

**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*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel. Eelnõu toetub nii omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamiseks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus (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 omavalitsus<sup>1</sup>) vastav omavalitsus (Tõstamaa 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 käesoleva paragrahvi 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>23</sup>.

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

---

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

1. jaanuariks 2017 HRS § 7 lõikes 4 nimetatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlust ei esitanud. Kuna Tõstamaa valla elanike arv jääb alla kriteeriumi, siis peab Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi ja kriteeriumi täitmiseks algatama Tõstamaa valla ühendamise Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linnaga.

Eestis on hetkel 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 üks uus omavalitsusüksus. Pärnu maakonna valdade arv väheneb kolme võrra. Haldusreformi esimese, st omavalitsuste omaalgatusliku etapi Vabariigi Valitsuses kinnitatud ühinemiste tulemusena<sup>4</sup>, jääb Eestis alles 102 omavalitsust, kokku 85 valda ja 17 linna. Kuna osa eelnõus nimetatud omavalitsused on kohaliku omavalitsuse volikogude algatatud ühinemise käigus ühinemas (Audru ja Paikuse vald ning Pärnu linn<sup>5</sup>), siis realselt väheneb omavalitsuste koguarv Eestis käesoleva muudatuse tulemusena ühe omavalitsuse võrra 101-le, kokku 84 valda ja 17 linna<sup>6</sup>.

Ühinevad omavalitsused on:

- 1) Audru vald (pindala 388 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 5812),
- 2) Paikuse vald (pindala 175 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 3906),
- 3) Pärnu linn (pindala 32 km<sup>2</sup> ja rahvaarv 40 702),
- 4) Tõstamaa vald (pindala 261 km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup>, rahvaarv 51 730<sup>7</sup>).

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

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.

---

<sup>4</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>5</sup> Vt Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määrus nr 7, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 1.01.2017 seisuga.

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 pärast Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise jõustumist haldusreformi seaduse §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile ja § 1 lõikes 3 sätestatud 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 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 ühinemise teel Pärnu linnaks<sup>8</sup>.

Pärnu linn tegi 18.02.2016 12-le Pärnumaa vallale ja Sindi linnale ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks ühise omavalitsuse moodustamiseks. Halinga ja Tahkuranna vald ning Sindi linn vastasid eitavalt, mistõttu ka Häädemeeste vald ei saanud Pärnu linnaga ühise piiri puudumise tõttu läbirääkimiste alustamisega nõustuda. Esimesel koosolekul 08.04.2016 osales 10 osapoolt. Pärast seda loobus läbirääkimistest Koonga vald, keskendudes läbirääkimistele Põhja-Pärnumaa ja Lõuna-Läänemaa valdadega ja on otsustanud koos Hanila, Lihula ja Varbla vallaga ühineda Lääneranna vallaks<sup>9</sup>.

Läbirääkimiste lõppfaasis otsustas Sauga vald pidada läbirääkimisi eraldi Pärnu linna ümbritsevate valdadega (Sauga volikogu otsus 22.09.2016), 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 17.10.2016 ja Sauga Vallavolikogus otsus 20.10.2016).

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 (keskmine osalus 13%) elanikud hääletasid Pärnu

<sup>8</sup> Vt. Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määruse nr 7 eelnõu seletuskiri, lk 2-5, Kättesaadav:

[http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/pärnu\\_linn\\_sk.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/pärnu_linn_sk.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017005>.

linnaga ühinemise poolt. Tõstamaa vallas, kus osales 34,4% elanikest, oli hääletuses osalenutest 90% Pärnuga ühinemise vastu. Sellele viidates hääletas Tõstamaa volikogu 09.12.2016 Pärnu linnaga ühinemise vastu. Pärast Sauga ja Tori valla ning Sindi linna valmidust ühineda Tori vallaks, kaotas ka Are vald ühise piiri puudumise tõttu võimaluse Pärnuga ühinemiskiirgongnaga ühinemiseks ning Are vald ühines Sauga ja Tori valla ning Sindi linnaga<sup>10</sup>.

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 Rahandusministeeriumile.

