnus 1,02%) ja ühinemise vastu oli 91% osalenutest, on volikogu hinnangul selge, et Tõstamaa suurvallaga liitmisel on elanikkonna ühtekuuluvustundele ja identiteedile oluline negatiivne mõju.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei ole väited põhjendatud. Toimepiirkondade uuring⁶³ tõdeb, et just siirdevööndi elanikele on võimalused pakkuda toimeala (maakonna) keskustest teenuseid, kuna ääreliste alade puhul on see juba problemaatiline ja tuleb otsida teisi lahendusi. Ka

⁶³ Statistikaamet, Siseministerium (2014) „Toimepiirkondade määramine“, kättesaadav: <http://www.stat.ee/dokumendid/77742>

pendelrände uuring⁶⁴ näitab Tõstamaa valla suhtelist „iseolemist“ ja piirkondliku keskuse staatust ning ka seda, et terviklikkust teenuste mõttes saab tagada Tõstamaale üksnes laiemas piirkonnas ja teenuskeskusest, milleks on Pärnu linn. Seega tänases geograafilises reaalsuses on veel võimalik ühinemiste kaudu ja suure valla organisatsiooni sihipärase kujundamise kaudu pidurdada reaalselt ääremaastumist ja tagada elanikele juurdepääs spetsialiseeritud ja kvaliteetteenustele.

Elanike osalusaktiivsus ning ühinemise pooldamine on suures osas seotud ka omavalitsusjuhtide endi meelsuse ning sellekohase meelsuse õhutamise, seda näitavad üsna üheselt seni läbiviidud elanike arvamuse küsitlused. Elanike arvamuse tulemustest võib Vabariigi Valitsus ühinemise jätkamisel või loobumisel ühe asjaoluna arvesse võtta, kuid seadusega ei ole elanike küsitlusele antud siduvat jõudu. Pigem on elanike küsitlus vajalik elanike kaasamise ning kavandatavatest muudatustest teavitamise meetmena Menetluse lõpetamise kaalumiseks peaks volikogu põhjendama piisavalt argumenteeritult valdava negatiivse mõju (so enamuse ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes) ilmnenud ühinemisel.

- 4) *Ühinemiste mõju avalike teenuste osutamisele* – volikogu märgib, et avalike teenuste kaugenemisel ei ole positiivset mõju Tõstamaa jaoks.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei too ühinemine kaasa negatiivset mõju elanike elutingimustele. Tõstamaa vallas on tagatud baasteenuste osutamine nii hallatavate asutuste kui vallavalitsuse ametnike poolt, mis võimaldab need kohapealsete teenustena säilitada ka peale ühinemist. Kuid haldusreformi eesmärgiks on tänaste väikeste omavalitsuste strateegilise otsustamise ja spetsialiseeritud kaasaegsete teenuste osutamise võimekuse tekitamine. Suurem mastaap võimaldab tagada nii oluliselt suuremad investeerimisvõimalused, kui laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta kvaliteeti ametnike parema spetsialiseerumise teel, millist võimekust Tõstamaa vallavalitsusel ei ole. Vt ka vastust vastuväitele nr 2.

Pärnu linnapiirkonna ühinemisläbirääkimiste tulemusena kujundatud valitsemis- ja halduskorralduse mudel võimaldab rakendada üheaegselt tõhusalt tsentraliseeritud (strateegilised funktsioonid, spetsialiseeritud teenused) ja detsentraliseeritud (elanikele teenuse osutamine) mustrit, mis võimaldab ületada tänaste väikevaldade kartused ääremaastumise ees ja samas tagada neile juurdepääs uut tüüpi teenustele.

Ühinemise tulemusena Pärnu linnaga kui uue omavalitsusüksusega on võimalik:

- a) suurendada Tõstamaa elanike jaoks baasteenuste kvaliteeti esmajärjekorras kogu omavalitsuse asutuste paremate praktikate ülekannete teel ja ühtsete standardite rakendamise kaudu;
- b) suurendada ressursside sihipärasemat ja tõhusamat kasutamist strateegilise juhtimise ja arendusvõimekuse keskendamise teel, mida võimaldab ametnike piisavalt kõrge erialane kvalifikatsioon ja kogemus ning konkurentsivõimeline palk;
- c) avaneks ühinenud vallas Tõstamaa valla elanikele juurdepääs nendele teenustele, mida väikese sihtrühma mastaap ei võimalda omavalitsuses spetsiaalselt osutada, kuid mida võiks pakkuda tunduvalt suurema valla raames (erinevad erivajaduse teenused);
- d) spetsialiseeritud teenused, ennekõike nõustamisteenused, mis eeldavad väga kõrget kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimelist palka, kuid tihti ka suurt sihtrühma, mida väikevallas

⁶⁴ Tartu Ülikool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, kättesaadav: http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%20kordusuuring_3.pdf

ei ole. Nendele teenustele saab juurdepääsu ka kohapeal valla osakondade spetsialistide ja kohalike teenuskeskuste ametnike poolt, kes tunnevad kohalikke olusid.

