

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Annabel Kivine

Audru ja Paikuse vallavolikogude ootuste realiseerumine Pärnu linnaga ühinemisel

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristiina Tõnnisson, Phd

Tartu 2025

Autorsuse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 9 466

Annabel Kivine, 19.05.2025

Annotatsioon

Haldusreform Pärnumaal sai alguse ühinemisläbirääkimistega aastal 2016. 2017. aastal see realiseerus- Audru ja Paikuse ühinesid osavalla staatuse all Pärnu linnaks. Ühinemisprotsess lõppes ühinemislepinguga, kuhu liitunud vallad märkisid enda ootused. Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk oli välja selgitada Audru ja Paikuse vallavolikogude ühinemise ootused Pärnu linnaga, ning kuidas need 2025. aastaks realiseerunud on.

Antud uurimistöö eesmärgiks oli uurida Audru ja Paikuse vallavolikogude ootuste realiseerumist Pärnu linnaga ühinemisel. Püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi seitse intervjuud, liitumise juures olevate vallavolikogude liikmete ja valla juhtidega. Järelduste tegemiseks sünteesiti läbiviidud intervjuud koos ühinemislepingu analüüsiga.

Bakalaureusetöö tulemusena leiti, et Audru ja Paikuse vallavolikogude peamised ootused ühinemiseks olid: ühistranspordi terviklikkus, investeerimise võimekus, koolivõrgu ja huvihariduse kättesaadavus, elanikkonna suurenemine, ning ühtsem juhtimisstruktuur. Volikogude seatud ootused on kõik reaalseks saanud Pärnu linnaga ühinemisel. Kirja pandud ootustest tuli välja, et ühistransport paranes, laienes teedevõrk, suurenes hariduse kättesaadavus ja viidi ellu erinevaid investeeringuid (koolimajade remont, huvikeskused, kergliiklusteed). Lisaks paranes avalike teenuste kvaliteet ja omaalaspetsialistide osakaal. Autor saab kinnitada, et 2025. aastaks on realiseerunud kõik kirja pandud eesmärgid, kaasa arvatud väikeste valdade identiteet, kui ka osavallakogude olemus.

Audru ja Paikuse valdade ootuste elluviimine toimus nii nagu osapooled olid kokku leppinud, ning liitunud vallad nägid Pärnu linnaga ühinemisel positiivset mõju investeeringute kasvule. Ühinenud valdade koostöö oli sujuv ja otsustusprotsessini jõuti ilma negatiivsete sammudeta. Vallajuhid ja praegune Pärnu linnapea on maininud, et kuna ühinemise protsess oli edukas, siis näevad nad tulevikus Pärnu linna laienemist veelgi kaugemale. Piiride laienemisse võiksid kuuluda ka Sauga, mis hetkel kuulub aga Tori valla koosseisu.

Sisukord

Annotatsioon.....	3
Sissejuhatus.....	5
1. Otsuste tegemine.....	6
1.1 Otsuste tegemine avalikus sektoris.....	6
1.3 Otsuste tegemise mudelid.....	7
1.4 Otsuste tegemise teooria.....	8
2. Eesti kohalike omavalitsuste reform.....	10
3. Metoodika.....	14
4. Ühinemiste ootuste realiseerumine.....	16
4.1 Sündmused.....	16
4.2 Majanduslik kasu.....	20
Kokkuvõte.....	27
Kasutatud kirjandus.....	29
Lisa 4. Ühinemisleping.....	33
Lisa 2. Intervjuud.....	35
Lisa 1. Intervjuu nõusoleku vorm.....	36
Lisa 3. Intervjuu näidisküsimused.....	37
Abstract.....	40

Sissejuhatus

Eesti riik on alates 1990ndatest aastatest soodustanud kohalike omavalitsuste (lühendina KOV) omal algatusel ühinemist, et tekiks suurema territooriumi ning elanike arvuga võimekad linnad ja vallad (Rahandusministeerium). Haldusreformi läbirääkimised Pärnumaal algasid 2016, mille tulemusel otsustasid Audru vald ja Paikuse vald ühineda Pärnu linnaga. Haldusreformi protsessi tagajärjel tekkis kolme osavallaga üksus ehk Pärnu linn. Ühinemise käigus moodustati Audrust ja Paikusest osavallad. Osavalla eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, omavalitsuse üksuse elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse, ning piirkondlike huvide esindamine valla või linna ülesannete täitmisel (Rahandusministeerium).

Käesolev bakalaureusetöö keskendub volikogude ootuste uurimisele haldusreformi toimumise käigus. Oluline on uurida volikogupoolsete eesmärkide elluviimist ja taktikaid eesmärkide realiseerumiseks – seda eriti käesoleval ajal ehk 2025. aasta kontekstis, et näha, kas haldusreformi tulemusel on ühinenud valdade elanike elu paranenud või mitte. Töös keskendutakse täpsemalt Audru ja Paikuse valdade ühinemisele Pärnu linnaga ning sellele, milline nägi välja otsuste tegemine, arutus protsess ja millised olid nii volikogu keerukused kui ootused haldusreformi läbiviimisele. Töös kasutatakse *liitumist* ja *ühinemist* ühtse mõistena.

Bakalaureusetöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisküsimused:

- Millised olid Audru ja Paikuse vallavalitsuste peamised ootused ühinemiseks?
- Kuivõrd keeruline oli otsustusprotsess lõppotsuseni jõudmiseks?
- Kuivõrd on Audru ja Paikuse ootused realiseerunud tänaseks?

Bakalaureusetöö koosneb neljast peatükist, millest esimene annab ülevaate otsuste tegemisest avalikus sektoris, otsuste tegemise nelja-astmelisest mudelist ja erinevatest otsuste tegemise teooriatest. Teine peatükk kirjeldab haldusreformi olemust, sealhulgas annab ülevaate ajalisest raamist ning Audru ja Paikuse ühinemisprotsessist Pärnu linnaga. Kolmas peatükk keskendub meetodikale, mida on kasutatud käesolevas töös. Empiirilises osas ehk töö neljandas peatükis antakse ülevaade, volikogu ootustest liitumise juures ning nende täideviimisest. Viimases peatükis esitab autor tulemused ja järelduse tehtud tööle.

1. Otsuste tegemine

Inimene seisab rutiinselt silmitsi erinevate otsustega, seda terve oma elu jooksul. Korduvalt tehtud väiksemad otsused toovad aja jooksul kaasa suuri muutusi (Banks & Gamblin 2022). Otsused võivad olla impulsiivsed, instinktiivsed või pikaajalised (*ibid.*). Suured otsused on sageli keerulised, mis koosnevad teadmatust peegeldavatest eri teguritest. Otsustaja jaoks võivad need olla kriitilised, isegi elumuutvad valikud. Kõige edukamaid otsuseid tehakse siis, kui info põhinev teadmine ja assotsiatiivne teadmine on ühendatud (*ibid.*)

Aastal 1938, tõi Chester Barnand esimesena ärimaailmas kasutusele termini “otsuste tegemine” (Buchanan & O'Connell 2006). Varasemalt kasutati antud terminit peamiselt matemaatiliste mudelite kontekstis, mis omakorda analüüsisid otsuste tegemist mänguteoorias ja majanduses (Klein et al. 1993:7). 1960. aastal kerkis termini kasutus üles kognitiivses psühholoogias, hiljem laienes käsitlus edasi juhtimisteooria valdkonda. Otsuste tegemine on olnud juba pikemat aega oluliseks relvaks nii poliitika kujundamisel kui ka indiviidi igapäevastes valikutes. Otsuste tegemine peegeldab endas matemaatika, psühholoogia, majanduse ja politoloogiaga teadmisi (Harvard Business Review, 2006).

1.1 Otsuste tegemine avalikus sektoris

Avalikus sektori roll on olla poliitika elluviimise instrumendiks (Nutt 2006:290). Otsuste tegemist avalikus sektoris, peegeldavad erinevad mudelid. Nende juurde kuuluvad erinevad infrastruktuurid – rahvaloendus, uuringud, statistika, bürokraatia (Levy et al. 2021:312). Avaliku sektori otsustusprotsessid on tavaliselt pikemad kui erasektoril (*ibid.*). Käsitletud on, kuidas eraettevõtetal on sujuvam otsustusprotsess ning kuidas avaliku sektori otsused venivad konfliktide rohkuse tõttu. Konfliktide põhjuseks on välja toodud otsuste langevus ühe inimese peale täpsemalt juhtidele, kes peavad avalikus sektoris otsuseid langetama (Nutt 2006: 290).

Hambricki ja Finkelsteini teooria kohaselt saavad juhid langetada otsuseid läbi jooksvate sündmuste. Juhtidel peab olema kaalutusõigus, mis lubab neil valida ka teisi valikuid (Nutt & Wilson 2010:374). Avalikus sektoris mõjutab otsuste tegemist info, teadmised ja oletused. Antud teguritega näidatakse kui tugev otsus on langetatud. Avalikus sektoris seisavad juhid tihti silmitsi väliste piirangutega – nagu näiteks reformid, lepingud, läbirääkimised, seadused ning lubadused. Autonoomia ja poliitiline mõju, on need mida tuleb rakendada, et otsus oleks võimalikult läbipaistev ja aus (Gilboa & Schmeidler 1997: 47-48).

Poliitiliste otsuste puhul on märgatav osa tingitud läbirääkimistest. Otsuste tegemist mõjutab, poliitiliste läbirääkimiste pidamise olemus (Jones 1993:135). Poliitikas on tihtipeale vajalik kasutada otsustaja eetikast ja moraale. Selliste otsuste puhul tekib musta kasti hetk, mil otsustaja peab astuma sammu tagasi ning toetuma vaid enda moraalsle kompassile (Millar & Frischherz 2024). Poliitiliselt tugevad isikud teevad enamasti otsuseid intuiivselt või oma positsiooni eelistamiseks (*ibid.*). Seega ei vasta nende otsused alati eetikale. Jürgen Habermasi teooria kohaselt on diskursuseetika midagi, mida seostatakse enim demokraatlike otsuste puhul. Otsustaja peab lähtuma enda kui ka teiste inimeste vaatepunktist, kes on selle otsuse osaks (Millar & Frischherz 2024). See nõuab ka otsustamisel teiste kaasrääkijate seisukohtade omaksvõtmist, ning aktsepteerimist (*ibid.*).

Avalikus sektoris uuriti otsustusprotsesside erinevuste sobivust. Uurimuses leiti, et avaliku sektori organisatsioonid olid edukamad, kui otsiti ekspertide arvamusi, hinnanguid, ning kasutati kindlaid andmeid (Nutt 1999: 305). Läbirääkimised aga ei sobinud otsustusprotsessis avaliku sektori juurde, kuna tekkis liialt konflikte (*ibid.*). Otsuste tegemine oleneb ka ajalisest raamist, kuidas või kui kiiresti peab otsuseid vastu võtma. Mitmed uurimissuunad viitavad sellele, et parim lähenemisviis otsuste tegemisele on teha valik, mis maksimeerib eeldatavat kasulikkust parima otsustustulemuse saavutamiseks (Banks & Gamblin 2022:1255). Avaliku sektori kontekstis tähendab see kindlaid andmeid ja läbimõeldud tegutsemist, et otsused oleksid võimalikult edukad (Nutt 1999:305). Peamine eesmärk on saavutada otsused võimalikult “läbipaistval” viisil, vältimaks korrupsiooni.

1.3 Otsuste tegemise mudelid

Keeruliste otsuste puhul on vajalik kasutada kindlat otsuste tegemise mudelit, mis viib lõpuks eduka tulemuseni (Banks&Gamblin 2022:1256). Raskete otsuste puhul on soovitatud tekitada erinevaid hüpoteese. Lihtsate otsuste langetamisel võib kasutada plusside miinuste analüüsi. Tegu on kvalitatiivse võrdlusmeetodiga, mille puhul tehakse iga alternatiivi osas kindlaks head ja halvad küljed (Fülöp 2005:5). Järgnevalt analüüsitakse erinevaid mudeleid.

Esiteks, ratsionaalne otsustusmudel, mida kasutatakse tiimitöö ülesannetel. Selle puhul järgitakse parima lahenduse leidmise loogikat. Esmalt tehakse kindlaks takistus, mille põhjal probleem lahendatakse. Seejärel valitakse üks variant, mille põhjal otsus vastu võetakse. Teiseks, loov otsustusmudel. Antud mudeli puhul otsitakse kõige uuenduslikumat lahendust.

Selle põhjal analüüsitakse ning vaadeldakse võrdlusmomendi tekke huvides sarnaseid otsuseid aastate tagusest ajast (Milkman et al. 2009).

Kolmandaks, konflikti ja võimu mudel, mida kasutatakse peamiselt poliitiliste otsuste puhul. Selles mudelis nähakse poliitikakujundamist, võimustruktuure, konflikte, vaidluseid, ning ilminguid laiemates sotsiaalsetes ja poliitilistes süsteemides, kus sõlmitakse erinevaid tehinguid. Teise võimalusena kasutatakse mudeleid, milles on välja toodud poliitika käsitus, et otsuste tegemisele tekiksid ratsionaalsemad vaated (Bennett & Howlett 1992). Poliitiliste otsuste puhul kasutatakse tavaliselt kahte mudelit, *poliitiline* või *bürokraatlik mudel*. Bürokratlikus mudelis toimub otsuste tegemine läbi universaalsete kriteeriumite. Täpsemalt on need määratud poliitilise võimu tulemusena, mida kasutatakse otsuste tegemisel tihti ära ning mille tagajärjel otsuste tegemine ka tihtipeale venima jääb (*ibid.*).

On leitud, et otsustuspädevuse võime järgida normatiivsetest mudelitest tuletatud ratsionaalse valiku põhimõtteid, on seotud otsustustulemuste skaalaga, mis mõõdab negatiivseid elusündmusi ja pakub selle põhjal parima otsuse (Banks&Gamblin 2022). Skaalat kasutati uurimuses, mille puhul osalejad märkisid enda elu jooksul tehtud otsused ja tagajärjed. Antud mudeli eesmärk on käsitleda elu jooksul tehtud sündmusi ning milline otsuste tegemine on kujunenud kõige efektiivsemaks.

Viimaseks militaarne otsustusteooria, mille puhul lähtutakse väejuhatuse plaani koostamisest (Marr 2000). Selle puhul tekib analüütiline protsess, millega tuleb kasutada loogilist järjestust olukorra analüüsimiseks ja erinevate võimaluste väljatöötamiseks. Seejärel võrrelda võimalusi ning lahendada probleem, kõige parema variandi kasuks. Valitud variandist saab taktiline plaan (*ibid.*).

1.4 Otsuste tegemise teooria

Lisaks eelnevatele otsuste tegemise meetoditel on tuntumaks kujunenud otsuste tegemise teooria. Umbes 17. saj, võeti antud teooria esimesena kasutusele matemaatika terminites (Mao 2023:1). Otsustusteooria on otsuste langetamise käsitus mis uurib, kuidas inividid ja organisatsioonid teevad valikuid, keerulistes olukordades. Otsuste tegemise teooria käsitleb matemaatilisi, majanduslikke, ning poliitikaga seotud termineid. Antud teooria koosneb neljast astmelisest etapist: (1) teod (*acts*), (2) sündmused (*events*), (3) tulemused (*outcomes*) ja (4)

väljamaksed (*payoffs*). Järgnevalt selgitab autor lahti lühidalt, iga etapi mõiste haldusreformi kontekstis, et siduda see analüüsi osas volikogu otsuste tegemisega.

Esimeseks etapiks on teod (*acts*). Praktiliste otsustustoimingute puhul on tegevused, need mis aitavad otsustajal edasi liikuda (Mele 1998:82). Tegude puhul peab otsustaja valima kas tegutseda ühel või teisel viisil. Poliitikas peegeldavad teod: valimiskampaniad, eelnõude vastuvõtmist, reformide kinnitamist. Lisaks sellele on oluline otsustajal tegutseda viisil, et see viib lõpuks parima võimaliku tulemuseni.

Teiseks etapiks on sündmused (*events*), mille puhul on sündmused otsustaja kontrolli alt väljas. Näiteks kas päike pasitab või ei. Avaliku sektori teoorias on kasutatud seda, et otsustaja viiks ellu mingeid valikuid, mille tagajärjel tekivad sündmused. Haldusreformiga toimused sündmuste etapis erinevad arutelud, tegevused ja muudatused eelnevas juhtimiskorralduses. Need olid vajalikud sündmused, mida otsustaja pidi vastu võtma, et reformi toimumine oleks sujuv. Analüüsitud on ka seda, kuidas ministrid langetasid otsuseid, stressirohkete sündmuste ajal. Vastupidavust on autentse juhtimise jaoks vaja, sest iga organisatsioon või üksikisik võib eesmärgi poole püüdel oodata tagasilööke. See on tingitud autentse juhtimise võimest luua ja säilitada usaldust kogu protsessi vältel (Salempress).

Kolmandaks etapiks on väljamaksed (*payoffs*). Selle etapi puhul on kujutatud rahalisi toetuseid, investeeringuid, projekte ja tulu/kulu. Väljamaksed toetavad strateegilisi läbirääkimisi, ning pakuvad rahaliste otsuste puhul parimat valikut (Sharafi et al. 2022). Väljapakutud mudel hõlmab erinevaid läbirääkimis tingimusi, sealhulgas hüvitamist ja täiustamist, et toimuks võimalikult tõhus otsustamine (*ibid.*). Näiteks haldusreformi näitena väljamaksete tegemine peegeldas endas hüvitamist. Lahkuvatele KOV juhtidele tekitati eelarves samuti lahkumishüvitis, mis pidi motiveerima juhte muutusi eest vedama ning protsessi kiirendama töötajate seas (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 13).

Neljandaks etapiks on tulemused (*outcomes*), mis on otsuste tegemise viimane etapp. Sellega määratakse ära otsuse edukus, sest olenevalt välistest teguridest, saab otsuse tulemus olla postitiivne või negatiivne. Avalikus sektoris tähendab tulemused (*outcomes*), kindlate otsuste langetamise lõppeesmärki. Sageli kasutatakse avalikus sektori otsuste tegemisel tabelit, mille järgi tulemused (*otucomes*) viivad protsessini, mis omakorda mõjutab väiliseid ja sisemisi faktoreid (Alteneiji et al. 2025:332). Otsuste tegemine, mille puhul on teada juba tulemus, kaaluvad potentsiaalset kasu või kahju. Tulemuste puhul saame teada, milline otsus on kõige

efektiivsema kaaluga (March 1994:144). Tulemuste (*events*), puhul on haldusreformi näitena viidud läbi haldusreform, mille edukust saavad kinnitada liitunud omavalitsused.

2. Eesti kohalike omavalitsuste reform

Eesti kohalike omavalitsuste reformi toimumist on arutatud pikalt. Mitu Riigikogu kosseisu on antud reformi teostamist kaalunud, kuid mitte ühtegi korda ei ole reformi lõplikult läbi viidud. Aina enam tekkis väikestes omavalitsustes murekohti, kuidas ära majandada, sest ülesandeid ei suudetud ellu viia. Haldusreformile eelnes Eestis pikk debatt selle üle, millist haldusreformi oleks vaja, millised peaksid olema selle tulemused ja millal oleks parim aeg selle teostamiseks (Rahandusministeerium 2019).

Pärast 2015. aasta valimisi saavutati koalitsiooniläbirääkimiste käigus kokkulepped, millega hakati reformi kujundama. 2015. aasta kevadel ametisse astunud Vabariigi Valitsus, otsustas enda tegevuskavas teostada kohaliku omavalitsuse reformi (Rahandusministeerium). Haldusreformi eesmärgiks oli toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine (Haldusreform 2017:70). Reformi ettevalmistav protsess nägi ette reformi kontseptsiooni ja seaduse paika panemist, valdkonnaseaduste muudatusi ja heakskiitmist. Reformi ajakava koosnes kolmest etapist, mille esimene pool keskendus ettevalmistusele ja seaduse vastuvõtmisele (Rahandusministeerium). Läbirääkimised algasid 2015 ning kestsid kuni 2018. Kolme aasta jooksul kinnitati haldusreformi lõplik kava ja eelarvestrateegia.

2017 algasid haldusreformi esimesed vabatahtlikud ühinemised, kui ka sundliitmised. Haldusreformi tulemusena vähenes KOVide koguarv 213-lt 79-le ning pärast reformi jäi alla 5000 elanikuga, umbes 19% omavalitsusi. Umbes 86% KOVidest otsustas ise algatada ühinemisprotsessi. Omavalitsuste kokkuliitmise tulemusena keskmine elanike arv ja keskmine omavalitsusüksuse pindala kolmekordistus (Rahandusministeerium). Eelarvestarteeogia sätestas, et ühinemistoetuste kogusummaks sai 64,5 mln € ja 49,9 mln € suunati kohalike omavalitsuste poolt ühinemislepingus kirja pandud investeeringuteks (Rahandusministeerium). Kohalike omavalitsuste moodustamiseks kavandati valitsuse poolt riigieelarvest eraldatava lisatoetusega 250 000 eurot, mis makstakse ühinemise tulemusena moodustunud kohalikule omavalitsuse üksusele, lisaks kahekordsele ühinemistoetuse määrale (Haldusreformi kontseptsioon 2015:13).

Haldusreform tekkimine tõi aga kaasa nii positiivseid kui negatiivseid külgi. Peamiselt on toodud välja, et ühinemisele seatud ootused on jäänud realiseerumata, kuna suure ja väikese omavalitsuse koostöö pole olnud sujuv. KOV-ide negatiivse poole pealt on veel toodud välja konkurentsi suurenemine ning elanike kaugenemine. Lisaks on peale haldusreformi toimunud töötajate kaugenemine elanikest. Toimub ametnike arvu vähendamine, et teenuste kättesaadavus oleks võimalikult efektiivne. Kuid tänu sellele väheneb individuaalne kokkupuude ametnike ja elanike vahel. Positiivse küljena on, aga välja toodud, et väikesed vallad said endale ühinemistoetused ja lisaks investeeringute kava.

2.1. Kohaliku omavalitsuse reformi väljakutsed

2017. aastal jõustunud haldusreformi ühinemise etapp on lõppenud, kuid kohaliku omavalitsuse ja regionaalvaldkonna arenguväljakutsed on endiselt aktuaalsed (Lääne et al. 2019:3). Haldusreformi eesmärgiks oli luua kohalikus omavalitsemises kvalitatiivselt uus tase, et olla valmis toime tulema tuleviku väljakutsetega (Mäeltsemees 2015:120). Üheks suurimaks väljakutseks, tekkisid küsimused, kuidas suurema territooriumiga valdades peaks toimuma ääremaastumise riskide maandamine ning keerukate teenuskeskuste võrgustike haldamine selliselt, et tagatud oleks ühtaegu nii teenuste kättesaadavus kui ka mõistlik kulutõhususe tase (Sepp 2017:550). Lisaks toodi välja, et äremaalised KOVi üksused, nagu näiteks Peipsiääre ja Alutaguse, kus on kättesaadavuse argumendist lähtudes mõistlik kõik peamised kohaliku omavalitsuse teenused piirkonnas endas välja arendada (*ibid.*). See nõuab raskeid valikuid ressursside koondamiseks uude keskusesse. Osaliselt teiste asulate arvelt, kuid ilmselt ka erisusi riigi toetusskeemides.

Lisaks on välja tulnud, et reformiga, kaasnesid ka väljakutsed elanike seas. Lisaks on selgeks saanud, et mitmete olemuslikult omavalitsuslike ülesannete (nt ühistransport, gümnaasiumi- ja kutseharidus, jäätmemajandus), täitmiseks on paljud uued KOV-i üksused ikka veel ebapiisava mastaabiga. Tuleks arvestada, et iga omavalitsuse kasvamisega, tuleb vastavalt kohandada, et oleks tagatud inimeste huvid kui ka vallaametnike omad. See võib olla ka üheks põhjuseks, miks reformi puhul on tekkinud raskemaks kohaks, liitunud valadade poliitilise kultuuri kokkusobivus (Jõgi et al. 2022:22,23). Selle parandamiseks oleks vaja, ühinemise järel tekitada järjepidev poliitiline kutluur, mis sobiks kõigile osapooltele. Väikese ja suure omavalitsuse liitumise juures on oluline osa juhtimisstruktuuri kujundamisel nii, et see oleks võimalikult tõhus (*ibid.*).

Haldusreformi järel moodustunud kohalikel omavalitsustel on küll eeldused tegeleda teatud arengu väljakutsetega (Lääne et al. 2019:14). Üheks selliseks on teenuste arendamise väljakutseks ehitusvaldkond (järelevalve võimekus), kus vallavalitsusel jääb juhtide arvates jõust puudu (Jõgi et al. 2022:13). Valdkonnas on kohati väga suured koormused, mida olemasoleva ametkonnaga ei suudeta piisavalt hästi katta. Seega on valdkonna tugevdamine oluliseks suunaks.

2.2 Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisprotsess

2016. aastal tegi linnavolikogu ettepaneku Audru ja Paikuse vallavolikogudele algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja ühinemisläbirääkimised, mille eesmärgiks oli moodustada uus omavalitsusüksus. Ühinemisläbirääkimiste tulemusena sõlmisid Audru vald, Paikuse vald ja Pärnu linn ühinemislepingu, millega moodustati uueks haldusüksuseks Pärnu linn. Ühinemisprotsess lõppes ühinemislepinguga. Ühinemine jõustus 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste päeval (Pärnu Linn).

Ühinevad omavalitsused on aastakümnete jooksul üha enam olnud seotud ja osaliselt kokku kasvanud Pärnu linnaga nii tööalase, kui era- ja avalike teenuste kaudu (Lisa 4.). Pärnu on kujunenud maakonna domineerivaks tõmbekeskuseks ja muutumas üha enam regionaalseks keskuseks nii põhja-lõuna kui lääne-ida dimensioonis (Lisa 4). Ühinemine annab suurema võimaluse kaitsta oma piirkonna arenguid ja huve keskvõimuga suheldes, et olla Pärnumaa arengumootoriks (Ekrmann, 2016). Kohalike omavalitsuste suurenemine, mastaabiefekt ja paremad avalikud teenused, tulevad kaasa ühinemise tulemusena (*ibid.*).

Lepingule kirjutasid alla Pärnu linnapea Romek Kosenkranius, Pärnu linnavolikogu esimees Andrei Korobeinik, Audru vallavanem Siim Suursild, Audru vallavolikogu esimees Jaanus Põldmaa, Paikuse vallavanem Kuno Erkmann ja Paikuse vallavolikogu esimees Mait Talvoja. Pärnu linna ühinemisel Audru ja Paikuse valdadega, tekkis 51 000 elanikuga omavalitsus (ERR 2016). Haldusreformi tulemusel Pärnumaal jäi 19ne omavalitsuse alles seitse omavalitsust. Vabatahtlikult ühinesid 17 omavalitsust, üks sundliideti ning üks ei ühinenud ega liidetud, kuna vajadus ja kohustus puudus (Pärnumaa Omavalitsuste Liit). Uued üksused on: Lääneranna vald, Põhja-Pärnumaa vald, Pärnu linn, Tori vald, Saarde vald, Häädemeeste vald ja Kihnu vald.

Ühinemise tulemusena sõlmisid Audru vald, Paikkuse vald ja Pärnu linn ühinemislepingu. Ühinemislepingu tulemusena riigi sihtasutuse tegevus lõpeb, kuid õigused ja kohustused võtab

üle omavalitsuste asutatud sihtasutus (Noorkõiv 2017:6). Lepingusse lisati osavald, ning osavallakogu tekkimine. Osavallakogu hakkab elanike esindama, et pakkuda paremaid avalikke teenuseid (Lisa 4.). Lepingus toodi ühinemise eesmärkides esile strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamine, territoriaalne tervikklikus, investeerimissuutlikkuse võimekus, kohalik demokraatia püsivus, võimalikult hea avalike teenuste kättesaadavus, ühistranspordi tervikklikus, parema hariduse ja huvihariduse pakkumine lastele ja noortele. Ühinemisleping kehtis kuni 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni (Pärnu Linn).

3. Metoodika

Antud töö uurimismeetodina kasutatakse dokumentide analüüsi ja intervjuude kvalitatiivset uurimisanalüüsi. Hiljem dokumendid, ning intervjuud sünteesitakse. Intervjuude vormina kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid. Poolstruktureeritud intervjuu on antud töös sobilik, kuna annab võimaluse ühinemislepingute juures olevatele inimestele avaldada enda arvamusi, kui suunata erinevatele aruteludele, mis aitavad tõstatada uusi küsimusi. Lisaks annab see võimaluse küsida vajadusel lisaküsimuse ning küsimuste järjekorda muuta (Õunapuu 2014:171). Valimisse kuuluvad hetkel ametis olevad, kui ka endised Pärnu linna, Audru Valla ja Paikuse Valla omavalitsuse juhid. Analüüsis eristatakse liitumise poolt ja vastu volikogu liikmete arvamused, et võrrelda, kas need olid õigustatud, ning kuidas on praeguse linnapea arvates ootused 2025. aastaks realiseerunud.

Lisaks Audru ja Paikuse valla ühinemislepingule Pärnu linnaga, analüüsitakse läbi volikogude protokolle 2016. aastal. Seejärel võetakse arvesse investeeringute kava 2017-2022 aastal ja uuritakse juurde 2022-2024 aastal tehtud investeeringud, et mõista, kuidas on eelarvestrateegia algsest paika panekust muutunud. Intervjuud põimitakse ühinemislepingus oleva infoga, ning hiljem võrreldakse seda püstitatud ootustega. Dokumendi analüüs on antud töösse valitud seetõttu, et see täiendab intervjuudest saadud informatsiooni. Dokumendid ja intervjuu põimitakse omavahel, et saada täiendavat infot. Antud töö teemat ei ole varasemalt uuritud Pärnu linna näitel.

Töö raames on valitud intervjuu valimisse seitse liitumise poolt ja vastu olnud Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna volikogu liikmega. Valimisse valiti täpne arv volikogu liimeid, kuna see annab võimaluse fokuseerida mõlemale suunale nii poolt, kui vastu olevatele argumentidele. Valimit koostades lähtuti volikogu teadlikusest antud teema üle. Valitud intervjuueeritavatel oli otsene või kaudne osalus haldusreformiga, kui ka Audru ja Paikuse valla ühinemisel Pärnu linnaga.

Töö käigus viidi läbi seitse intervjuud. Intervjuueeritavad valiti lähtuvalt nende seotusest haldusreformiga. Intervjuueeritavateks valiti Paikuse valla endine vallavanem Kuno Erkmann, Pärnu linnapea Romek Kosenkranius, Audru valla endine vallavanem Siim Suursild, Pärnu linnavolikogu liige Vahur Mäe, Audru valla endine abivallavanem ning praegune Audru osavallakeskuse juht Priit Annus, Audru vallavolikogu liige Kai Oraste, Paikuse osavallakeskuse juht Marika Valter. Intervjuud viidi läbi vahemikus 18.03.2025-25.04.2025

ning kestsid orienteeruvalt 40 minutit. Läbiviidud intervjuud transkreeteeriti, et autoril oleks parem vestlusest väljatoodud arvamusi märgata.

Intervjuud toimusid *Teamsi* või *Zoomi* videokonverentsiplatvormil. Intervjuud viidi läbi kõik individuaalselt. Enne intervjuud saadeti intervjuueeritavatele tutvumiseks küsimused ja neid teavitati töö eesmärgist ja selle peamisest fookusest. Lisaks küsiti nõusolekut intervjuu salvestamiseks, ning nendelt saadud informatsiooni töötlemiseks antud töö raames.

4. Ühinemiste ootuste realiseerumine

4.1 Sündmused

2016. aastal märkisid Paikuse, Audru ja Pärnu ühinemislepingusse enda eesmärgid, mida ühinemisest tulenevalt täitma hakati. Sündmuste käigus, alustati esimeste sammudena läbirääkimiste pidamist Pärnu linnavolikogus. Sündmustel (*events*) on otsustusprotsessis oluline osa, kuna läbi selle saab aimu, milliseid sündmuseid vajab reformi läbiviimine Pärnu linnaga.

Esialgu toimusid ühinemisläbirääkimised Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna vahel. Pikas plaanis vaadati, et mõistlik on ühinemine ära teha ning liita kokku vallad, kes juba koostööd teevad (Intervjuu IV, Intervjuu II). Kuna ühinemine on tavapärasest pikaajalisem protsess, oli Pärnu puhul see läbimõeldud otsus. Ühinemise eel oli läbi arutatud kasulikud nägemused, mida ühinemisprotsess kaasa võiks tuua. Näiteks oli ühinemine loogiline samm, kuna mitu omavalitsust tegid juba koostööd halduslepingu raames mingi avaliku teenuse osutamiseks (Intervjuu II). Suures plaanis vaadati, et ühinemine annaks palju juurde olla suurem ja võimekam omavalitsus. 2017. aasta haldusreformi oluliseks lõppkujundaks oli oma valitsuste ühinemiste vabatahtlik faas (Laan et al. 2017:165, 1669. Kuna ühinemisläbirääkimiste vabatahtlik osa oli demokraatlik (*ibid.*). Ühinemisläbirääkimised Pärnu kontekstis olid juba pikemas plaanis mõelnud ning ettevalmistavad sündmused tehtud, et antud protsess oleks võimalikult läbipaistev.

Otsustusprotsess sai alguse kohtumisest 2016 aastal ja Pärnu piirkonna ühinemisläbirääkimised algasid aprillis. Üheksaliikmeline finantskomisjon, kuhu oli kõigi omavalitsuste esindajad kaasatud, pidas viis töökoosolekut. Nende käigus kaardistati omavalitsuste ootused ja murekohad finantsmajanduslikes küsimustes. Seega ühinemiseks vajalikud toimingud tehti ära ettevalmistatud sündmuste käigus, et protsess oleks võimalikult läbipaistev ja kordineeritud. Peale seda arutati kuude vältel strateegiat- vaadati läbi erinevad valdkonnad, ning moodustati läbirääkimiste delegatsioon, kuhu kaasati erinevaid eksperte (Intervjuu IV).

Pärnu Linnavalitsuse komisjonis oli linnapea Romek Kosenkranius ja abilinnapea Meelis Kukk, Paikuse valla poolt vallavanem Kuno Erkmann ja abivallavanem Eero Rändla, ning Audru valla poolt vallavanem Siim Suursild ja abivallavanem Priit Annus. Ühinemise ettevalmistavaid komisjone oli kokku kaheksa. Juhtimiskomisjonis vaadati üle erinevad

valdkonnad, mille järel moodustati läbirääkimiste delegatsioon. Sellega koos toimusid teemagruppide kohtumised, näiteks haridusvaldkond ja sotsiaalvaldkond. Erinevate valdkondade küsimused arutati ükshaaval läbi (Intervjuu V, Intervjuu II). Intervjuudes toodi välja, et protsessi käigus pandi paika kolme vallavalitsuse ootused, et need ühinemise käigus kaardistada. Näiteks soovisid Paikuse ja Audru vallad saada ühinemise käigus enda investeeringute kava (Intervjuu I, Intervjuu III).

Audru, Paikuse ja Pärnu omavalitsuste inimesed jagunesid komisjonidesse. Igal komisjonil oli enda valdkond, millega lepingusse märgitud punkte ellu hakati viima (Intervjuu V). Seega esmalt hakkas komisjon kaardistama vajalikke muudatusi. Ettevalmistusperioodi tegevused nägid ette, et tuleb koostada eelnevalt linnavalitsuse, kui ametiasutuse juhtimisstruktuur ja ametikohtade struktuuri projekt. Projektide eest vastutas juhtkomisjon, ning projekt pidi olema välja töötatud 2017. aastaks (Pärnu Linn). Ettevalmistused haldusreformiks olid pikad, et läbi arutada võimalikud probleemid. Elanike seas ei pidanud küll reformi eel palju selgitustööd tegema, kuid volikogu siseselt jäi seda väheseks. Mitme intervjuu põhjal toodi välja, et volikogu siseselt, et plaanid ja ettevalmistused oleks võinud Pärnu linn rohkem läbirääkida liitunud valdadega. Paikuse vallale jäi mulje, et kuigi kõik sai “laua taga” selgeks arutatud, ei kuulatud nende arvamust piisavalt. Läbirääkimistel oli näha, kuidas suurem ja võimsam linnavolikogu tegi otsused ära (Intervjuu VII).

Juhtkomisjon hakkas 2016. aastal koosolekul arutama ühinemislepingu punkte. Koosolekul otsustati, et lepingu kogu tekst vajab veel ühtlustamist. Näiteks sätestati, et kolme omavalitsusüksuse nimeks saab Pärnu Linn, kuna see mõjub rahvusvahelises plaanis mõjukamalt (Memo, 2016:7). Üheks sündmuseks oli ka osavallakogude moodustamine. Osavallakogud, pidid haldusreformi protsessi käigus esitama ettepanekuid, kuidas asju sujuvamaks teha. Intervjuudest on välja tulnud, et osavallakogu vajalikkust ei mõistnud elanikud ega volikogu liikmed.

Sündmuste käigus toimusid erinevad valdkondlikud arutelud, mille käigus pandi paika kava. Näiteks tuuakse välja (Intervjuu III), et kava tegemine oli oluline osa, sest tänu sellele saime aimu milline on väikese omavalitsuse edasine plaan. Vaadeldes Pärnu rahvaarvu ajalooliselt, siis kuskil 90ndatel oli see veidi üle 50 000. Üks intervjuueeritav kirjeldas antud olukorda järgnevalt “1995 kuni 2015 oli toimunud 20 aasta jooksul valdlinnastumine, kus inimesed, liikusid linnast välja- selle tulemusena hakkas linn kahanema ning ei olnud piisavalt vahendeid, et näiteks uus koolimaja ehitada või vana remontida” (Intervjuu II). Pärnu Linnaepe sõnul pidid

toimua muutused, et investeringud saaksid kasvada. Lisaks oli oluline, et läbi omavalitsuste ühinemise tekkis võimalus piire nihutada sinna, kuhu elanikud olid liikunud, et tagasi tuua elanike arv 50 000. 2022 aasta rahvastikuregistri andmete kohaselt oli kolme valla, kokkuliitmise tulemusena rahvastikuarv 50 060 (Jõgi et al. 2022:23). Seega realiseerus Pärnu linna ootus elanike arv tagasi tuua 50 000. Audru valla ja Paikuse valla jaoks oli ühinemisprotsess samuti loogiline saam. Kuna elanikud käisid Pärnus tööl ja lapsed koolis tuli ühinemine ära teha (Intervjuu I, Intervjuu III). Paikuse valla intervjuudest tuli välja, et olukorra tõttu nad ei saanudki palju mõelda. Kuna elanike arv oli vallas alla 5000, oleks pidanud Paikuse vald sundliituma.

Intervjuudest ei tulnud välja, et oleks tekkinud konflikte, või keerukusi lõppotsuseni jõudmiseks. Ühinemine oli läbimõeldud ning kohe hakati vajalikke samme elluviima. Pärnu linnal oli plaaniga kindel eesmärk teha paremaks teenuste kättesaadavused, ning tõmmata halduslikke piire kokku. Sündmused lõppotsuseni jõudmiseks kujunesid komisjonide ja rahvaküsitluse põhjal.

4.3 Tegevused

Otsuste efektiivsus tehakse kindlaks tegude põhjal. Tegevused (*acts*) on otsustaja kontrolli all ning peegeldavad kindlaid valikuid. Otsustaja teeb kindlaid tegevusi, et otsus oleks võimalikult tõhus. Otsustajad on selles kontekstis omavalitsusüksused. Peale Paikuse ja Audru ühinemist Pärnu linnaga viidi läbi tegevusi, et reform oleks võimalikult edukas, ning ühinemislepingu punktid saaksid täidetud. Selles peatükis avab autor, milliste tegevustega otsused täide viidi.

Ühinemisega otsustati 2018, et Audru vallavalitsus ja Paikuse vallavalitsus lõpetavad enda tegevuse ja edasiselt jätkab ametiasutus Pärnu linnavalitsus. Peale seda tekkisid Paikusele ja Audrule osavallakogud. Osavallakogude eesmärgist ei saanud aru ametnikud ega elanikud (Intervjuu V). Alles nüüd, aastaid hiljem on tekkinud olukord, milles elanikud ja ametnikud mõistavad osavallakeskuste rolli ja vajalikkust (Intervjuu V). Seega selgitustööd ei pidanud palju tegema Pärnu haldusreformi tulekuga, kuid siiski jäi inimestele kui ka töötajatele segaseks paljud osad reformi olemusest. Intervjuudest on välja tulnud, et võimalikult efektiivne koostöö ja selge tegevuskava ei saanud reaalseks (Intervjuu VI). Kuigi juhtimisstruktuur oli suureks kohaks lepingus.

Lisaks ei saanud reaalseks koostöö. Peale liitumist, tundsid väikeste valdade volikogu liikmed, et nende arvamusega ei arvestata. Paikuse vald tõi välja, et nende läbirääkimisprotsess, polnud nii sujuv kui Audrul. Pärnu linna poolt jäi kõlama, et läbirääkimised olid sujuvad ning ilma keerukusteta. Pärnu linn asustusüksusena on domineeriv nii omavalitsuse sees kui Pärnumaa sotsiaal-majanduslikus arengus tervikuna (Jõgi et al. 2022:22). Seega suure vallana võitis Pärnu linn juurde võimekust, millega olla suurem ja tugevam omavalitsus. Negatiivse poolena tuli välja mitmest intervjuust bürokraatia suurenemine ja elanike kaugenemine. Üks intervjuueeritav kirjeldas antud olukorda järgnevalt “Varasemalt oli Audru vallavalitsuses otsuste tegemine kergem. Ühes toast tehti otsus valmis ning liikus üle koridori volikogusse-täna on kooskõlastajate hulk suur. Sellest tulenevalt on keerulisem võtta vastu lihtsamaid otsuseid. Kuigi arengukavadega oleme väga palju võitnud on otsustusprotsess läinud pikemaks (Intervjuu I, Intervjuu III). Punkt, mis ei ole siiani realiseerunud on osavallakogu otustamise suurenemine. Sellest tulenevalt oli see punkt ka ühinemislepingus kokku lepitud. Intervjuueeritav kirjeldas järgnevalt “oleme sellest ka rääkinud tänases koalitsioonis, et seda otsustusõigust osavallakogule oleks vaja suurendada, siis oleks kolmel osavallal, võimalus ise reastada objekte, kuhu tehakse investeringuid” (Intervjuu V).

Spetsialistide kaasamine (Lisa 4.). Selle punkti elluviimiseks toimus koondamine. Ametnike arv omavalitsustes koos Pärnu linnaga oli 244 ning peale ühinemist oli töötajate arv 186 (Intervjuu II). Selline otsus võimaldas rohkem spetsialiseeruda, et tekiks paremad avalikud teenused. Samuti määrati Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisel moodustuva uue Pärnu linnavolikogu liikmete arvuks 39 liiget. Töökohtade arv vähenes nelja omavalitsuse peale kokku (kaasa arvatud hiljem sundliidetud Tõstamaa vald) 226lt 183le. Seega sama töö tehakse ära väiksema arvu inimestega, teenuste kvaliteet on tõusnud ja oma ala spetsialistidele saab maksta konkurentsivõimelisemat palka (Šalda, 2019). Antud muudatused viidi ellu, et toimuks teenuste kvaliteedi tõus ning suureneks omaalaspetsialistide arv.

Töökohtade vähenemine toob kaasa, teatavad muudatused inimeste igapäeva elus, kuna toimub kaugenemine (Intervjuu II, Intervjuu III). Kuna spetsialistid on koondunud Pärnu linna, ei saa enam elanikud käia iga murega vallamajas. Selline töötajate kokkutõmbumine, tekitab ka elanikes kaugenemise (Intervjuu III). Ametnike koondamine oli negatiivseks näiteks, mida intervjuudes mainiti. Intervjuueeritav kirjeldas antud olukorda järgnevalt “Paikuse puhul koondati peaaegu kõik ametnikud ja alles jäi vaid kolm. Erinevalt Audrust, kus ametnikke jäi alles 10”. Eelnevalt mainiti, et Audru sai endale ühinemisläbirääkimistel paremad tingimused.

Üheks tingimuseks on ametnike rohkus erinevalt Paikusest. Kuigi liitusid kaks valda, sai üks paremad tingimused kui teine. Audru suutis laua taga rääkida endale paremad tingimused, millega seoses säilis paremini ka nende valla olemus (Intervjuu IV). Intervjuudest kõlas mitmel korral, et Paikuse valla arvamusel oli liitumisega ebaõiglust ning teistmoodi kohtlemist volikogude arutlustes. Autor ei saa siinkohal seisukohta võtta, kuna läbirääkimised toimusid suletud uste taga.

Üheks ootuseks oli ka transpordi paranemine. Selle puhul tõid intervjuude juures mõlemad nii Paikuse, kui Audru esimesena välja, et ühistranspordi terviklikkuseks tehti kohe ära vajalikud otsused ning pandi koheselt käima linnaliini buss. Omavalitsuse ühistranspordisüsteemi korraldamine muutub tõhusamaks, integreerides erinevaid transpordi liike inimeste liikumisse, mis parandab tööhõivet ning koolivõrkude teenindamist (Lisa 4.). Varasemalt olid linnaliinid Pärnu sisesed, aga peale Paikuse ja Audru vallaga liitumist on Pärnu linn uutes piirides. See annab võimaluse inimestel läbida vahemaid kiiremini, ning toob vajalikud teenused ühte piirkonda. Ühistranspordi liikumine valdade vahel, parandas tööhõivet ja avardas huvhariduse võimalusi, mis mõjutas kogu asustussüsteemi arengut.

4.2 Majanduslik kasu

Väljamaksed (*payoff*) tähendab rahalist kasumit, kui ka kulutatavat summat. Ühinemise kontekstis tähendavad väljamaksed: investeeringuid, lisandunud ühinemistoetusi, laenu ning projektide investeeringuid. Välja toodud mõisted, näitavad majanduslikku kasu. Oluline on mõista, milline oli rahaline võimekus peale ühinemist ning see aitas kaasa ootuste realiseerumisel.

Pärnu linn sai ühinemiseks raha 2.2 miljonit. Ühinemistoetuse summa jagati Paikuse, Pärnu ja Audru valla vahel. Kõigist intervjuudest on välja tulnud, et majanduslik mõju Pärnu linnaga ühinemisele oli mõlemas vallas positiivne ja vajalik. Kui täna toimetaksid väiksemad omavalitsused ise, siis poleks neil võimalust teha selliseid suuri investeeringuid (Intervjuu I, Intervjuu III). Näiteks Paikuse kooli renoveerimine, Audru keskväljak, mitmesugused tänavavalgustused ja teede infrastruktuurid (Intervjuu III, Intervjuu II). Majandusaasta aruandest (2017) selgus, et Audru vald võttis pangast laenu 2 000 000 eurot enne Pärnu linnaga ühinemist. Laenuga ehitati uus Aruvälja Rahvamaja ja Lasteaed, rekonstrueeriti Audru koolimaja ja ehitati erinevaid kergliiklusteid. Laenu lõpptähtaeg oli 2024. aastal. Mis tähendab, et laenukoormus Audru vallas suurenes. Laenukoormus oli ka teistes valdades suurenenud,

kuid ühinemise tõttu sai investeerimiste voogu parandada. Paikuse vald sõnas, et nende laenukoormus oli stabiilne ning investeeringud mida nad soovisid, said reformiga täidetud (Intervjuu III). Kuna intervjuudes tuli välja, et valla eelarved paisusid, sai tänu ühinemisele rohkem arendada erinevaid taristuprojekte. Sellest saab autor järeldada, et ühinemise käigus suurenenud investeeringute maht suurenes.

2017. aastal said lisaks liitumistoetusele investeerimislaenu Pärnu linn, Audru vald ja Paikuse vald. Kokku oli laenu summa 3,46 miljonit, mis jagati ära renoveerimiseks ja põhivara seotuseks. Audru sai investeerimiseks 1,6 miljonit ja sinna alla läks valla teede renoveerimine, pargi laululava ehitus, Aruvälja lasteaed-rahvamaja, ning kooli renoveerimine. Paikuse sai investeerimiseks 1,8 miljonit, millega tehti tööstusküla, seljametsa kergliiklustee, valla teede remont, tänavavalguse ehitus ja põhikooli aula. Pärnu sai rahalisi vahendeid 500 000, uue ujula ehitamiseks (Pärnu Linnavolikogu memo). Seega erinevad toetused ja laenud valdade kokku liitmise tulemusena suurenesid rahalised ressursid, et projektid realiseeruksid.

Paikuse investeeringute kavas oli tabel, kuhu vald kulutused suunab: 4% sotsiaal, 6% kultuur, 11% majandus, 1% keskkond, 10% valitsemine, elamu/kommunaal 4% ja haridus 64% (2017). Intervjueeritav kirjeldas “Finantsvõimekus on täna tegelikult Paikusel väga positiivne areng edasi”. Väike vald poleks ilma reformita nii suurt investeeringute mahtu saanud nagu me tänaseks välja oleme võidelnud, et jätkusuutlikult jätkata (Intervjuu VII). Antud rahaliste vahenditega tekkis võimalus väikestel valdadel teha korda teed, remontida koolimaju ning investeerida edasisteks arenguteks. Väike omavalitsus poleks suutnud endale juriste palgata. Seetõttu on väga positiivne, et ühinemine toimus suurema vallaga. Intervjueeritav oleks soovitanud, “Üleminekuprotsess oleks valutum kui näiteks uued ja vanad sotsiaaltöötajad oleksid töötanud mõnda aega kõrvuti” (Intervjuu III).

Realiseerus ka eesmärk, milles tekitati suutlikkuse loomine ja tagamine, Euroopa Liidu ja teiste organisatsioonide vahendite kaasabil täiendavateks investeeringuteks. Pärnumaa omavalitsuste ühinemise koordineerimise projekti toetas Euroopa Sotsiaalfond, summaga 24 tuhat millest omafinantseeringud neli tuhat (Pärnu Linn). Sellega pidi realiseeruma Arengustrateegia Pärnumaa 2030 + tegevuskavas nimetatud suuremadki investeeringud, et saavutada läbimurre maakonna uude arenguetappi.

Positiivse näitena toodi välja, et väikeses vallas on oluline, et oleks oma investeeringute kava, mille järgi liikuda (Intervjuu III, Intervjuu VII). Ühinemine on andnud väikesele vallale

võimalusi reguleerida enda investeeringuid ise, kui tekitanud valikuvõimaluse investeeringute tegemisel. Väikestel valdadel ei oleks olnud võimalust selliseid väljamakseid teha, kui poleks toimunud liitumist suurema vallaga (Intervjuu III). Lisaks mainit ka, et kuna toimus elanike väljaränne Pärnu linnas mille tulemusena rahalised vahendid vähenesid. Teenuste tarbimine vähenes, seega tekkis olukord, milles rahalisi vahendeid ei olnud võtta, et näiteks koolimaja remontida (Intervjuu II). Reform tõi kaasa kokkuliitmise tulemusena inimeste arvu suurenemise, mis omakorda aitas kaasa ka teenuste tarbimise kasvule.

Kõige suuremaks ootuseks oli rahaline preemia, mida vabatahtlikult liitunud vallad said. Väikese vallana ei olnud lihtne Paikusel ise enda projekte rahastada, näiteks kõnniteed ja valgustussüsteem sai korda tänu liitumisele (Intervjuu III). Paikuse intervjuus tuli välja ka, et Audru vald sai rohkem rahalisi ressursse kui Paikuse vald (Intervjuu IV). Selles tulenevalt tekkisid ka vaidlused nii-öelda “suure ja väikese peetri vahel”, intervjuueeritav kirjeldas olukorda järgnevalt “Tekkisid pidevalt vaidlused, millal meie tee ikkagi ära asfalteeritakse”, vastusena öeldi alati- kui sul on teelõik, mida kasutab vähe inimesi on eelisjärjekorras teelõik, mida kasutab palju inimesi” (intervjuu VII). Kui sul on ikkagi oma eelarve olemas, siis sul on võimalik ise otsustada, et milline teelõik korda tehakse. Kuid eelarve erinevus toob ka kaasa teatavaid probleeme. Väiksema vallana on keeruline asju läbi rääkida suure vallaga (Intervjuu VII).

Lisaks toodi välja, et “Audru valla puhul olid paremad tingimused näiteks spordihoone allesjätmine ja ametnike rohkus”. Näiteks Paikuse spordikeskus kadus ära ja läks peale ühinemist Pärnu alla. Audrul, aga oli võimalik spordiüksus alles jätta ning säilitas enda autonoomia antud olukorras. Kuna Paikuse spordikeskus läks Pärnu alla, tekkis sinna üks juhataja, kes pidi tegelema kõikide asjadega. Teisena oli Audru tulemus parem läbirääkimistes (Intervjuu VII). Audru osavaldajad jäi alles kümme töötajat, erinevalt Audru osavallast, kuhu jäi vaid kolm. Viimase punktina toodi välja koostöö arengukavade koostamisel. Kõik need punktid realiseerusid, kuna saime tuge koha peal (Intervjuu III). Hangete korraldamine ja planeerimine, suure omavalitsusega oli positiivseks osaks. Nüüd kus hanked on korraldatud läbi suure omavalitsuse, on neid lihtsam ellu viia. Majandusmõju hangete puhul, mida suuremad hanked, seda odavamad (Intervjuu III).

4.4 Tulemused

Tulemused (*outcomes*), on otsuste tegemise viimane protsess. Tulemused peegeldavad otsuste lõpptulemust. Selleks, et haldusjuhtimise tulemused oleksid võimalikult efektiivsed, on vaja, et koostöö omavalitsuste ja rahva vahel oleks tasakaalus. Käesolevas peatükis analüüsib autor, kuidas on realiseerunud ootused ning millised on järeldused uurimistöö läbiviimisele. Audru ja Paikuse valla ühinemise tulemusena Pärnu linnaga seati ootusteks: ühistranspordi terviklikkus, investeerimise võimekus, koolivõrgu ja huvihariduse kättesaadavus, elanikkonna suurenemine, ning ühtsem juhtimisstruktuur. Audru ja Paikuse vallad mainisid juurde, et ühinemisega oli oluline, et säiliks valla identiteet ja põhimõtted. Lisaks kardeti, et liitumisega kaob ära väikese valla eksistents ja kõik fookus liigub suurele vallale.

Peale liitumist sai täidetud esimese punktina ühistranspordi terviklikkus (Lisa 4.). Ühistranspordi ühendus paranes kui ka tekkis juurde koolibuss, mis sõidutas lapsi (Intervjuu I). Postiivse küljena toodi välja ka vahemaade pikkuste vähenemine. Varasemalt olid linnaliinid pikemad, peale Paikuse ja Audru valla liitumist on Pärnu linn uutes piirides (Intervjuu II). Inimeste igapäevane töö ja vaba ajaga seotud mobiilsuse kasv ning vahemaade muutumine lühemaks, on mõjutanud kogu asustussüsteemi arengut. Sellest tulenevalt saab autor öelda, et ühinemislepingus olev punkt ühistranspordi terviklikkuse kohta (Lisa 4.), sai täidetud ja on siiani püsiv.

Pärnu kui regionaalne arengumootor (Lisa 4.). Punktis sätestati, et Pärnu muutuks regionaalseks keskuseks, punkti realiseerumiks on vaja Pärnust kujundada erinevate teede abil põhja-lõuna kui Ida-Lääne suunaline arengukeskus. Üheks projektiks, millega taheti punkt ellu viia oli Rail Baltica. Antud projekt pole 2025. aastaks realiseerunud, lisaks teistele arendustele, mis oleksid kaasa aidanud regionaalsusele. Mitmes intervjuus toodi välja mitterealiseerumise põhjuseks Ukraina ja Venemaa vaheline sõda.

Järgmine punkt ühinemislepingus oli laste ja noorte üldhariduse toimimine. Audru kool on saanud täieliku renoveerimise, Jõõpre kool, Lindi kool ning teised meie väikesed koolid on saanud tänu reformile suurema rahalise toetuse (Intervjuu IV). Realiseerusid haridusvaldkond, huviharidus teenused, kommunaal, ja logistika. Näiteks tuuakse intervjuus välja (Intervjuu III), kui su laps käib kuskil trennis, siis täna ei ole piire. Käid viies huvialarühmas, valid kooli kas Paikusel või Pärnus. Paikuse koolis on täna üle 600 lapse. Seega parema hariduse pakkumine lastele ja noortele on tänasel päeval realiseerunud (Intervjuu III). Üheks ootuseks oli parema ja

kättesaadavama hariduse tekitamine (Lisa 4.). Kuna Audru vallas polnud gümnaasiumit ning huvitegevused olid linnas, tekitati ühinemisega noortele kättesaadavam haridus. Reform oli ka ajendiks, et kooli mineku kellaaega nihutada tund aega hilisemaks. Peale ühinemist saab öelda, et koolimajades on toimunud remont, paremad transpordi tingimused koolibussi tekitamisega ja suurem valik huvialasid. Lisaks remont, mille koolid läbisid, kuulub investeerimise võimekuse alla (Lisa 4.). Sellest tulenevalt saab autor kinnitada, et investeerimise suutlikkus on kasvanud ning tänu sellele realiseerunud ka parema hariduse pakkumine (Lisa 4.).

Audru ja Paikuse poolt toodi välja ka kindlustunne, mis ühinemise tulemusel tekkis. Võimalik oli väikesel vallal võtta uusi kohustusi, et viia läbi investeringuid. Ühisel organisatsioonil oli lihtsam investeringuid läbi viia, kuna tekkisid juristid ja ametnikud, kes olid kogemustega. Kuivõrd kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ütleb, et omavalitsused peavad osutama ühetaolist teenust, siis tekkiski väiksemates valdades probleem, et kui sul on nii vähe maksumaksjaid, on just väiksemates valdades raskusi kõigi teenuste osutamisega. Enne ühinemist tegid Paikuse ja Audru vald juba koostööd Pärnu linnaga teatavate avalike teenuste osutamiseks. Seega ühinemine oli loogiline samm.

Ühiemislepingusse oli märgitud teenuste kvaliteet ja paremate avalike teenuste osutamine (Lisa 4.). Selle juures toodi välja vajalikkus, et tegevussuunad või avalikud teenused oleksid kaetud omaala spetsialistidega (Intervjuu II). Paranenud on ka teenuste osutamine, sest hetkel on 155 avalikku teenust. Lisaks öeldi, et ühinemise käigus tekivad erinevad võimalused ja investeringute hulk kasvab. Sellega omakorda tekib võimalus pakkuda paremaid avalikke teenuseid (Intervjuu II). Suure omavalitsuse säilitamine on oluline, et tekiks paremad avalikud teenused. Konkurentsipüsimeks, pidime saavutama suurema omavalitsusüksuse, mille juures on ka paremad avalikud teenused, nagu näiteks Tartus (Intervjuu II).

Kuigi Pärnu linn on välja toonud, et ühinemisprotsess oli sujuv, tõid Audru ja Paikuse vallad välja, et tundsid otsuste puhul sõnaõigus puudumist. Autor saab öelda, et Audru ja Paikuse vallad osalesid ühinemisel peamiselt investeringute võimekuse suurenemise tõttu. Samas Pärnu linn soovis peamise eesmärgina saavutada elanike suurenemise ja võimekamana ühinemisest välja tulla. Peale liitumist on Pärnu linn omavalitsusüksusena Eesti linnade seas suurima pindalaga (Jõgi et al. 2022:22,21). Pärnu linnapea tõi välja lisaks, et kuigi haldusreform tõi kaasa omavalitsuste efektiivse toimimise, oleks Sauga või Tahkuranna liitumisel, ühinemine olnud veel tõhusam (Intervjuu II). See oleks olnud veel mõttekam, sest meie inimesi käib Tahkurannas ja Saugas, sellega oleks saanud veelgi enam tekitada piiride

kadumise (Intervjuu II). Põhiline oli siiski rahvaarv, seda nii Pärnu linna vaates, kus paljud kes küll elasid ja olid sisse kirjutatud naabervaldadesse, nad siiski käisid Pärnu linnas tööl ja tarbisid seega ka teenuseid. Paikuse vald oli aga juba rahvaarvult nii väike, et ta oleks sundliidetud. Kindlasti oli ka Audru vallal tulevikus oht, rahvarvu kahanemisel. Noored inimesed liiguvad ära linna. Vajalik oli omavalitsuste piire nihutada, selliselt kuhu inimesed olid liikunud. Paikuse vallas oli näiteks tööealisi inimesi umbes 50 %, kes käisid Pärnus tööl. Kindlasti näevad endised vallajuhid ja ka praegune Pärnu linnapea, et tulevikus laiendab Pärnu linn veelgi enam oma piire. Piiride laienduse alla võiks kuuluda Tahkuranna või Sauga piirkond, kes tänaseks on Tori valla koosseisus.

Autori arvamusel oli arusaadav, et ühinemist oli vaja. Piirkonnas oli vajalik, et investeringute võimekus säiliks ja toimuks areng edasi. Lisaks oli Pärnu linn muutumas tõmbekeskuseks. Kindlasti soodustas positiivset otsust tegema rahaline toetus. Paraneksid ühistransport, teedevõrk, avalikud teenused, koostöö, konkurentsivõime. Eriti kiideti mõlema valla esindaja poolt just seda, et Pärnu linnaliini buss hakkas käima vallakeskustesse. Linnaelanikele hakkasid kehtima soodustused, seega ka Paikuse ja Audru osavaldade elanikele. Lisaks oli liidetavate valdade juhtidel heameel, et spetsialiste tekkis juurde, mida vallad ei oleks jõudnud iseseisvatena palgata. Samas märkis endine Paikuse vallavanem, et justkui võeti individuaalne lähenemine ära. Kuigi oli ka negatiivseid seisukohti, siis lõppotsus ja arvamused olid siiski valdavalt positiivsed, vaadates nüüd ligi kaheksa aastat sellele tagasi.

Kardeti, et valla eksistents kaob ära ja fookus on ainult suurel linnal. Siiski sai selgeks, et kuigi väikesed omavalitsused liitusid, kuna oli vaja rahastust, sundliitmise tõttu oli Pärnu ainukeseks eesmärgiks olla tugevam ja võimekam linn. Pärnu linnapea tõi samuti välja, et omavalitsused konkureerivad kogu aeg üksteisega. Seega oligi vaja, et Pärnus tuleks tugev omavalitsus, kellele konkureidid jääksid alla. Lisaks on teada, et läbirääkimised otsuste tegemisel toovad poliitilises kontekstis rohkem konflikte, suruti Audru ja Paikuse arvamused alla. Kuna uues moodustatud omavalitsuses ajalooline kogukondlik ühtsustunne puudus, siis tuli tegeleda omavalitsusüksuse ühtse identiteedi kujundamisega.

Pärnu linn asustusüksusena on domineeriv nii omavalitsuse sees kui Pärnumaa sotsiaal-majanduslikus arengus (Jõgi et al. 2022. 21). Audru ja Paikuse tõid ka välja, et alguses oli keeruline harjuda, kuna kõik oli uus. Kuid aja möödudes harjusid Paikuse ja Audru osavallakogu olemuse ja osavallakeskuse juhi rolliga. Peamiselt viis liitumist läbi suur kohalik omavalitsus. Seega Pärnu linna poolt ei toodud välja negatiivseid aspekte liitumise poole pealt.

Läbirääkimiste protsess sujus ja koostöö oli olnud väga sujuv. Audru ja Paikuse poolt kõlama, et läbirääkimised ja liitumine oli tugevalt juhitud Pärnu linna poolt. Autor lisab, et kuigi ühinemisprotsess oli kiire, tundus, et Pärnu linn jäi domineerivaks igas arutelus. Suures vallas on vajalik näidata ennast võimalikult tugevana, et konkurentsist püsida. Uute ühinemiste puhul soovib autor, et Sauga ja Tahkuranna liitumisel Pärnu linnaga, oleks vaja tekitada läbirääkimised selliselt, et kõigil valdadel oleks võimalus kaardistada enda vajadused ja ootused. Audru ja Paikuse on välja toonud, et ühinemisprotsess oli rutakalt tehtud ning tegekkult oleks vaja olnud asju veel läbi mõelda.

Kokkuvõte

2015. aastal otsustas Vabariigi Valitsus teostada kohalike omavalitustse reform. Reformi järel otsustasid 2016. aastal Audru ja Paikuse vallad ühineda Pärnu linnaga. Uueks omavalitsusüksuseks sai Pärnu linn ning Audrust ja Paikusest tekkisid osavallad. Ühinemise protsessi käigus loodi ühinemisleping, kuhu kolme valla volikogud lisasid enda eesmärgid. Ühinemisleping koostati neljaks aastaks. Peale haldusreformi läbiviimist pole seni veel keegi uurinud Pärnu linna, Paikuse ja Audru valla ühinemise eesmärkide saavutamist volikogude arvamusest lähtuvalt. Autori arvates on oluline uurida, volikogude ja vallajuhtide nägemuse poole pealt, et mõista millised olid väiksemate valdade ootused. Lisaks pole varasemalt uuritud Audru ja Paikuse ühinemisprotsessi Pärnu linnaga.

Käsitatud lõputöö teema on “Audru ja Paikuse vallavolikogude ootuste realiseerumine Pärnu linnaga ühinemisel”. Uurimistöö eesmärgiks oli uurida, kuidas Audru ja Paikuse vallavolikogude seatud ootused ühinemisele Pärnu linnaga on tänaseks realiseerunud. Püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi seitse intervjuud, liitumise juures olnud vallavolikogu liikmetega. Dokumendite ja intervjuude põhjal leiti vastused kolmele uurimisküsimusele. Töö analüüsis kasutati otsuste tegemise teooria nelja- astmelist mudelit: sündmused (*events*), tegevused (*acts*), majanduslik kasu (*payoff*) ja tulemused (*outcomes*)

Bakalauretöö autor jõudis töö käigus püstitatud uurimisküsimuste järelduseni, et Audru ja Paikuse volikogude ootused realiseerusid Pärnu linnaga ühinemisel. Audru ja Paikuse ootused liitumiseks olid: ühistranspordi terviklikkus, investeerimise võimekus, haridus kui huvihariduse kasv, elanikkonna suurenemine, ning ühtsem juhtimisstruktuur. Etteloetud ootused on 2025. aastaks realiseerunud ning Pärnu linn on otsustanud enda piire veelgi enam laiendada. Uute piiride juurde võiks kuuluda ka Sauga ja Tahkuranna, mis hetkel on Tori koosseisus. Loogiline oli ühinemine ära teha, kuna vallad olid juba tihedalt koostöös.

Kuna järjest enam vähenes elanike arv Pärnu linnas ning seetõttu polnud enam rahalisi ressursse. Liitumise käigus tekkis juurde investeerimisevõimekus. Liitumine oli pikemas plaanis läbimõeldud otsus, kuna elanikkonna arv vähenes ja uuteks investeeringuteks rahalisi ressursse nappis. Ühinemise käigus moodustati Audrust ja Paikusest osavallad. Kogu protsess lõppes ühinemislepinguga. Intervjuudest jäi kõlama, et Paikuse ja Audru valla ühinemine Pärnu linnaga on volikogude arvates aastate jooksul toonud kaasa positiivse kogemuse ning

kõik ühinemislepingusse lisatud punktid on realiseerunud. Pärnu linnapea kinnitas punktide realiseerumist 2025. aastaks ning tõi välja, et juba on esile kerkinud uued eesmärgid, mida täitma hakata.

Kasutatud kirjandus

Audru valla majandusaastaaruanne. 2018.

[file:///Users/annabelkivine/Downloads/o_58_Lisa_Audru%20valla%202017.a.%20majandus%20aasta%20aruanne%20\(1\).pdf](file:///Users/annabelkivine/Downloads/o_58_Lisa_Audru%20valla%202017.a.%20majandus%20aasta%20aruanne%20(1).pdf) (külastatud 14.mai, 2025).

Audru Valla, Paikuse Valla ja Pärnu Linna Ühinemisleping.

Audru valla, Paikuse valla ja Pärnu linna ühinemisleping.

https://parnu.ee/failid/haldusreform/P2rnu_Audru_Paikuse_yhinemisleping_13.12.16.pdf (külastatud 14. Mai, 2025).

Banks, P, A, Gamblin, M, D. 2022. "Successful everyday decision making: Combining attributes and associates". *Judgement and Decision Making*, 17(6): 1255-1286.

Buchanan, L, O`Connell, A. 2006. "A brief history of decision making". *Harvard Business Review* 84(1):32-41.

ERR.2016. "Pärnu linn ning Audru ja Paikuse vallad ühinesid 51 000 elanikuga omavalitsuseks", 27 detsember <https://www.err.ee/579772/parnu-linn-ning-audru-ja-paikuse-vallad-uhinesid-51-000-elanikuga-omavalitsuseks> (külastatud 17. mai, 2025).

Frischherz, B, Millar, G. 2021. "Digital Ethics".

<https://repository.globethics.net/handle/20.500.12424/4306851> (külastatud 18. mai, 2025).

Fülöp, J. "Introduction to Decision Making Methods". Laboratory of Operations Research and Decision Systems, Computer and Automation Institute, Hungarian Academy of Sciences.

Gilboa, I, Schmeidler, D. 1997. "Act similarity in case-based decision theory". *Economic Theory*, 47-61.

Haldusreform. <https://haldusreform.fin.ee/haldusreform/> (külastatud 4. mai, 2025).

Haldusreformi Kontseptsioon. 2015. https://fin.ee/sites/default/files/documents/2022-03/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf (külastatud 14. mai, 2025).

Jones, D, B. 1993. "Reconceiving Decision- Making in Democratic Politics". *The University of Chicago Press*, 41-244.

Kattai, K, Lääne, S, Noorkõiv, R, Sepp, Sootla, G, Lõhmus.M. 2019. “Peamised Väljakutsed Ja Poliitikasoovitused Kohaliku Omavalitsuse Ja Regionaalatasandi Arengus”. *Analüüsi Lõpparuanne*. Tallinna Ülikool, 3-37.

Klein, A, G, Orasanu, J, Calderwood, R, Zsombok, E, C. 1993. “Decision Making in Action: Models and Methods”. *Library of Congress Cataloging-in- Publication Data*.

Laan, M, Kattai, K, Noorkõiv, R, Sootla, G. 2017. “Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel: Viis juhtumianalüüsi”. 165-166

Laan, M, Kattai, K, Noorkõiv, R, Sootla, G.2018. “Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel: viis juhtumianalüüsi”. *Haldusreform 2017 artiklikogumik*, toim Sulev Valner. Autorid: Autorid ja Rahandusministeerium, 165- 230.

Laan, M, Noorkõiv, R, Kattai, K. 2022.”Viis juhtumianalüüsi ühinenud ja ühinemata kohalikest omavalitsustes”. Haldusreformi Seireraport, 21-24.

Levy, K, Chaslow, E, K, Riley, S. 2021. “Algorithms and Decision-Making in the Public Sector”. *Annual Reviews*, 309-334.

Lõppraport. 2017. “Pärnumaa kohalike omavalitsuste koostööorganisatsioonide haldusreformi järgse reorganiseerimise vajaduse analüüs ja tegevuskava koostamine”. Lõppraport Geo Media,3-6.

<https://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/POL%20%C3%BChiskasutused%20EU50888.pdf> (külastatud 15. mai, 2025).

Majandusaastaaruanne.2017. file:///Users/annabelkivine/Downloads/o_58_Lisa_Audru_valla_2017.a._majandusaasta_aruanne.pdf (külastatud 16. mai, 2025).

Mao, F. 2023. “A Brief History of Decisin Theory”. ST.Gallen Financial Economics Review 1-5, november 18.

March, G, J.1994. “Primer on Decision Making: How Decisions Happen”. Toim. The Free Press, 139-172.

Marr, J, J. 2000. “The Military Decision Making Process: Making Better Decisions Versus Making Decisions Better”. *School of Advanced Military Studies*.

Mele, R, A. 1998. "Deciding to act". *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*. 1(100):81-108.

Milkman, L, K, Chugh, D, Bazerman, H, M. 2009. "How Can Decision Making Be Improved". *Sage Journals*, 4(4):379-383.

Millar, G, Frischherz, B. 2024. "Political Decision-Making in a Digital Context at the Crossroads Between Reflective Equilibrium and Discourse Ethics".

Nutt, C, P. 1999. "Public-Private Differences and the Assessment of Alternatives for Decision Making". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2):305-350.

Nutt, C, P. 2006. "Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(2):289-318.

Õunapuu, L. 2014. "Kvalitatiivne ja Kvanitatiivne Uurimisviis Sotsiaalteadustes". Toim. Ede Kärner. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 170-212 .

Pärnu Linn. <https://parnu.ee/omavalitsuse-uldinfo/omavalitsus-parnu-linn/haldusreform-ava> (külastatud 16. mai, 2025).

Pärnu piirkonna ühinemisläbirääkimiste kohtumine.

https://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/P%C3%A4rnu%20-kohtumise%20memo_08%2004%2016.pdf (külastatud 14. mai, 2025).

Pärnumaa Omavalitsuste Liit. <https://pol.parnumaa.ee/haldusreform> (külastatud, 18.mai, 2025).

Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/haldusreform-0> (külastatud 11. mai, 2025).

Rasmussen, J. "Deciding and Doing: Decision Making in Natural Contexts". 158-171

Šalda, T. 2019. "Linnapea: Omavalitsuste liitumine Pärnuks pole kellegi huve kahjustanud". Postimees Maa elu 3. jaanuar. <https://maaelu.postimees.ee/6490247/linnapea-omavalitsuste-liitumine-parnuks-pole-kellegi-huve-kahjustanud> (külastatud 17. mai, 2025).

Salempress. https://salempress.com/Media/SalemPress/Order%20Forms/leadership_pgs.pdf (külastatud 6. mai, 2025).

Science Direct. <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/political-decision-making> (külastatud 19. Mai, 2025).

Sepp, V, Noorkõiv, R. 2018. “Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11 000 elaniku nõue”. *Haldusreform: artiklikogumik*, toim. Sulev Valner. Autorid: Autorid ja Rahandusministeerium, 123- 160.

Sepp, V. 2017. “Eesti uus territoriaalne muster”. *Haldusreform 2017 artiklikogumik*, toim Sulev Valner. Autorid: Autorid ja Rahandusministeerium, 535-555.

Sharafi, A, Sadegh M, A, Taleizadeh, A, A. 2022. „Optimal readjustment of contract variables and the financial outcome of PPP projects in the operation period”. *Construction Management & Economics*.

Ühienmise ajaleht. 2016.

https://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/PRN_valdade_yhin_ajaleht_315x420.pdf

(külastatud 18. mai, 2025).

Lisa 4. Ühinemisleping

2.1 Strateegiline juhtimisvõimekus. Tänapäevaste kohalike omavalitsuste kui kogukondade jätkusuutliku arengu ja strateegilise juhtimisvõimekuse suurendamine nende tugevuste ja arengupotentsiaali maksimaalse kasutamiseks, mis annaks olulise tõuke uue moodustuva kohaliku omavalitsusüksuse tasakaalustatud arengusse. Ühinemine võimaldab vähendada negatiivseid tendentse senistes arengutes, parandada Omavalitsuse elanike elukvaliteeti, arendada igapäevaeluruumi kommunikatsioone ja taristut ning elavdada ettevõtlust.

2.2 Territoriaalne terviklikkus. Omavalitsuse sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise, administratiivse ja territoriaalse terviklikkuse saavutamine, haldussuutlikkuse suurendamine, Omavalitsuse piirkondade omapära säilitamine ning väljakujunenud koostöö arendamine.

2.3 Investeeringusuutlikkuse võimekus. Suutlikkuse loomine ja tagamine Euroopa Liidu ja teiste organisatsioonide vahendite kaasabil täiendavateks investeeringuteks, mis tõstaksid elanike elukvaliteeti ja võimaldaksid edendada kohalikke arengueeldusi.

2.4 Kohalik demokraatia. Kodanikualgatusele ja vastutusele suunatud tegevuste toetamine Omavalitsuse kõigi piirkondade kogukonnapõhise aktiivse toimimisega alt üles initsiatiividel.

2.5 Avalike teenuste kättesaadavus. Uue omavalitsusüksuse elanikele avalike teenuste hea kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamine osavaldades ja linnas, nende olemasoleva taseme, e-teenuste ja infohalduse täiustamine.

2.6 Ühistranspordi terviklikkus. Omavalitsusesisese ühistranspordisüsteemi korraldamine tõhusaks ja toimivaks, integreerides erinevaid transpordiliike inimeste liikumis- ja tööhõivele ning haridusvajadustele vastavaks.

2.7 Pärnu kui regionaalne arengumootor. Pärnu arengupotentsiaali rakendamine eesmärgiga muutuda Läänemere-äärseks regionaalseks keskuseks ja lülituda üleeuroopalistesse toimevõrgustikesse. Kujundada Pärnust erinevate transpordi- ja kommunikatsiooniteede – maanteed, raudtee, mereteed (sadam), õhuteed (lennuväli) – ristumise sõlmpunkt, mis võimaldaks muutuda regiooni põhja-lõuna ja ida-lääne suunaliseks arengu- ja integratsioonikeskuseks.

2.8 Riigi funktsioonide ülevõtmise suutlikkuse kujundamine. Omavalitsuse suutlikkuse loomine riigi funktsioonide ülevõtmiseks koostöös riigi keskvõimuga riigiasutuste haldamisel.

2.9 Ettevõtluskeskkonna elavdamise võimekus. Ettevõtluskeskkonna elavdamise ja ettevõtete konkurentsivõime kasvu toetamise võimekuse suurendamine.

2.10 Kõikide sihtrühmade vajaduste parem arvestamine ja nendele suunatud teenuste kvaliteedi parendamine.

2.10.1 Lastele ja noortele. Kõigile Omavalitsuse territooriumil elavatele lastele ja noortele parima võimaliku hariduse ning piiranguteta ja mitmekesise huvihariduse kättesaadavuse tagamine.

2.10.2 Kiire interneti kättesaadavus. Kiire interneti kättesaadavuse suurendamine Omavalitsuse kõikides piirkondades.

2.10.3 Sotsiaalhoolekande korraldamine. Kujundatakse tõhus korraldus eakate ja erivajadustega inimeste sotsiaalhoolekande ning perede toimetuleku tagamiseks, lastekaitse kindlustamiseks ja elanikkonna töövõime hoidmiseks.

