

SELETUSKIRI**AUDRU VALLA, PAIKUSE VALLA JA PÄRNU LINNA ÜHINEMISLEPINGU JUURDE**

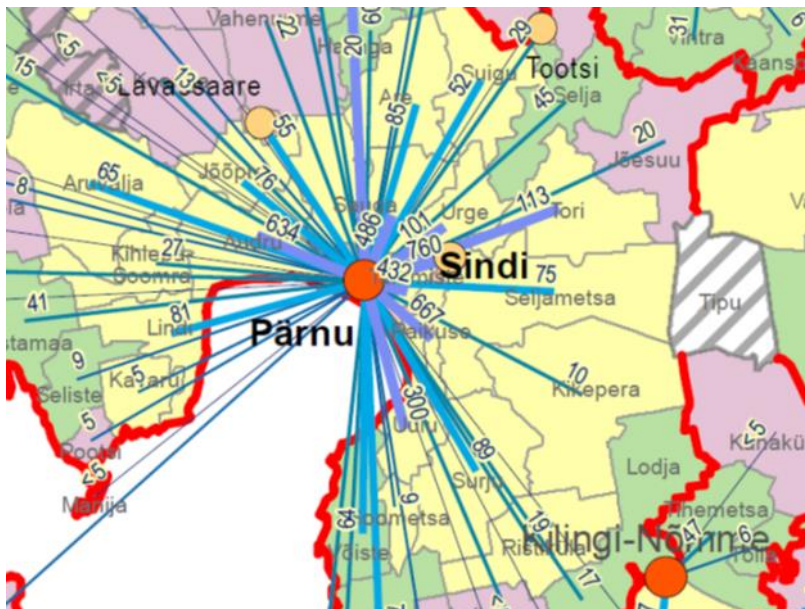
Ühinemisleping on koostatud Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisläbirääkimiste tulemusel. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ lg 2 p 1 lisatakse ühinemislepingule seletuskiri, milles peab olema märgitud haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus, territooriumi suurus (pindala) ja alaliste elanike arv.

1 Haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus

Ühinevad omavalitsused on aastakümnete jooksul üha enam olnud seotud ja osaliselt kokku kasvanud Pärnu linnaga nii tööalase kui teenusrände (era- ja avalike teenuste tarbimine) kaudu. Pärnu on kujunenud maakonna domineerivaks tõmbekeskuseks ja muutumas üha enam regionaalseks keskuseks nii põhja-lõuna kui lääne-ida dimensioonis. Pärnus ristuvad raudtee- ja maanteemagistraalid ning mere- ja õhutee, mille tähendused suurenevad lähitulevikus ennekõike *Rail Balticu* ja Pärnu lennuvälja arendamise tõttu.

Ühinemiskiirkonna moodustavad Pärnu linna lähivööndi vallad, mille elanike töö- ja tarbimISRänne Pärnusse on väga intensiivne (vt joonis 1). Samas ei osale ühinemisprotsessis teised Pärnu linna lähivööndi omavalitsused, ennekõike Sauga ja Tahkuranna vallad ning Sindi linn, kelle enamus elanikke käivad Pärnus tööl ja tarbivad Pärnu linna teenuseid. Näiteks 65% Sauga ja 36% Sindi lastest käib koolis Pärnus. Uus omavalitsus peab neis tingimustes välja töötama tõhusa ja õiglase poliitika, et sellise intensiivse teenusrändega kaasnevad fiskaalsed surved ei vähendaks tulevase Pärnu omavalitsuse elanike juurdepääsu teenustele ja halvendaks nende kvaliteeti.

Joonis 1. Pärnu ühinemiskiirkonna seotus Pärnu linnaga.



Ühinemisläbirääkimiste käigus on poolte esindajad seadnud ühiseks eesmärgiks ühinevate omavalitsuste strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamise läbi nende tugevuste ja arengupotentsiaali maksimaalse kasutamise, mis annaks olulise tõuke moodustuva kohaliku omavalitsusüksuse terviklikkuse suurendamisele ja tasakaalustatud arengusse. Samuti eeldatakse Pärnu linna kui hästi funktsioneeriva regionaalse tõmbekeskuse võimaluste ärakasutamist piirkonna elanike elukvaliteedi ja tööhõive parandamises.

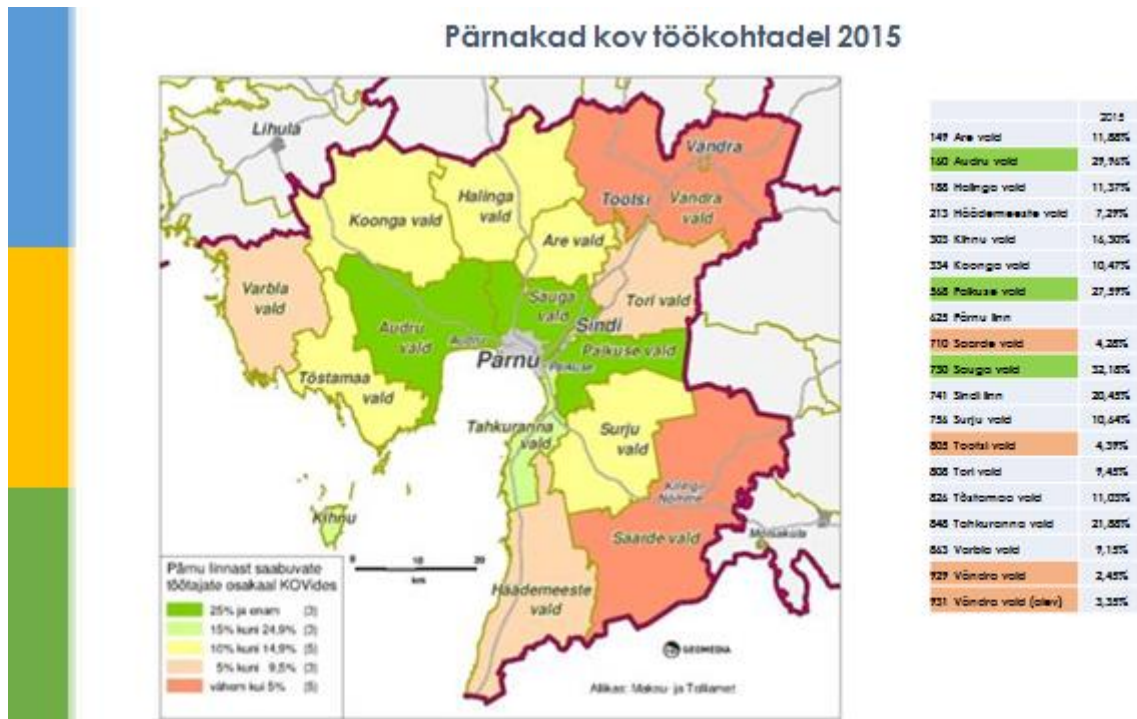
Ühinevate omavalitsuste koostöö on olnud aktiivne peamiselt sotsiaal- ja haridusvaldkonnas, huvihariduses, kommunaal- ja jäätmemajanduses, transpordis jne. Kõikides ühinevates omavalitsustes pole võimalik omandada gümnaasiumiharidust, mistõttu on Pärnu-suunaline haridusränne keskhariduse omandamiseks loomulik. Paljud ühinevate valdade lapsed omandavad Pärnus ka I-III astme üldharidust, mis tähendab, et ka madalamates kooliastmetes on suur haridusränne. Huviharidust pakuvad lisaks Pärnu huvikoolidele veel Audru Kool ja Paikuse Huvikool.

Ühinevate omavalitsuste koostöö transpordikorralduses toimub MTÜ Pärnumaa Ühistranspordikeskus kaudu ning see on võimaldanud lihtsustada juurdepääsu töökohtadele ja avalikele teenustele (nt haridusele) kogu regioonis. Pärnu on kujunenud regionaalkeskuseks transpordiühendustes Tallinna ja Riia vahel. Ühistranspordiga pealinnadesse pääsemiseks tuleb ühinevate valdade elanikel sõita ümberistumisega läbi Pärnu linna. Seega on ühinevas omavalitsuses keskuse ja kogukondade transpordiühenduste probleem suurel määral lahendatud, mis oluliselt vähendab võimude ja teenuste kaugenemise ohte.

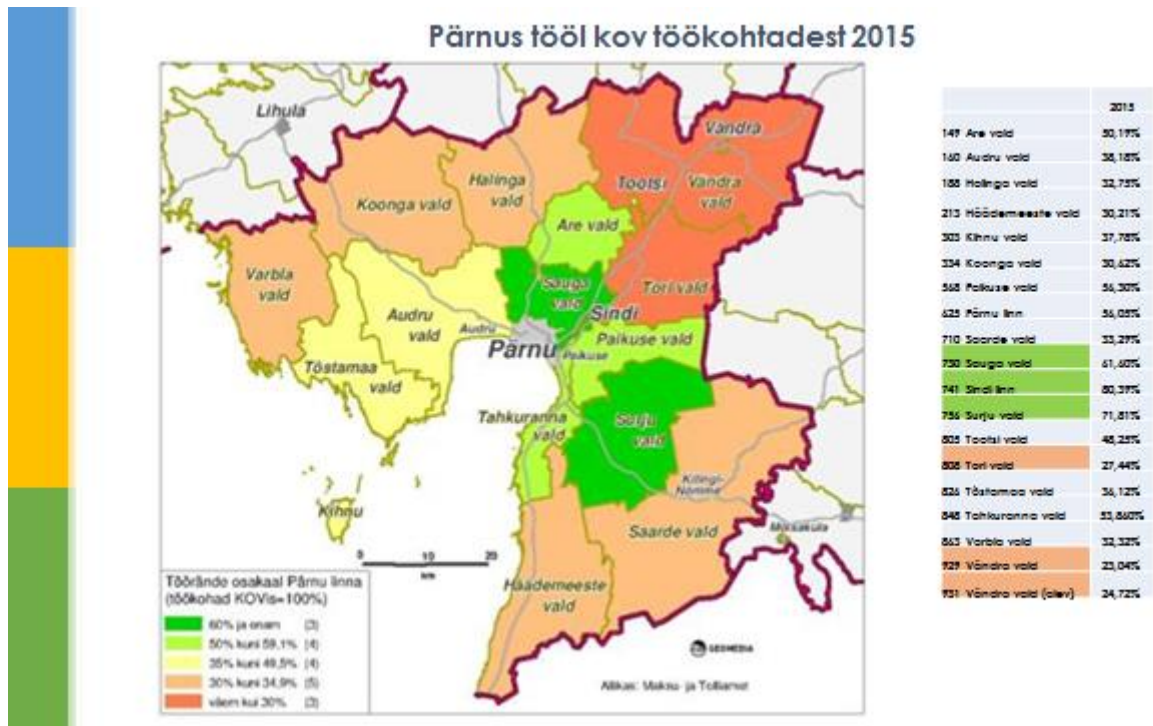
Valdade elanikele on Pärnu lähim linn, kus on olemas tasemel haiglaabi, politsei, pääste-, riigiteenused, pangad, arvestatav kaubandus ja muud olulised erateenused. Ühinenud omavalitsus võimaldab paremini mõjutada nende edasist arendamist ja kättesaadavust kogu Pärnumaa elanikele.

Uus ühinenud omavalitsus moodustab ühtse ettevõtluspiirkonna (vt joonised 2 ja 3). Ühelt poolt on Pärnu linn oluline töandja ümberkaudsetele omavalitsustele, samas moodustab tähelepanuväärne osa Pärnu linna elanikest ümbritsevate valdade töötajaskonna.

Joonis 2. Pärnu elanikud KOV töökohtadel 2015.

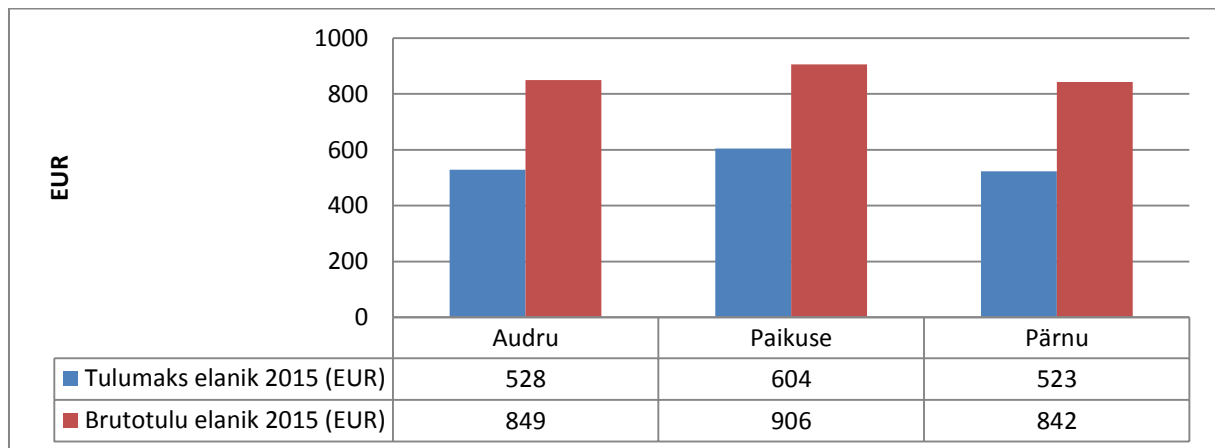


Joonis 3. Pärnus tööl KOV töökohtadest 2015.



Palkade tasemes ja tulumaksu laekumises elaniku kohta on erinevused mõõdukad (vt joonis 4), sest Pärnu linn ja kohapealsed töökohad suudavad tagada kõikidele ühinevatele valdadele küllaltki kõrge hõive.

Joonis 4. Ülevaade tulumaksu laekumisest ja brutotulust elaniku kohta 2015. aasta seisuga.



Allikas: Statistikaamet, Rahvastikuregister

Ühinemise tulemusena suureneb omavalitsuse finantsjuhtimise kvaliteet ja investeerimisvõimekus. Moodustuv uus omavalitsusüksus on heal tasemel põhitegevuse tulemiga (ca 11%) ning keskmise laenukoormuse puhul on omafinantseerimise võimekus 6 - 8 miljonit EUR aastas. See näitab piirkonna väga suurt ettevõtlusvõimekust ja ühinemise otstarbekust ainuüksi ettevõtluskeskkonna arendamise perspektiivis. Üle viiekümne tuhande elanikuga omavalitsus on ettevõtjatele ja investoritele atraktiivsem partner. Tööturu paranemine ja mitmekesisustumine annab elanikele võimaluse töötada lähipiirkonnas. See pidurdab väljarännet ja ääremaastumist. Suurem omavalitsus

on vastupidavam negatiivsetele olukordadele, olgu nendeks ettevõtjate otsused töökohtade liigutamisel või muud kriisisituatsioonid.

Ühinevate valdade ja linna piirkonnas on juba kujunenud läbipõimunud keskus-tagamaa süsteem, millele linna ja valdade ühinemine annab õigustatud administratiiv-territoriaalse vormi. Ühinenud omavalitsuse tõhusaks korralduseks on kujundatud selle paindliku organisatsiooni kontseptsioon. Uues organisatsiooni struktuuris on ühildatud valitsemise ja haldamise tsentraliseerimise eelised ning samas on rõhutatud detsentraliseerimise võimalusi osavallakeskuste kui omavalitsuse kohalike territoriaalsete üksuste ja osavallakogude loomise kaudu.

Tänu tugevale linnakeskusele ja strateegilise juhtimise ning analüüsi võimekusele on Pärnu piirkonnas palju lihtsam sellist pandlikku organisatsiooni üles ehitada. Reformi iseloomustamisel kasutatakse mõistet ühildamine, mitte ühtlustamine. See tähendab, et reform püüab maksimaalselt säilitada tänased kohalikud eripärad ja rajada uuendused just kujunenud omavalitsuslike mustrite tugevuste võimendamisele ja parimate praktikate vahetamisele ja edendamisele.

Ühinenud omavalitsusüksus on väikeste eranditega linnapiirkond, mistõttu on omavalitsusele loomulik anda Pärnu linna nimi ja omavalitsusüksusena linna staatus, mida igapäevases kõnekeeles kutsutakse *Pärnu Omavalitsuseks*. Ühinenud vallad hakkavad peale ühinemist kandma nimetust osavald, ühinenud Pärnu linn nimetust linn (asustusüksusena).

2 Ühinemisläbirääkimiste korraldus

Pärnu linn tegi 2015. a oktoobris Sauga vallale ettepaneku ühinemiseks. 2016. aasta veebruaris tegi Pärnu Linnavolikogu ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Are, Audru, Halinga, Häädemeeste, Koonga, Paikuse, Sauga, Surju, Tahkuranna, Tootsi, Tori ja Tõstamaa vallavolikogule ning Sindi linnavolikogule. Ühinemisläbirääkimistega nõustusid Are, Audru, Paikuse, Sauga, Tori ja Tõstamaa vallavolikogud. Esialgu nõustus Pärnu linna ettepanekuga ka Koonga vald, kes hiljem siiski teatas oma otsusest loobuda Pärnu Linnavolikogu ettepanekul alustatud läbirääkimistest. Sügisel loobusid läbirääkimistest veel Tori vald ja Sauga vald. Pärast Sauga valla loobumist ühinemiskõnelustest Pärnuga muutus ühinemisprotsess ebarealistlikuks Are valla osas, kuna Are vallal puudub ühine piir Pärnuga. Tõstamaa vallavolikogu on pöördunud riigikohtusse vaidlustades haldusreformi seaduse sätete põhiseadusele vastavuse ja loodab seeläbi pääseda ühinemisest, mistõttu tema ühinemine Pärnuga on ebatõenäoline, kuid mitte võimatu.

Ühinemisläbirääkimisteks moodustasid läbirääkimistes osalejad juhtkomisjoni ja neli valdkonnakomisjoni. Ühinemisläbirääkimisi koordineeris juhtkomisjon, kuhu kuulusid valdavalt omavalitsusjuhid (vallavanemad, linnapea, abilinnapea, volikogude esimehed). Juhtkomisjoni juhtis Pärnu linnapea Romek Kosenkranius.

Lisaks juhtkomisjonile moodustati neli valdkonnakomisjoni (sulgudes märgitud komisjoni juht):

- haridus-, kultuuri-, vaba aja ja kodanikuühiskonna arengu komisjon (Jane Mets);
- finants-, eelarve- ja investeringute ja varade komisjon (Meelis Kukk);
- majandus- (elamu- ja kommunaalmajandus, jäätmed jne), transpordi- ja teede komisjon (Rainer Aavik);
- sotsiaalkomisjon (Helve Reisenbuk).

Valdkonnakomisjonide koosseisud olid laiapõhjalised, kuhu olid kaasatud lisaks volikogude liikmetele valdkonna ametnikud ja teiste asjakohaste organisatsioonide esindajad.

Valdkonnakomisjonide ülesanneteks oli teenuste kaardistamine, valdkondlike ühinemiseesmärkide seadmine ja täiendus- ning parandusettepanekute tegemine ühinemislepingusse.

Ühinemisläbirääkimiste käigust avalikkuse ja asjaosaliste teavitamiseks kasutati Pärnumaa Omavalitsuste Liidu veebilehe juurde loodud ühinemisläbirääkimiste infolehekülge <http://pol.parnumaa.ee/haldusreform/uhinemisläbirääkimised/parnu>. Ühinemisläbirääkimiste käigust oli komisjonidesse kuuluvatel volikogude ja valitsuste esindajatel ülesanne jagada ülevaadet ka asjaomastele volikogudele, sõltuvalt võimalustest seda ka tehti.

Suvel tutvustati ühinemisläbirääkimisi Audru valla väliüritusel, kus olid kohal peale kohalike vallajuhtide ja volikogu juhtide ka ühinemise teiste osapoolte esindajad, et vastata elanike küsimustele ja selgitada, miks ühinetakse. Rahva huvi oli väike, kuid esitatud küsimused väga konkreetsed ja arutelud kujunesid sisutihedaks. Ühinemisläbirääkimisi tutvustavate üritustega jätkati augusti teises pooles ja septembris, kui olid toimunud juba ühinemislepingu eelnõu esimesed lugemised volikogudes.

Ühinemislepingu teksti algversioon avaldati koos lisamaterjalidega ka ühinemist tutvustavas erilehes, mille ühinemise piirkonna elanikud said otsepostitusena oma koju tasuta lepingu avalikustamise perioodil ehk septembri alguses. Lisaks oli võimalik ajalehte saada ühinevatest omavalitsustest, raamatukogudest ning internetist.

Samal ajal toimusid Pärnu linnas ja ühinevates valdades avalikud arutelud, kus vastati elanike küsimustele ja tutvustati ühinemisega seotud plaane ning tegevusi. Elanike huvi oli kõige madalam Pärnu linnas, valdades oli huvi samuti tagasihoidlik, kuid siiski olid arutelud konstruktiivsed ja elanikud said oma küsimustele vastused.

Teine ühinemisleht ilmus novembri alguses enne rahvaküsitlust ja seal avaldati juba elanikelt tulnud muudatusettepanekutega ühinemislepingu tekst. Sel korral kasutati kohaliku ajalehe Pärnu Postimehe vahelehe varianti elanikele edastamiseks. Samuti oli võimalik ühinemislehte saada ühinevatest omavalitsustest.

Ühinemisläbirääkimiste läbiviimise korralduslike küsimuste koordineerimisega tegeles ühinemiskoordinaator Margit Suhhostavets, läbirääkimiste protsessi nõustasid Rahandusministeeriumi poolt määratud ühinemiskonsultandid Kersten Kattai ja Georg Sootla Tallinna Ülikoolist.

3 Territooriumi suurus

Uue moodustuva omavalitsusüksuse territoorium kujuneb ühinevate omavalitsusüksuste – Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna territooriumitest.

Ühinevate omavalitsuste territooriumitest annab ülevaate tabel 1. Kõige suurema pindalaga ühinevatest omavalitsustest on Audru vald (388,67 km²), järgmine Paikuse vald (175,4 km²) ja kõige väiksema pindalaga on Pärnu linn (33,15 km²). Moodustuva omavalitsuse kogupindalaks kujuneb 597,22 km², selle suurust ja piire kirjeldab ühinemislepingu lisa 3 (ühinevate omavalitsuste kaart).

Tabel 1. Liituvate omavalitsuste pindala ja asustustihedus.

Seisuga 1.01.2016	Pindala, km ²	Asustustihedus, elanikku km ² kohta
Pärnu linn	33,15	1 201,40
Audru vald	388,67	14,7
Paikuse vald	175,4	21,9
Ühinenud omavalitsus:	597,22	

Allikas: Eesti Statistikaamet

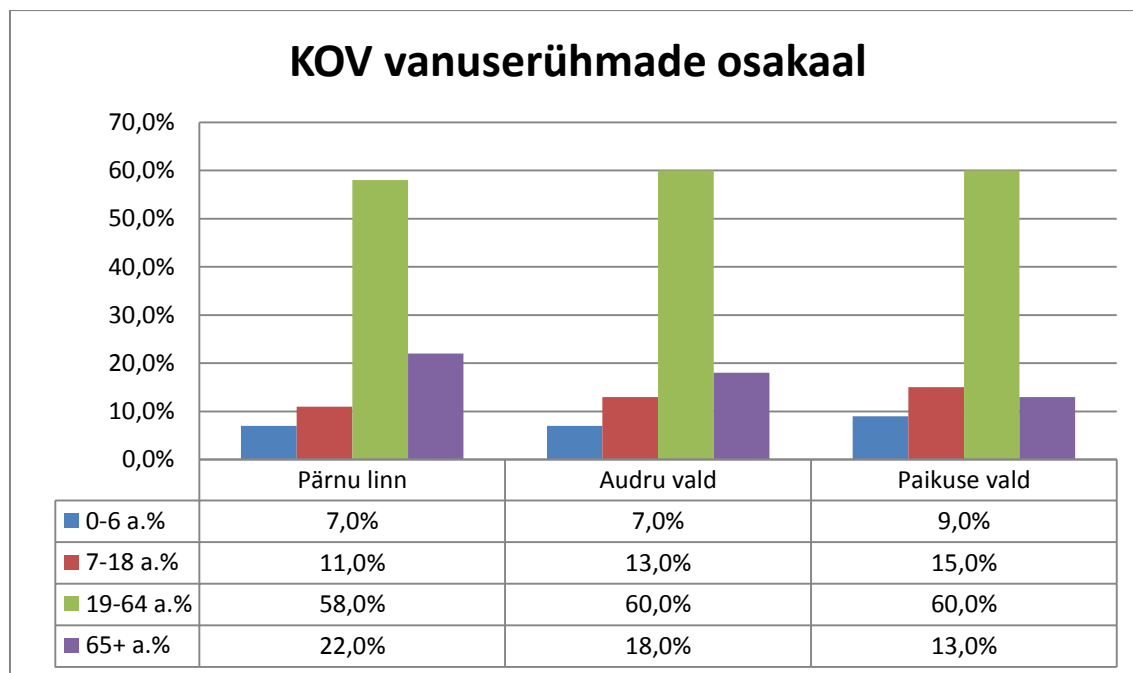
4 Rahvastik

2016. aasta 1. jaanuari andmetele tuginedes on moodustatava omavalitsusüksuse rahvaarv 50 670 inimest. Läbirääkimistes osalevate omavalitsusüksuste rahvastikunäitajatest seisuga 1. jaanuar 2016 annavad ülevaate tabel 2 ja joonis 5.

Tabel 2. Rahvastik ühinevates omavalitsustes (Rahvastikuregistri andmetel, 01.01.2016).

KOV / vanuserühm	0-6 aastased		7-18 aastased		19-64 aastased		65+ aastased		Kokku 1.01.2016
	Arv	Osakaal (%)	Arv	Osakaal (%)	Arv	Osakaal (%)	Arv	Osakaal (%)	
Pärnu	3091	7,0%	4907	11,0%	23869	58,0%	9046	22,0%	40913
Audru vald	448	7,0%	811	13,0%	3533	60,0%	1066	18,0%	5858
Paikuse	383	9,0%	616	15,0%	2363	60,0%	537	13,0%	3899
Kokku 3 KOV-i	3922		6334		29765		10649		50670

Joonis 5. Erinevate vanuserühmade osakaal KOV'is.



Ühinevate omavalitsuste sotsiaal-demograafiline seisund on piisavalt heterogeenne, mis muudab aktuaalseks erinevate võimekuse aspektide tasakaalustamise ning samas realistlikuks tervikliku omavalitsuse kujundamise. Paikuse piirkonnas eeldatakse 2030. aastaks elanikkonna kasvu 17,9-19,8%, seejuures on vanadussõltuvuse määr 21,2% (vt tabel 3). Pärnu linnas on eakate osakaal kõrge ja elanikkonna kahanemise prognoos on 18,3-17,1%. Seetõttu on uues omavalitsuses vaja rakendada ühtset ja tasakaalustavat sotsiaalpoliitikat, et nende trendide võimalikku mõju majandusarengule ühiselt leevendada.

Tabel 3. Vanadussõltuvuse määr.

	Vanadussõltuvuse määr (65+ aastaste suhe tööelistesse)	Rahvastiku kahanemine/kasv 2030
Audru vald	26,2	kahaneb 3,4 kuni 4,4 %
Paikuse vald	21,2	suureneb 17,9 kuni 19,8 %
Pärnu linn	32,6	kaheneb 17,1 kuni 18,3 %

5 Organisatsioonidesse kuulumine

Ühinemislepingus lepidi kokku, et uue omavalitsusüksuse kuulumise kohalike omavalitsuse liitudesse, kohalikesse ja rahvusvahelistesse koostööorganisatsioonidesse otsustab uue omavalitsuse volikogu. Ülevaate ühinevate omavalitsusüksuste osalemisest organisatsioonides ja liitudes ning ettevõtetes annab tabel 4.

Tabel 4. Organisatsioonidesse kuulumine.

	Audru	Paikuse	Pärnu
Pärnumaa Omavalitsuste Liit	kuulub	kuulub	kuulub
Eesti Maaomavalitsuste Liit		kuulub	
Rohelise Jõe maa Koostöökoogu		kuulub	
Pärnu Lahe Partnerluskogu	kuulub		
Pärnumaa Ühistranspordi Keskus	kuulub	kuulub	kuulub
Eesti Tervislike Linnade võrgustik			kuulub
Euroopa Tervislike Linnade võrgustik (WHO)			kuulub
Läänemere Linnade Liit			kuulub
Hansaliikumine (Die Hanse)			kuulub
Eesti Maksuajajate Liit			kuulub
Eesti Kunstikoolide Liit			kuulub
Liivi Lahe Kalanduskogu MTÜ	kuulub		
Eesti Muusikakoolide Liit MTÜ	kuulub		
Pärnumaa Jäätmehoolduse ja heakorras	keskus MTÜ	kuulub	
Osalusega äriühingud:	Lavassaare	Paikre OÜ (50%)	Paikre OÜ (50%)
	Kommunaal OÜ		Pärnu Vesi AS
	(100%)		Estonia Spa Hotels
			Kümbli OÜ
Sihtasutuste asutajad:		Endla Teater SA	Pärnu Haigla SA
			Endla Teater SA
			Pärnu Muuseum SA
			Pärnumaa Ettevõtlus- ja arenduskeskus

6 Juhtimisstruktuur ühinenud omavalitsuses

Ühinemisläbirääkimistel pöörati suurt tähelepanu omavalitsuse juhtimisstruktuuri põhimõtete määratlemisele, mis võimaldaks tõhusa juhtimise kaudu reformi eesmärkide täitmise. Uus struktuur peab tagama omavalitsuse juhtimise strateegilise võimekuse kujundada ja teostada pikaajalisi arendusprogramme ning kitsalt spetsialiseeritud ja asjatundlike ametnike rakendamise, et tagada professionaalne poliitika nõustamine ja haldamine, samuti suurendama pakutavate teenuste mitmekesisust ja tõstma nende kvaliteeti. Pärnu linnas kujunenud juhtimisstruktuur ja praktikad on need suure omavalitsuse eelised juba välja arendanud. Struktuuri aruteludel keskenduti selle teisele aspektile – kuidas maandada Pärnut ümbritsevate omavalitsuste piirkondades võimu kaugenemisest ja vahemaade suurenemisest, samuti omavalitsuse eri piirkondade mitmekesisusest ja huvide erisustest tulenevaid ohte, kuidas tagada nende piirkondade vajaduste tõhus esindatus volikogus ja valitsemises ning igapäevaselt vajalike teenuste kättesaadavus ja piisav kvaliteet.

Volikogu

Uue omavalitsusüksuse volikogu valitakse kahes valimisringkonnas. Üks valimisringkond moodustatakse Pärnu linna haldusterritooriumil ja teine Audru valla ja Paikuse valla haldusterritooriumitel, kusjuures elanike esindatus (mandaatide arv valimisnimekirjas oleva valija kohta) on võrdne. Volikogus on 39 kohta. Volikogu valimine kahes ringkonnas võimaldab maandada valdade hirme, et nende esindajad võivad saada volikogus proportsionaalselt vähe kohti.

Suure omavalitsuse volikogu kujuneb teisel põhimõttel kui väikeses omavalitsuses. Viimastes on oluline piirkondlik esindatus, et valitud volinikud tooksid oma koha hääled volikokku. Suurtes omavalitsustes ei saa volikogu moodustada piirkondlike identiteetide põhimõttel, sest piirkondi (kante) on nii palju, et piirkondliku esindatuse alusel kujunenud fraktsioonid volikogus killustaks seda kolossaalselt. Suure omavalitsuse volikogus peavad volinikud keskenduma omavalitsuse kui terviku probleemide ja arengustrateegiate üle otsustamisele ja vähendama kogukondlikel huvidel põhinevaid võimalikke konflikte.

Lisaks ei saa suures volikogus esindatud volinik olla seotud otse tema poolt hääletanud valijate mandaadiga, sest valija ja voliniku kontakt ei saa olla nii isiklik kui vallas. Näiteks Audru vallas oli ühe mandaadi hind 135 ja volikokku sai 42 häälega ning Pärnu linnas oli ühe mandaadi hind 1013 häält ja volikokku sai 76 häälega. Ka rahvusvahelised praktikad näitavad, et selliste erisuste puhul on volinike esindusroll ja ka volikogu tegevusprofiil piisavalt erinevad, kas ennekõike kodanike probleemidele reageerimine (delegaadid) või ennekõike poliitikate kujundamine (juhatuse liikmed).

Osavallakogu

Piirkondlike identiteetide ja vajaduste välja sõelumiseks ja esindamiseks moodustatakse uues omavalitsusüksuses osavallakogud, kuhu kuuluks 7-13 piirkonna elanike esindajat. Osavallakogu moodustamise põhimõtted ja funktsioonid on nimetatud ühinemislepingu lisa 5 ning need võetakse aluseks osavallakogu põhimääruse koostamisel.

Osavallakogu moodustub kas (a) piirkonna elanike erinevate sihtrühmade esindajatest (pensionärid, noored, ettevõtjad), mis valitakse välja nende koosolekutel ja tänaste volikogude korraldamisel või (b) piirkonnast valimisel osalenud, kuid volikokku mitte valitud elanikest või (c) aleviku-, alevi- ja külavanemate esindajatest. Osavallakogud mitte üksnes ei selgita välja piirkondade soove ja vajadusi (nt arengukavade prioriteetide osas, bussiaegade osas, omavalitsuse poolt osutatavate teenustega rahulolu osas jne), vaid valiksid esindajad hoolekogudesse ja esitaksid kandidaadid volikogude ja valitsuse komisjonidesse.

Linnavalitsus kui täitevorgan

Linnavalitsuse kui kollegiaalse täitevorgani moodustavad poliitilised ametnikud (linnapea, abilinnapead), kes määratakse ametisse ja vabastatakse ametist volikogu poolt. Soovitatav oleks väike valitsus (Pärnus on momendil neli liiget) ning luua lisaks üks piirkondliku arengu abilinnapea ametikoht, kes vastutaks ühinemislepingu täitmise eest ja koordineeriks osavallakeskuste tööd. Valitsuse keskne ülesanne on linna arengustrateegia kujundamine ja volikogu arutusele tulevate küsimuste ettevalmistamine. Samuti peab valitsus tõhusalt suhtlema nii teiste omavalitsuste kui riigiasutuste juhtkondadega ja poliitikutega ning ametkondadega linna arengustrateegiate edendamiseks.

Linnavalitsus kui ametiasutus

Linnavalitsuse kui ametiasutuse struktuuris on osakonnad (valdkondade juhtimine), teenistused (keskne teenuste osutamine valdkondades ja tugiüksused) ja talitused (territoriaalsed osavallakeskused). Eelistatud on moodustada pigem vähe osakondi, mis oleks suured allüksused, mille juhid keskenduksid inimeste juhtimisele (st *managerid*). Osakondade ülesandeks on nii strateegiate kui õigusaktide ettevalmistamisel vajaliku professionaalse nõustamise ja informatsiooni tagamine poliitilisele juhtkonnale. Osakondade funktsiooniks on samuti omavalitsuse kui terviku haldamine, sh asutuste tegevuse koordineerimine ning spetsialiseeritud teenuste osutamine elanikele.

Ühinemise tulemusena tsentraliseeritakse tugiteenused. Linnavalitsuse osakondade teenistujad, kes on seotud teenuste osutamisega ja kellel on vajalik tihe kontakt elanikega ja kohaliku eluga, võivad püsivalt töötada ka endistes vallakeskustes moodustatavates osavallakeskustes. Mõistlik on nendes valdkondades, kus linna ja maapiirkonna haldamisel on eripärad (nt ehitusküsimused, maaküsimused), kujundada vastava spetsiifiliste kompetentsidega ametnikud ja võimaldada nende tööd suuremates osavallakeskustes.

Hallatavad asutused

Ühinemislepingu kohaselt ühinemise tulemusel ühtegi hallatavat asutust ei sulgeta, vaid tõhustatakse nende omavahelist koostööd ja koordineeritust. Ühinemislepingu ja sellele järgneval perioodil keskendutakse ennekõike asutuste juhtimise ja majandamise täiustamisele, et tagada teenuste osutamine vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist.

Hallatavaid asutusi hakatakse juhtima ja koordineerima osakondade poolt erineval viisil. Ühtede hallatavate asutuste baasil võib moodustada ühisasutusi ja nende autonoomseid filiaale (raamatukogud, hooldekodud). Teiste hallatavate asutuste (nt koolid, lasteaiad) tegevust võib hakata linnavalitsuse osakondadest strateegiliselt sihipärasemalt koordineerima, et tagada nende omavaheline koostöö ja tõhus arendamine (personali arendus, ühistegevused, võimalik koolide spetsialiseerumine jne). Mõistlik oleks haridusasutuste tugispetsialistide teenuspiirkonna laienemine ja mitme asutuse teenindamine selleks, et tekkiks 1,0 töökohad. Kolmandat osa hallatavatest asutustest (rahvamajad, noortekeskused, kultuuri- ja spordiasutused) võib hakata koordineerima autonoomse võrgustiku põhimõttel ja ühildada osavallakeskuste personaliga. Näiteks kultuurimaja juht võib samas töötada osavallakeskuses kohaliku kodanikuühiskonna arendajana.

Osavallakeskus

Avalike teenuste osutamiseks ja haldamiseks moodustatakse piirkondadesse linnavalitsuse territoriaalsed struktuuriüksused – osavallakeskused. Osavallakeskused kujundatakse kas piirkonna kui terviku teatud asjade korraldamiseks (kohaliku elu arendamine, järelevalve) või kodanike või

kohapeal asuvate asutuste igapäevaprobleemidele konkreetsete lahenduste leidmiseks (sotsiaaltöö ja toetused, hoonete majandamine).

Osavallakeskuste tööd juhib osavallakeskuse juht, kes koordineerib teiste tööd ja lahendab kodanike ühekordseid probleeme kohapeal või suunab kodanikke õigete spetsialistide-ametnike juurde osakondadesse. Ilmselt on endiste valdade piirkondades juhi funktsioon osakoormusega, ta täidab ühtlasi ka kas kogukonna arendaja või haldusjuhi funktsioone. Esimesel korral nimetatakse osavallakeskuse juht ametisse sisekonkursi teel tänase valla ametnike/töötajate seast. Osavallakeskuse juhi ametisse nimetamisel edaspidi on vajalik saada osavallakogu heakskiit. Osavallakeskuse juht peab regulaarselt aastaaruande vormis andma infot nii abilinnapeale kui osavallakogule.

Osavallakeskuse teenistujad on tihedalt seotud valdkondliku osakonnaga – nt sotsiaaltöötaja sotsiaalosakonnaga, haldusjuht majandusosakonnaga.

Osavallakeskustel on 6 põhifunktsiooni, mille täitmise otstarbekus sõltub piirkonna suurusest, tehnilistest võimalustest ning kohaliku kogukonna omavalitsuslikust võimekusest. Need on:

1. **Varahaldus.** Piirkonnas asuvate omavalitsuse varade, sh hallatavate asutuste käsutuses olevate varade igapäevane majandamine ja arendamine, samuti üksikteenuste hangete korraldamine (pisiremont jmt), teede hoolduse, valgustuse, kommunikatsioonide, jäätmemajanduse, heakorra jt., eluvaldkondlike teenuste ja/või nendega seotud olevate teemade lahendamine/korraldamine.
2. **Sotsiaaltöö korraldamine.** Piirkonna üldine sotsiaaltöö ja järelevalve koduhoolduse ning delegeeritud hoolduse eest.
3. **Piirkondlik avaliku elu koordineerimine.** Piirkonna kohaliku avaliku elu, hallatavate asutuste ja kodanikuühenduste sh kultuuri-, spordi-, vabaaja- ja noorsootegevuse juhtimine ja koordineerimine.
4. **Piirkondlik eelarve ja finantsteenindus.** Osavalla territooriumil ettenähtud eelarvevahendite kasutamise jälgimine, piirkondlike kuludokumentide viseerimine, maksete vastuvõtmine, toetuste väljamaksmine.
5. **Järelevalve.** Esmane järelevalve piirkondlike teenuste osutamise kvaliteedi üle, sh delegeeritud teenuste osas (teehooldus, kommunaalteenused, heakorratööd, avalik kord jne), ehitusjärelevalve, kusjuures menetlusteenistus peaks olema tsentraliseeritud.
6. **Klienditeenindus.** Elanike jooksvate küsimuste lahendamine kohapeal või kontaktide korraldamine. Registritoimingud, samuti kohalike elanike avalduste vastuvõtt, nõustamine e-teenuste kasutamisel, tehniline tugi osavallakogu töö korraldamisel. Omavalitsuse juriidiline teenindamine kujuneb põhifunktsiooniks ilmselt 1500-2000 elanikuga piirkonnas.

Neid põhifunktsioone täidavad erinev arv ametnikke/teenistujaid vastavalt vajadusele. Kui üks funktsioon ei anna välja 1,0 töökoormust, siis täidab üks teenistuja mitut funktsiooni. Võimalusel võib ühildada mõne funktsiooni hallatava asutuse juhi ülesannetega, sest majandusfunktsiooni üleminekul osavallakeskuse pädevusse on paljudel neist osakoormus. Kohalikul tasandil on vaja kujundada formaalsete funktsioonide põhjal kompaktne meeskond, kus tööjaotus on paindlik ja tihti tuleb teineteist asendada. Maksimaalselt tuleks vältida osakoormusega teenistujaid, mida täna väikestes valdades sageli kasutatakse.

7 Euroopa Liidu ühise põllumajandus- ja maaelutoetuste järjepidevuse tagamine ühinevate valdade territooriumil

Ühinemisläbirääkimiste käigus tõusetus küsimus, millistel tingimustel jätkub haldusreformi järgselt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika meetmete, sh Eesti maaelu arengukava 2014-2020 (edaspidi *MAK*) meetmete, otsetoetuste ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (edaspidi *EMKF*) meetmete rakendumine. Tuginedes kehtivale seadusandlusele, ei vasta loodav uus omavalitsus põllumajandus- ja maaelutoetuste meetmete rakendamise kehtivatele tingimustele. Selguse saamiseks eeltoodud meetmete rakendumise suhtes ühinemisejärgse omavalitsuse osas pöördusid juhtkomisjoni liikmed vastava kirjaliku küsimusega Maaeluministeeriumi poole ja kohtuti ministri U. Kruusega, ministeeriumi asestantsleri M. Korbaniga, nõuniku K. Loometiga ja riigihalduse ministri nõuniku M. Timpsoniga.

Maaeluministeeriumi poolt teostatud analüüsi põhjal puudutavad toetuste ja haldusreformi kokkupuutepunktid peamiselt järgmisi meetmeid:

- **MAK – LEADER-meede**, Investeeringud majandustegevuse mitmekesistamiseks maapiirkonnas mittepõllumajandusliku tegevuse suunal ning mikro- ja väikeettevõtjate põllumajandustoodete töötlemise ning turustamise investeeringutoetus.
- **Otsetoetused** – keskkonda ja kliimat säästvate põllumajanduslike tootmisviiside rakendamise ehk nn rohestamise toetuse metsasuse erisus.
- **EMKF** – kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine.

Maaeluminister oma kirjas kinnitab, et haldusreformi tulemusel ei jää ükski kohalik omavalitsusüksus ilma seni saadud toetustest ega halvene kohalike omavalitsusüksuste toetusvõimalused.¹

Maaeluministeerium on seisukohal, et LEADER-meetme rakendamine käesoleval programperioodil peab ka haldusreformi järgselt jätkuma vähemalt samas geograafilises ulatuses kui seni, s.t et LEADER-meedet peaks olema endiselt võimalik rakendada selle valla territooriumil, millest pärast haldusreformi on saanud rohkem kui 4000 elanikuga linna osa. Seega juhul, kui linna ja valla ühinemise järgselt on uus omavalitsusüksus üle 4000 elanikuga linn, siis peaks LEADER-meedet olema endiselt võimalik rakendada sellel osal linna territooriumist, mis vastab linnaga ühinenud valla territooriumile. Vastavad muudatused on kavas meetme tingimustes ette näha.

Lisaks võivad kohaliku tegevusgrupi piirid muutuda ka vastavalt sellele, kuidas kohalikud omavalitsusüksused ühinevad. Näiteks kui ühinevad vallad, kes kuuluvad erinevatesse kohalikesse tegevusgruppidesse, peab uus tekkinud omavalitsusüksus valima, millisesse kohalikku tegevusgruppi ta kuulub, mis toob ühtlasi kaasa mõlema kohaliku tegevusgrupi strateegia ja eelarve muudatuse. Vähendada saab ainult seda osa eelarvest, mis on kohustustega katmata (s.o eelarve vähendamiseks lahutatakse kohaliku tegevusgrupi eelarvest PRIA poolt tehtud projektitoetuse taotluse rahuldamise otsuste summa ja kohustustega kaetud osa tegevusgrupi toetuse kulude eelarvest). Seega kohalike tegevusgruppide eelarved võivad muutuda vastavalt sellele, kuhu tegevuspiirkonda kohalik omavalitsusüksus soovib kuuluda.

Selleks, et LEADER-meede saaks jätkuda vastavalt kavandatule, on maaeluministeerium algatanud MAKi muudatuse, mille kohaselt on maaeluministril õigus oma rakendusmääruses ette näha tingimused kohaliku tegevusgrupi liikmeteks olevate kohalike omavalitsusüksuste arvule ja tegevuspiirkonna piiridele. Samuti on maaeluministeerium alustanud kehtiva meetmemääruse

¹ Maaeluministri 29. juuli 2016 kiri nr 4.2-19/1403, kättesaadav maaeluministeeriumi dokumendiregistris http://webdk.agri.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=13268762&tid=11184194&u=20160819101535&desktop=10016&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D11184194%26u%3D20160819101535

muudatuse eelnõu koostamist. Mõlema õigusakti muudatused peaksid võimaldama LEADER-meetme rakendamist heaks kiidetud strateegiate alusel haldusreformi lõplike tulemuste selgumiseni.

EMKF rakendamisel on haldusreformist mõjutatud meede „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine”, mis on sarnaselt Leader meetmega piirkonnapõhine. Kehtiv meetme määrus näeb ette, et kohalikud omavalitsusüksused moodustavad kalanduspiirkonna määruse jõustumise seisuga olevates piirides. Nimetatud kohalike omavalitsusüksustega seotud territoriaalsed muudatused ei mõjuta kalanduspiirkonna suurust. Kalanduspiirkonnad viivad oma kohalikud arengustrateegiad ellu hetkel heakskiidetud arengustrateegias kirjeldatud territooriumil kuni programperiоди lõpuni.

Toodud selgitusele, maaeluministeeriumi analüüsile ning kohtumistel antud ja kirjalikele vastusele tuginedes eeldavad ühinevad omavalitsusüksused, et nende õigustatud ootus Euroopa Liidu ühise põllumajandus- ja maaelutoetuste järjepidevuse tagamisel ühinevate valdade territooriumil saab realiseeritud ning maapiirkonnad on ka pärast ühinenud omavalitsusele linnastaatuse andmist abikõlblikud toetustele vähemalt senises mahus. Vajadusel ollakse valmis kaitsma oma ootuseid ja huve õigusaktidega antud võimaluste piires, kuid eelkõige oodatakse, et vajalikud muudatused õigusaktidesse tehakse enne omavalitsuste ühinemise jõustumist 2017. aastal.

8 Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

Ajavahemikul 2. november kuni 6. november 2016 toimus rahva arvamuse väljaselgitamine läbirääkivates omavalitsustes. Toimus nii elektrooniline hääletamine internetikeskkonnas VOLIS (3 päeva ajavahemikul 2.-4.11.2016) ning sedelihääletus küsitluspunktides 4.11 ja 6.11.2016.

Rahvaküsitluse käigus oli alates 16. aastastel piirkonna elanikel võimalik osaleda hääletuses, et väljendada oma arvamust, kas toetatakse ühinemist või mitte.

Kokku käis nii internetis kui küsitluspunktides hääletamas 1063 inimest, keskmiseks osalusprotsendiks kujunes 2,56%. Küsitlusetulemusest selgus, et valdavalt on rahvas passiivne.

Küsitlustulemused omavalitsuste kaupa:

Audru vald

Hääleõiguslikke elanikke 4784, kokku rahvaküsitluses osalejaid 478 st 9,99% hääleõiguslikest, neist ühinemise poolt 90 inimest (18,9%) ja vastu 386 inimest (81,1%) (kehtetute sedelite arv 2).

Paikuse vald

Hääleõiguslikke elanikke 3057, kokku rahvaküsitluses osalejaid 242 st 7,94% hääleõiguslikest, neist ühinemise poolt 60 inimest (24,8%) ja vastu 182 inimest (75,2%).

Pärnu linn

Hääleõiguslikke elanikke 33733, kokku rahvaküsitluses osalejaid 345 st 1,02% hääleõiguslikest, neist ühinemise poolt 161 inimest (46,7%) ja vastu 184 inimest (53,3%).