- 5) *Mõju haldussuutlikkusele* – volikogu märgib, et reaalselt pole osavallakogul ega teenuskeskusel otsustusõigust ja see tähendaks maapiirkonna elu korraldamise viimist linna. Kui väikse elanike arvuga piirkonnal on suures omavalitsusüksuses olematu hääl, toob see paratamatult kaasa piirkonna ääremaastumise ja hääbumise.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei vasta väide tõe, kuna ühinemisel on võimalik luua Tõstamaal piisavalt võimekas detsentraliseeritud teenuskeskuse kui omavalitsuse allüksus ja üksuse juhile on võimalik anda piisavalt otsustusõigust (ja kohustus vastutada täielikult) kohaliku olemusega ja jooksvate asjade korraldamise eest. Moodustatava Pärnu linna terviklikuks haldamiseks näeb volikogude omaalgatusliku ühinemise käigus kinnitatud ühinemisleping ette ka piirkonna (osavalla) esinduskogu ja selle võimalused avaldada arvamusi kohalike asju puudutavates küsimustes ning otsustada ka kohalike asju (kohalikud sotsiaaltoetused, tegevustoetused) ning teostada järelevalvet kesksete teenuse kvaliteedi üle kohapeal.

- 6) *Mõju demograafilisele situatsioonile* – volikogu väidab, et sundliimisel demograafiline situatsioon halveneks, töökohtade arv väheneks.

Vabariigi Valitsus selgitab, et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning üksikud omavalitsused neid protsesse oluliselt mõjutada ei suuda. Moodustuval Pärnu linnal tuleb kujundada tõhusad vastused nendele trendidele regionaalse planeerimise tasandil, et nende tõttu ei väheneks elukvaliteet piirkonnas. Piirkonna rändetrendide aeglustumine või pidurdamine saab olla võimalik ainult suurema piirkonna tervikliku juhtimise tulemusena.

- 7) *Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele* – volikogu leiab, et transpordi korraldamisel peaks Tõstamaa inimestel olema Ühistranspordikeskuse kaudu võimalus kaasa rääkida piirkonna transpordikorralduses nagu seni. Sundliitmisel see enam nii poleks.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et praegune transpordikorraldus Pärnu linna kui maakonnakeskuse suunal toimib (Lihula valla suunal läbib Tõstamaa valda vaid üks buss päevas; ka Virtsu saab Tõstamaalt vaid läbi Pärnu linna). Pärnu suunal sõidab viis busse päevas, mis ühendab Tõstamaa valla keskust ka teiste piirkondadega. Kommunikatsioonide avardamisel on olulisim e-haldusteenuste osakaal ja sellise võimekuse arendamine

- 8) *Mõju ettevõtluskeskkonnale* – volikogu märgib, et täna on Tõstamaal kohapeal ca 300 töökohta ja Pärnus käib tööl ca 100 inimest. Sundliitmisega sellealase tegevuse korraldamine ja otsustusõiguse viimine linna mõjub kohaliku ettevõtluskeskkonna arengule negatiivselt.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on ilmne, et kohaliku tasandi võimekus Tõstamaa vallal tkitada töökohti on madal. Pärnumaa ettevõtluspiirkonna osana ja Tõstamaa valla eriliste vajaduste arvestamine s panustaks Tõstamaa piirkonna arengusse Pärnu linna koosseisus.