Rahandusministeerium on omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi vaadanud ning esitanud Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlikule komisjonile arvamuse andmiseks. Komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 4. jaanuari 2017 koosolekul ja leidis, et toetab nimetatud valdade ühinemist, kuna sellel on positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmise suunas<sup>11</sup>.

Vabariigi Valitsus on omavalitsuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse alusel võtnud vastu määruse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (VV 12.01.2017 määrus nr 7)<sup>12</sup>.

#### Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks

HRS § 7 lõike 4 järgi pidid omavalitsuste volikogud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlemiseks esitama 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.

HRS § 9 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele volituse algatada alla kriteeriumi omaalgatuslikult ühineva omavalitsuse ühinemine kriteeriumile vastavaks ning õiguse hõlmata oma ettepanekuga (Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu) ka mõni omavalitsus, kes 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 täidetak 5000 elaniku kriteerium<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Tori valla moodustamise kohta vt: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017001>.

<sup>11</sup> [http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017\\_jaan\\_laane-eesti\\_piirkondliku\\_komisjoni\\_protokoll\\_nr\\_9.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf)

<sup>12</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 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.“

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>14</sup>

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

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 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 omavalitsus, mis vastab haldusreformi eesmärkide täitmisele, kuid teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Tõstamaa valla ühendamiseks Audru valla, Paikuse valla, ja Pärnu linnaga.<sup>15</sup>

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 ja Paikuse valla ning Pärnu linna ühinemisel moodustuva vallaga.** Tõstamaa kaasamine suurt strateegilist võimekust omava Pärnu linnaga ühinemiseks aitab tagada kogukonna elanike juurdepääsu uut tüüpi teenustele ja Tõstamaa valla unikaalsele elukeskkonnale arenguvõimalused<sup>16</sup>.

Joonis 1. Haldusterritoriaalne korraldus VV ettepaneku jõustumisel



Allikas: Maa-amet

**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**.

<sup>14</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise ettevalmistamisse ning HRS § 9 lõikes 2 ja § 13 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu väljatöötamisse kaasab Rahandusministeerium piirkondlikud komisjonid, kelle ülesanne on anda Rahandusministeeriumile lisaks § 5 lõikes 2 nimetatule arvamus § 9 lõikes 2 ja 3 sätestatud Vabariigi Valitsuse ettepaneku tegemise ja erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

<sup>15</sup> 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](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_laane-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_nr_9.pdf)

<sup>16</sup> Vabariigi Valitsuse 9.02.2017 protokolliline otsus „Haldusreformi raames Vabariigi Valitsuse algatatavad haldusterritoriaalse korralduse muudatused“

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. detsembri 2016 otsused taotleda haldusterritoriaalse korralduse muutmist eesmärgiga moodustada Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisel uus haldusüksus **Pärnu linn**.<sup>17</sup>

Kuna Tõstamaa 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 kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise. Vabariigi Valitsus arutas ettepaneku tegemist 9.02.2017 valitsuse istungil ning andis Rahandusministeeriumile protokollilise otsusega<sup>18</sup> ülesandeks valmistada ette Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ehk Vabariigi Valitsuse ettepanek kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamiseks ja saata see hiljemalt 15. veebruaril 2017. a omavalitsustele arvamuse andmiseks.

Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsuse vastava suunise järgi asjaomastele kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise kohta ETHS § 3 lõike 1 ning § 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.

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 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>19</sup>
- esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta (hiljemalt 15.05.2017)<sup>20</sup>
- leppida kokku ühinemiskokkuleppes, mis hõlmab: omavalitsuse nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse muutmise 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>21</sup>

---

<sup>17</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.

<sup>18</sup> Vt eelmine viide.

<sup>19</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 muutmise kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord“.

<sup>20</sup> HRS § 12 lg 2 p 2.

<sup>21</sup> HRS § 12 lg 2 p 3.



- teha koostöös asjaomaste omavalitsustega valimistoimingud (hiljemalt 15.06.2017)<sup>22</sup>
- haldusüksus nime ja liigi valikul peab omavalitsus küsima enne arvamust kohanimenõukogult<sup>23</sup>.
- enne sümboolika kokkuleppimist tuleb küsida Riigikantselei arvamust, millega tuleb sümboolika kasutamisel arvestada.<sup>24</sup>
- ühinemiskokkuleppe eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks vähemalt 15 kalendripäevaks (eelnõu avalikustamisest arvates). Ühinemiskokkuleppe kinnitavad oma otsusega kõik omavalitsused.<sup>25</sup>

**Eelnõu § 1 lõikega 2** määratakse uue moodustuva haldusüksuse nimeks „Pärnu linn“.

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> HRS § 12 lg 2 p 4

<sup>23</sup> HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

<sup>24</sup> HRS § 12 lg 4, 7 ja 8.

<sup>25</sup> 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 lõiget 7-10 sätestatut.

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

**Eelnõu §-ga 4** 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 määruse<sup>26</sup>, 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, 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 etapis taotleda.

**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 4 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, § 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid § 1 lõiked 1 ja 2 ning §-d 2 ja 4, mille järgi moodustatakse Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemisel Pärnu linn ning sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinemise 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 ühinemise tulemusena moodustunud Pärnu linna volikogu valimistulemuste väljakuulutamisest.

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 lõpevad. Ühinemise tulemusena tekkiv Pärnu linn on seniste valdade õigusjärglane (Vt ETHS § 9<sup>2</sup>).

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

---

<sup>26</sup> Ühinemine on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määrusega nr 7, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117012017002>.



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) seletuskirjas<sup>27</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.

Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemise kohta koostatud mõjude hinnang nende omavahelise ühinemise osas on leitav Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 määruse nr 7 seletuskirjast, lk 6-15, kättesaadav:

[http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/parnu\\_linn\\_sk.pdf](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 ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks on positiivne mõju järgmiste haldusreformi eesmärkide täitmisele:**

##### *(a) paremate avalike teenuste pakkumise võimekus*

Haldusvõimekuse analüüs allpool näitab, et peamistest ühinemistest tulenevates efektides – strateegilisest ja pikaajalistest perspektiividest lähtuv juhtimine, spetsialiseeritud ametnikud/teenused ja teenused väikestele sihtrühmadele ja kaasaegsed kvaliteetteenused – jäävad valla elanikud kõrvale. Nende uuenduste/ hüvede kättesaadavuseks peaksid nad kas igapäevaselt osalema teenusrändes või siis vahetama elukohta. Mõlemad vajadused/riskid väheneksid tunduvalt, kui Tõstamaa vallal oleks Pärnu linnavalitsuse territoriaalne allüksus ja toimiksid hallatavate asutuste valdkondlikud teenuspiirkonnad.

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

Tõstamaa on täna vähe konkurentsivõimeline omavalitsus, kelle põhitegevuse tulem on madal (2015 – 1,5%, 2016 – miinuses, planeeritud 2017 – 5,4%) ja samas suur, praktiliselt laes olev laenukoormus, mille arvelt suudetakse investeerida omavahenditest mõned aastad maksimaalselt 150 000 EUR. Omavalitsuse võimalused keskenduda strateegilisele kavandamisele ja juhtimisele on kasinad, s.h. vähe konkurentsivõimeliste palkade tõttu. Omavalitsus suudab tagada oma elanike hõive vaid 31,8% ulatuses. Järeldus: Tõstamaa vald saab säilitada konkurentsivõime valitsemise ja halduse eri aspektides kui suure valla osa,

<sup>27</sup> Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/a77709ba-25dc-4870-b523-a9e9ffab241e/old>

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 baaskohustusi, kuid mitte osutada väikestele sihtrühmadele ja spetsialiseeritud teenuseid, samuti ei saa ta võtta lisakohustusi. 1993. aasta KOKS vaatevinklist on tegemist hästi juhitud vallaga. Haldusreformi eesmärke silmas pidades ei ole selle võimekus perspektiivis adekvaatne omavalitsuse jätkusuutlikuks arenguks.

*(d) piirkondlik terviklikkus ja piirkonna eripärade ühildamise tagamine*

Tõstamaa on geograafiliselt suhteliselt eraldiseisev üksus, mis asub piisavalt kaugel ja eemal magistraalteedest ja mille elanikkond on küllalt keskendunud (ligi 40%) keskusse. Selle piirkonna ühildamine vallasisesesse terviklikku asustussüsteemi on piisav kuid teostatav väljakutse. Väga keeruline on tema integreerimise laiemasse piirkondlikku asustussüsteemi, mis eeldaks uuel suurelt omavalitsuselt väga tugevat „regionaalpoliitikat“, milleks on võimeline üksnes tugev omavalitsus. Sellela ootab Tõstamaa valda omavalitsuste uue mustri tekkimisel kiire ääremaastumine.

*(e) kohaliku esindus- ja osalusdemokraatia tõhustamine*

Haldusreformi üheks sihiks on saavutada selline valimisdünaamika, et valimisnimekirjade puhul tekkiks koalitsioonid ja poliitilised tasakaalud volikogudes. Tõstamaa vald on näide, kus 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 haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet, on **Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju** haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes<sup>28</sup>.

#### *1. Ajalooline taust*

Tõstamaa on järglane Tõstamaa kihelkonnale, mis asus Pärnumaa ja Läänemaa piiril ja piirnes Varbla kihelkonnaga Läänemaa poolt. Seega ajalooliselt oleks loomulik ühendada Tõstamaa vald Pärnu linnaga, seda enam, et enamuse tänaseid transpordikommunikatsiooni toimib selle kui keskuse suunas.

---

<sup>28</sup> Alljärgnev mõjude hinnang tugineb eksperthinnangule ja on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

## 2. Mõju elanike elutingimustele

Tõstamaa vallas on tagatud baasteenuste osutamine nii hallatavate asutuste kui vallavalitsuse ametnike poolt. Kuid haldusreformi eesmärgiks on tänaste väikeste omavalitsuste strateegilise otsustamise ja spetsialiseeritud kaasaegsete teenuste osutamise võimekuse kujundamine. Suurem mastaap peaks võimaldama tagada nii oluliselt suuremad investeerimisvõimalused, kui laiendada avalike teenuste mahtu ja tõsta kvaliteeti ametnike parema spetsialiseerumise teel. Sellist võimekust Tõstamaa valla valitsus ei oma.

Tabel 1. Tõstamaa sotsiaalmajanduslikud näitajad Pärnu piirkonna valdadega võrduses

| KOV      | Tulumaks/<br>elaniku<br>kohta 2015 a | Brutotulu<br>palgasaaja<br>kohta | KOV-s<br>tagatud<br>tööhõive | Töötajaid<br>Pärnust<br>valda | Töötajaid<br>KOVst<br>Pärnusse |
|----------|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Pärnu    | 523                                  | 842                              | 67,12 (58%<br>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                           |

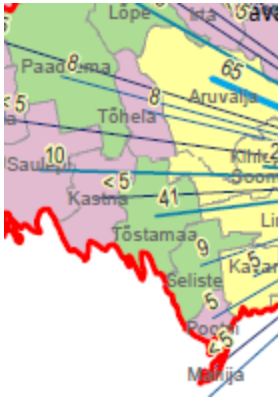
Allikas: Statistikaamet

Nagu näha tabelist 1 on Tõstamaa valla elanikest 31,8% hõivatud oma koduvallas ja samas suurusjärgus käiakse tööl Pärnu linnas. Samas on Tõstamaa valla elanike palgatase 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 jääks samaks. Kuid suuremas omavalitsuses laieneksid kohe võimalused nendele elanike kategooriatele, kes on mobiilsed ja vajavad spetsialiseeritud teenuseid, samuti lastele-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 suurele vallale, 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/ võimekusele.

## 3. Elanike ühtekuuluvustunne

Rände- ja mobiilsusuuringud 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.

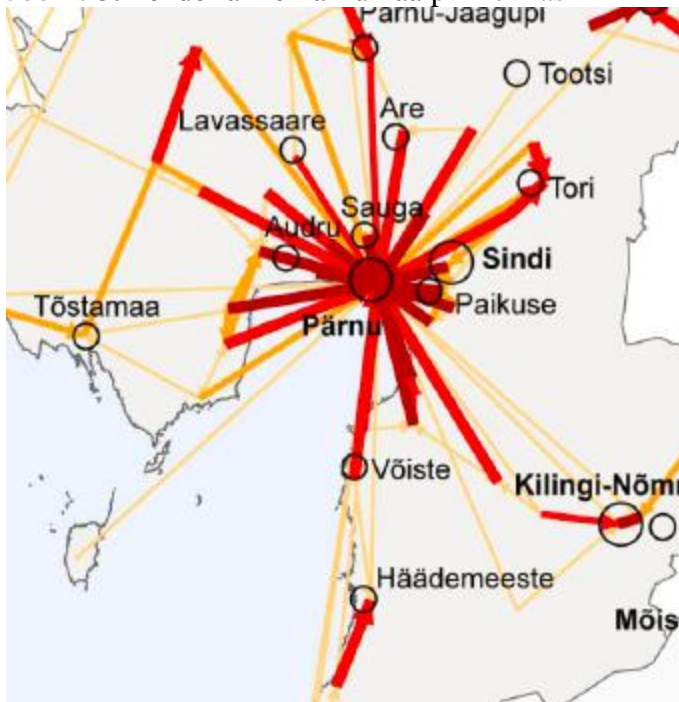
Joonis 2. Toimepiirkonnad



Allikas: Siseministeriumi ja Statistikaameti toimepiirkondade uuring

Toimepiirkondade uuring<sup>29</sup> 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 uuring<sup>30</sup> näitab Tõstamaa suhtelist „iseolemist“ ja piirkondliku keskuse staatust ning ka seda, et terviklikkust teenuste mõttes saab tagada Tõstamaale üksnes laiemas piirkonnas ja teenuskeskusest, milleks on Pärnu.

Joonis 3. Pendelränne Pärnumaa piirkonnas



Allikas: Regionaalse pendelrände kordusuuring (2013)

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

<sup>29</sup> Statistikaamet, Siseministerium (2014) „Toimepiirkondade määramine“, kättesaadav: <http://www.stat.ee/dokumendid/77742>

<sup>30</sup> Tartu Ülikool (2013) „Regionaalse pendelrände kordusuuring“, kättesaadav: [http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%20kordusuuring\\_3.pdf](http://kodu.ut.ee/~siiri/Pendelr%20kordusuuring_3.pdf)

#### 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 eest ja samas tagada neile juurdepääs uut tüüpi teenustele.

Ühinemise tulemusena Pärnu linnaga kui uue omavalitsusüksusega on võimalik esiteks, suurendada Tõstamaa elanike jaoks baasteenuste 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 disainiks ja koordineerimiseks, vabanenud ressursid saaks aga suunata kohalike teenuste mitmekesisuse suurendamiseks.

Kolmandaks, 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 erivajaduste teenused). Neljandaks, spetsialiseeritud teenused, ennekõike nõustamisteenused, mis eeldavad väga kõrget kvalifikatsiooni ja konkurentsivõimelist palka, kuid tihti ka suurt sihtrühma, mida väikevallas ei ole. Nendele teenustele saab juurdepääsu ka kohapeal valla osakondade spetsialistide ja kohalike teenuskeskuste ametnike poolt, kes tunnevad kohalikke olusid.

Tõstamaa vallas oli 2016 aastal 10 ametnikku, kellest vaid vallavanema töötasu oli lähedal konkurentsivõimelise strateegiliste funktsioonide täitja töötasuga (hinnanguliselt 1800-2000 EUR). Samas oli vallas vaid neli valdkonnaametnikku, neist üks poole kohaga (ehitusspetsialist). Selle administratiivressursiga saab tagada igapäevateenuste kättesaadavuse kohapeal, kuid suurenema peab mobiilsete ametnike poolt osutatavad teenused ja konsultatsioonid.

#### 5. Mõju haldussuutlikkusele

Tõstamaa valla eriline geograafiline positsioon ühest küljest Pärnu linnapiirkonna siirdevööndina ja teiselt suhteliselt kompaktselt II astme keskusena võimaldab kujundada valitsemise ja haldusliku vormeli, mis looks Tõstamaa elanikele juurdepääsu ühinemistest tulenevatele hüvedele ja arengutele ja samas maksimaalselt võimaldaks säilitada kohaliku identiteedi. Selline mudel kujundatigi Pärnu linna ühinemislepingus, milles osalesid ka Tõstamaa valla esindajad.

Sellest tulenevalt on võimalik lahendus, kus Tõstamaale sisustatakse piisavalt võimekas detsentraliseeritud teenuskeskuse kui vallavalitsuse allüksus ja üksuse juht oleks piisavalt autonoomne (ja vastutaks täielikult) kohaliku sisuga ja jooksvate 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

ühinemisleping ette ka piirkonna (osavalla) esinduskogu ja selle võimalused avaldada arvamusi kohalike asju puudutavates küsimustes ning otsustada ka kohalike asju (kohalike sotsiaalteenused, tegevustoetused) ning teostada järelevalvet keskteenuse kvaliteedi üle kohapeal.

Kuna Tõstamaa sisemine identiteet on tugev, siis selline omavalitsuse mudel ei hakkaks ohustama kohalike identiteete. Identiteediprobleemide vähendamiseks nähti Pärnu linna kui omavalitsusüksuse koosseisus osavaldade moodustamise võimalust.

## 6. Mõju demograafilisele situatsioonile

Analüüsid näitavad (nt Ühinemise tulemuste analüüs Türi ja Märjamaa valla juhtum, 2015<sup>31</sup>), et demograafiliste protsesside suunamine on vähemalt regionaalse tasandi (regionaalpoliitika) küsimus ning üksikud omavalitsused neid protsessi 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 elu kvaliteet piirkonnas.

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

Tabel 2. Rahvastik Pärnu maakonnas 01.01.2016

|     |                           | Demograafiline struktuur s. 01.01.2016 |      |                |          |                   |        |                   |         |                   |
|-----|---------------------------|--|------|----------------|----------|-------------------|--------|-------------------|---------|-------------------|
|     |                           | lapsed<br>0-6                          | 0-6  | lapsed<br>7-18 | juuli.18 | töölised<br>19-64 | 19-64% | vanurid<br>65-... | 65+...% | Rahvaarv<br>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             |

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



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

Tänane transpordikorraldus on suunatud ennekõike Pärnu linna. 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.

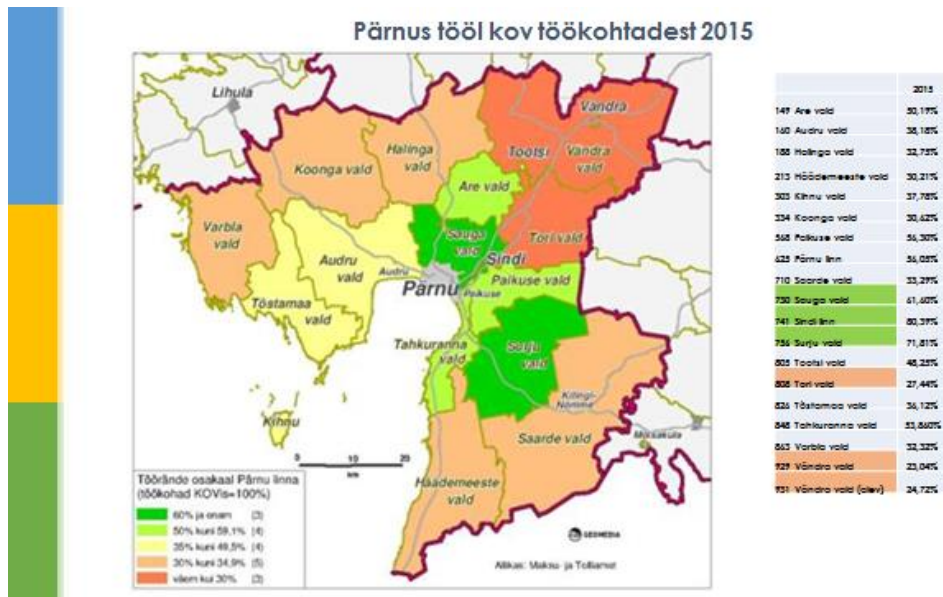
Ilmselt pole Tõstamaa valla kommunikatsioonide arendamise perspektiivid mitte niivõrd traditsioonilises bussiliikluses, vaid modernsemates vahendites, s.t. taksoteenuste paindlikus korraldamises erakorralistes oludes. Mõelda võiks linna hajaasutustega piirkondades vaba nõudmiseni graafikuga väikebussi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

Siiski on kommunikatsioonide avardamise lahenduseks, esiteks, olulisim e-haldusteenuste osakaal ja sellise võimekuse arendamine Tõstamaal teenuskeskuses, mis välistaks vajaduse teenuste saamiseks kasutada transporti. Teiseks, detsentraliseeritud teenuste korraldus (lisaks hallatavatele asutustele) ja koordineeriva ametniku tõhus töö kohapeal, peaks võimaldama enamuse 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

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

Joonis 5. Tööränne Pärnu linna suunas



### 9. Mõju haridusele

Tõstamaa valla lapsed eelistavad käia oma koolis, erandiks on gümnaasiumieas lapsed, kellest osa käib 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 ilmselt saab seda jätkusuutlikult tagada vaid Pärnu omavalitsuse huvikoolide tervikliku arendamise ja koordineerimise raames.

Tabel 3. Õpilasaränne

| 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 tõhustatud strateegilise koordineerimise raames, mis kindlasti võimaldaks tõhustada põhikooli- ja huviharidust ja tagada selle kodu läheduse.

### 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. Nt. sotsiaalteenuste osas on vaja ühildada kogukonna tasandi üldine sotsiaaltöö (toimetulek, tugisikud) 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 valla sees kui ka vallaülevalt.

Tervikuna annab Tõstamaa valla ühendamine Pärnu linnaga kui omavalitsusüksusega lisaefekte kõigis kümnes punktis, samas üksi toimimisel ootab Tõstamaa valda ääremaastumise perspektiiv.

### **Ühinemise mõju omavalitsuste finantsvõimekusele**

Vabariigi Valitsuse ühinemise ettepaneku eesmärk on 5000 elaniku arvu kriteeriumile mitte vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele perspektiivis paremate avalike teenuste võimaldamine.

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

Kohalike omavalitsuste tulubaas kujuneb elanike arvu põhisedelt (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.

<sup>32</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>.

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 töäjõu kulude osakaal põhitegevuse kuludest 4,2%, langedes 5000 elanikuga omavalitsuses 2,7%-le. Üldjuhtimise töäjõukulude osakaal on 1000 elanikuga omavalitsuses 2,2%, langedes 0,7%-le 5000 elanikuga omavalitsuses. Mastaabiefekti tõttu juhtimise ja tugiteenuste pealt säästetud raha on võimalik suunata valdkondlike avalike teenuste arendamiseks ja investeringuteks.

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

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

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

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

## **5. Määruse rakendamisega 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 4).

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 Pärnu linnale eraldatava ühinemistoetuse summaks on **2 271 800** eurot<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Vt ühinemistoetuse arvutamise kalkulaator: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/uhinemistoetuse-arvutusmudel.xls>.

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.

## **6. Määruse jõustumine**

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

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

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

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Audru valla, Paikuse valla, Pärnu linna ja Tõstamaa valla volikogudele.

Eelnõuga esitatud Vabariigi Valitsuse ettepanekule vastamise tähtpäevaks on 15. mai 2017<sup>34</sup>. Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei esita Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta 2017. aasta 15. maiks arvamust, loetakse nimetatud ettepanek vastuvõetuks.

---

<sup>34</sup> HRS § 9 lg 2 ja 8.