Lisa 2. Intervjuud

1. Intervjuu I Siim Suursild kestis 40 min (18 märts *Zoom*). Intervjueeritav oli otseselt seotud haldusreformi läbiviimisega Pärnu linnas. Audru endise vallavanemaga viidud läbi intervjuu aitas luua selgema pildi liitumise põhjusest kui ka liitumislepingu punktide realiseerumisest.
2. Intervjuu II Romek Kosenkranius kestis 1h 3min (21 märts *Teams*). Intervjueeritav oli haldusreformi läbiviimise ajal reformiga seotud ning osales aktiivselt protsessi loomisel. Tema intervjuu andis parema ülevaate liitumise põhjustest, liitumislepingu punktidest ja täide läinud eesmärkidest 2025. aastaks.
3. Intervjuu III Kuno Erkmann kestis 43 min (24 märts *Teams*). Intervjueeritav oli otseselt seotud liitumisprotsessiga, olles Paikuse endine vallavanem. Tema intervjuu andis laiemat pildi liitumise põhjusest, liitumislepingu punktidest kui ka protsessi kulgemisest.
4. Intervjuu IV Kai Oraste kestis 30 min (2 aprill *Teams*). Intervjueeritav oli otseselt seotud liitumisprotsessiga, olles Audru vallavolikogu liige. Tema intervjuu andis laiemat pildi volikogu sisesest arutelust ning arvamusest haldusreformi läbiviimisest.
5. Intervjuu V Vahur Mäe kestis 23 min (1 aprill *Zoom*). Intervjueeritav oli haldusreformi ajal Pärnu linnavolikogu liige ning seotud reformi läbiviimisega. Tema intervjuu andis parema ülevaate volikogu siseselt toimunud aruteludest kui punktide realiseerumisest.
6. Intervjuu VI Priit Annus kestis 23 minutit (8 aprill *Teams*). Intervjueeritav oli haldusreformi eel Audru abilinnapea ja reformi järel Audru osavallakeskuse juht. Tema intervjuu andis parema ülevaate, reformi läbiviimisest Audru vallas ning täidetud eesmärgidest 2025. aastaks.
7. Intervjuu VII Marika Valter kestis 33 minutit (25 aprill *Teams*). Intervjueeritav oli haldusreformi eel Paikuse linnavolikogu liige ning pärast haldusreformi toimumist Paikuse osavallakeskuse juht. Tema intervjuu andis parema ülevaate haldusreformi mitte toetanud osapoolena arvamuse ja kuidas on ootused realiseerunud 2025. aastaks.

Lisa 1. Intervjuu nõusoleku vorm

Intervjuu nõusoleku vorm

Bakalaureusetöö “Audru ja Paikuse valla volikogude ootuste realiseerumine Pärnu linnaga ühinemisel”

2018. aastal rakendunud haldusreformi tulemustena tuuakse välja kodanike kaugenemine oma kohalikust omavalitsusüksusest, ebaloogilised üksused ja keeruline struktuur. Teistpidi on öeldud, et avalike teenuste kvaliteet on paremaks läinud. Tänapäevaks on palju analüüsitud haldusreformi toimimist, ootuseid ja tulemusi. Üheks keerukuseks, mida ei ole veel uuritud, on ootuste realiseerumine just volikogu näitel ning kas vastuvõetud ootused on täide läinud peale liitumist.

Andmete kogumiseks viiakse läbi intervjuu ning seda salvestatakse. Saadud infot kasutatakse ainult antud bakalaureusetöös ning kolmandatele isikutele ei edastata.

Bakalaureusetöö kirjutaja on Johan Skytte poliitikauuringute instituudi riigiteaduste eriala 3. kursuse tudeng Annabel Kivine. Töö juhendaja on Johan Skytte poliitikauuringute instituudi juhataja Dr. Kristiina Tõnnisson.

Mind,, on informeeritud ülalmainitud uuringust ja ma olen teadlik läbiviidava uurimistöö eesmärgist ja uuringu metoodikast. Kinnitan oma nõusoleku intervjuu andmiseks allkirjaga.

Intervjueeritava allkiri:

Kuupäev.....

Lisa 3. Intervjuu näidisküsimused

Töö autor valmistas intervjuudeks ette näidisküsimused, mis olid aluseks intervjuu ülesehitatud struktuurist. Intervjuu näidisküsimused olid osa poolstruktureeritud intervjuudest, vajadusel küsis autor jooksvalt küsimusi juurde.

Intervjuu Romek Kosenkranusega ja Vahur Mäega

1. Mis oli ajendiks, et ühinemisprotsessiga alustasite (palun nimetage kolm peamist faktorit)?
2. Millised olid Pärnu linna poolt seatud eesmärgid ja ootused (ühinemiseks)?
3. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimise protsessile Pärnu linnas?
4. Kuivõrd keeruline oli otsustuse protsess lõppotsuseni jõudmiseks?
5. Millised olid peamised punktid liitumislepingus mis realiseerusid?
6. Milline oli majanduslik mõju ühinemise tulemusel Pärnu linnale?
7. Millised olid peamised muutused, mida reform kaasa tõi?
8. Millised Pärnu linna seatud eesmärgi jäida täitamata?
9. Millised olid peamised reformiga seotud õppetunnid?
10. Kui keeruline oli ühinemislepingus olevaid punkte täide viia?
11. Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi näete suure ja väikese KOVi liitmise juures?
12. Kuidas on 2025. aastaks Pärnu linna ühinemisele seatud ootused realiseerunud (eesmärgid täidetud)?
13. Millised olid suurimad keerukused seoses ühinemisega?

Intervjuu Kuno Erkmanniga ja Marika Valteriga

1. Mis oli ajendiks, et ühinemisprotsessiga alustasite (palun nimetage kolm peamist faktorit)?
2. Millised olid Paikuse valla poolt seatud ootused ja eesmärgid?
3. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Paikuse vallas?
4. Milline oli vallaelanike suhtumine ühinemisprotsessi algatamisel? Kas oli vaja teha palju selgitustööd?
5. Millised olid peamised punktid mis realiseerusid/jäid täitmata?
6. Milline oli majanduslik mõju ühinemisel Pärnu linnaga Paikuse vallale?

7. Kuivõrd keeruline oli otsustus protsess lõppotsuseni jõudmiseks?
8. Milline oli Paikuse valla enda eelistus seoses ühinemisega?
9. Kuivõrd 2025. aastaks on Paikuse valla ühinemisele seatud ootused realiseerunud (eesmärgid täidetud)?
10. Palun nimetage kokkuvõttes ühinemise tulemusel saavutatud positiivsed ja võib-olla ka negatiivsed tulemid?
11. Milline on Teie arvates suurim muutus, mida haldusreform kaasa tõi?
12. Millised olid Paikuse valla jaoks positiivsed tegurid (transport, koolivõrk), mis paranesid
13. peale liitumist Pärnu linnaga?
14. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Intervjuu Siim Suursillaga

1. Mis oli ajendiks, et ühinemisprotsessiga alustasite (palun nimetage kolm peamist faktorit)?
2. Millised olid Audru vallavalitsuse poolt seatud eesmärgid ja ootused?
3. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Audru vallas?
4. Millised olid peamised punktid liitumislepingus mis realiseerusid?
5. Milline oli majanduslik mõju ühinemisel Pärnu linnaga Audru vallale?
6. Kuivõrd keeruline oli otsustus protsess lõppotsuseni jõudmiseks?
7. Kuivõrd 2025. aastaks on Audru valla ühinemisele seatud ootused realiseerunud (eesmärgid täidetud)?
8. Millised Audru valla seatud eesmärgid jäid täitamata?
9. Milline on tagantjärele Teie hinnang haldusreformi teostamisele Audru vallas?
10. Millised olid Audru valla jaoks positiivsed tegurid (transport, koolivõrk), mis paranesid peale liitumist Pärnu linnaga?
11. Palun nimetage kokkuvõttes ühinemise tulemusel saavutatud positiivsed ja võib-olla ka negatiivsed tulemid?
12. Milline on Teie arvates suurim muutus, mida haldusreform kaasa tõi?
13. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Intervjuu Kai Oraste ja Priit Annusega

1. Millised olid Audru vallavalitsuse poolt seatud eesmärgid ja ootused?
2. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Audru vallas?

3. Millised olid peamised punktid liitumislepingus mis realiseerusid?
4. Kuivõrd keeruline oli otsustus protsess lõppotsuseni jõudmiseks?
5. Kas volikogu siseselt tuli teha palju selgitustööd?
6. Kuivõrd 2025. aastaks on Audru valla ühinemisele seatud ootused realiseerunud (eesmärgid täidetud)?
7. Millised Audru valla seatud eesmärgid jäid täitamata?
8. Milline on tagantjärele Teie hinnang haldusreformi teostamisele Audru vallas?
9. Millised olid Audru valla jaoks positiivsed tegurid (transport, koolivõrk), mis paranesid peale liitumist Pärnu linnaga?
10. Palun nimetage kokkuvõttes ühinemise tulemusel saavutatud positiivsed ja võib-olla ka negatiivsed tulemid?
11. Milline on Teie arvates suurim muutus, mida haldusreform kaasa tõi?
12. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Abstract

The aim of this work was to study expectations of the Audru and Paikuse rural municipality councils upon merging with the city of Pärnu. Seven interviews were conducted with the members of the rural municipality councils, in order to answer the research questions. The conducted interviews were synthesized with the analysis of the merger agreement to draw conclusions.

The administrative reform in Pärnu County began with the merger negotiations in 2016. In 2017, was realized— During the merger Audru ja Paikuse became rural municipalities and Pärnu became the unified name the city of. The merger process ended with a merger agreement, in which the merged municipalities indicated their expectations. The aim of this bachelor's thesis was to identify the expectations of the Audru and Paikuse rural municipality councils regarding the merger with the city of Pärnu, and how expectations have been realized by 2025.

As a result of the bachelor's thesis, was found that the main expectations of the Audru and Paikuse rural municipalities for the merger were: the integrity of public transport, investment capacity, availability of school networks and hobby education, population growth, and a more unified management structure. The expectations set by the councils have all become reality upon merging with the city of Pärnu. The written expectations revealed that public transport improved, the road network expanded, access to education increased, and various investments were implemented (renovation of school buildings, hobby centers, light traffic roads). In addition, the quality of public services and the proportion of specialists in their field improved. The author can confirm that by 2025, all the written goals have been preserved, including the identity of small rural municipalities, as well as the nature of district rural municipalities.

It was clear from the interviews that the implementation of the expectations of the Audru and Paikuse rural municipalities took place quickly, and the merged rural municipalities saw a positive impact on the growth of investments upon merging with the city of Pärnu. The cooperation between the merged municipalities was smooth and the decision-making process was reached without any negative steps. The leaders of the municipalities and the current mayor of Pärnu have mentioned that since the merger process was successful, they see the expansion

of the city of Pärnu even further in the future. The expansion of the borders could also include Tahkuranna or Sauga, which are currently part of the Tori municipality.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Annabel, (isikukood: 60211270223) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose “Audru ja Paikuse vallavolikogude ootuste realiseerumine Pärnu linnaga ühinemisel” (Expectations of the Audru and Paikuse rural municipality councils upon merging with the city of Pärnu), mille juhendaja on Kristiina Tõnnisson,

- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace’is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace’i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.