- 9) *Mõju haridusele* – volikogu märgib, et tänane gümnaasiumiosa klasside täituvus on madal. Samas saame täna ise hinnata selle pidamise otstarbekust ja antava hariduse

kvaliteeti ja vajadusel võtta vastu ka gümnaasiumiosa sulgemisotsuse. Sundliitmise korral suures omavalitsuses asutakse otsustama linnalistest printsiipidest lähtuvalt, kus vallaelanike tahe ei loe. Vallas saab praegu kohapeal ise hariduslike otsuseid vastu võtta ja taas on arusaamatu, miks oleks parem seda tegevust arendada ja koordineerida Pärnust. Pigem oleks selle korraldamisel linnast negatiivne mõju.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei too ühinemise toimumine kaasa ega ole põhjenduseks, miks koole sulgeda. Koolide sulgemise tingib õpilaste arvu vähenemine ning koolivõrgu ümberkorraldamine on omavalitsuste pädevuses lähtudes kooli jätkusuutlikkusest. Tõstamaa vallas on head eeldused tugeva põhikooli arendamiseks (tänapäevane gümnaasiumi õpilasklasside täituvus seevastu on 6,7 õpilast, mis ei ole jätkusuutlik perspektiiv). Kuna gümnaasiumi tasandil on esmatähtis õpetamise kvaliteet ja valikuvõimalused, saab hariduse valdkondliku koordineerimise kaudu pakkuda Pärnu linnas senise Tõstamaa valla lastele nii kvaliteetset kohapealset põhiharidust kui kvaliteetset gümnaasiumiharidust.

10) Omavalitsuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine – volikogu väidab, et nii keerukat, kohmakat ja kulukat juhtimissüsteemi pole Tõstamaa jaoks tarvis kui tekiks Pärnu linna moodustamisega. Tõstamaal kui maapiirkonnas on võimalik elu korraldada tunduvalt lihtsamalt ja ökonoomsemalt ning piirkonna jaoks efektiivsemalt.

Vabariigi Valitsuse hinnangul võimaldab sellise mastaabiga omavalitsus nagu Pärnu linn ühildada erinevad teenustasandid terviklikuks piirkonnaks nii omavalitsuse sees kui ka omavalitsuse üleselt. Argument, et juhtimine saab olema keerukam kui täna ei ole piisav põhjendus jätmaks kasutamata võimalusi, mida ühinemine ja uus juhtimisstruktuur pakuvad – need on lisaks kohapealsete põhiliste avalike teenuste säilitamisele omavalitsuste strateegilise otsustamise ja spetsialiseeritud kaasaegsete teenuste osutamise võimekuse tekitamine; suuremast mastaabist tulenevalt oluliselt suuremad investeerimisvõimalused, et laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta kvaliteeti ametnike parema spetsialiseerumise teel.

Kokkuvõttes on Tõstamaa Vallavolikogu seisukohal, et Tõstamaa valla sundühendamine Pärnu linnaga annab negatiivse tulemi pea kõigis punktides ja negatiivsed mõjud ületavad oluliselt positiivseid.

Vabariigi Valitsuse hinnangul annab Tõstamaa valla ühendamine Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga vastupidi lisavõimalusi ja avalduvad positiivsed mõjud kõigis eelhinnatud ETHS § 7 lõike 5 asjaolude lõikes, samas kui üksi jäämisel ootaks Tõstamaa valda ees ääremaastumine.

Halduskorralduse muutmise mõju tuleb ETHS § 7 lg-s 5 loetletud asjaolude lõikes hinnata ühinemise mõjusid moodustatava omavalitsusüksuse kui terviku ja selle elanikkonna perspektiivist, mitte ühe konkreetse ühineja võitude-kaotuste perspektiivist (see ei tähenda ka, et ülekaalukas positiivne mõju peab ilmnema kõigi asjaolude lõikes, vaid et mõju hindamisel tuleb arvesse võtta erinevaid asjaolusid, sh kindlasti seaduses loetletuid). Mõjude hindamise eesmärgiks on tuvastada, kas piirkonna ühinemisel kaasnev mõju on positiivsem või negatiivsem kui ilma Vabariigi Valitsuse ettepanekus esitatud ühinemiseta.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei saa Pärnu linna ja Tõstamaa valla Vabariigi Valitsuse ettepanekule esitatud vastuväiteid lugeda ETHS § 7 lõikes 5 sätestatud mõjusid ja asjaolusid käsitlevaks põhjendatult negatiivseks arvamuseks, mille alusel peaks Vabariigi Valitsus

lõpetama Tõstamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse valla ühendamiseks Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga, kuna ühinemisega kaasnevat negatiivset mõju ei ole piisavalt põhjendatud. Seetõttu otsustas Vabariigi Valitsus 15. juunil 2017. a jätkata Tõstamaa valla ühendamist Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga⁶⁵.

Määrus on ettevalmistatud kooskõlas kehtiva õiguse, volituse piiridega, kohaldades õigesti nii menetlus- kui ka materiaalsoõigusnorme. Vabariigi Valitsus on oma seisukohti ammendavalt põhjendanud, omavalitsusüksused on ära kuulatud.

⁶⁵ http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf.