

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu Kolledž

Ettevõtluse osakond

Lauri Luur

**VÕIMALIK KOHALIKE OMAVALITSUSE ÜKSUSTE
ÜHINEMINE JA SELLE MÕJU PIIRKONNA
ARENGULE ARE, HALINGA JA SAUGA VALLA
NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Ph D Matti Raudjärv

Pärnu 2013

SISUKORD

Sissejuhatus.....	5
1. Haldusreformi teoreetiline taust ning vajadused.....	7
1.1. Kohaliku omavalitsuse teke ja areng Eestis	7
1.2. Kehtiv omavalitsussüsteem.....	9
1.3. Omavalitsuste suurendamine.....	14
1.4. Muutused Eestis ja maailmas	18
2. Erinevate liitumisvõimaluste võrdlev analüüs	22
2.1. Ülevaade 2012. aasta omavalitsuskorralduse reformikavast.....	22
2.2. Are, Halinga ja Sauga valdade võimalik ühinemine	24
2.2.1. Valdade majanduslik taust ja peamised rahvastikunäitajad	24
2.2.2. Valdade peamised haridusvaldkonna näitajad	28
2.2.3. Taristud, jäätmekäitlus ning transpordikorraldus.....	31
2.2.4. Tervishoid ja sotsiaaltoetused	35
2.2.5. Are, Halinga ja Sauga valdade võimalik ühinemismudel	38
2.3. Alternatiivsed ühinemisvõimalused	39

2.4. Peamised järeldused ja ettepanekud	45
Kokkuvõte	48
Viidatud allikad	51
Lisad	56
Lisa 1. Eestis 1996. - 2009. aastatel ühinenud ja nende baasil moodustunud kohaliku omavalitsuse üksused	56
Lisa 2. Väljavõte kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest	57
Lisa 3. Elukoha ja tööaja ankurpunktide keskused, linnaregioonid ja tagamaad mcp-meetodil	58
Lisa 4. Rahvaarvu suhteline muutus omavalitsusüksustes 2000-2011	59
Lisa 5. Eestis registreeritud sündid ja surmad aastatel 1990-2011	60
Lisa 6. Maailma rahvastik vanuse gruppide ja soo järgi (<i>population by age groups and sex</i>)	61
Lisa 7. Valdade suuruste dünaamika 1950-2000ndad Euroopas	62
Lisa 8. Pärnumaa omavalitsuste liidu vastuskiri regionaalministrile	63
Lisa 9. Sauga valla elanike juurdekasv 2000-2010 haldusüksuste kaupa	65
Lisa 10. Are, Halinga ja Sauga valdade 2013. a eelarvete võrdlus	66
Lisa 11. Tõmbekeskuste hindamiseleht Pärnu-Jaagupi alevi kohta	68
Lisa 12. Tõmbekeskuste hindamiseleht Are aleviku kohta	70
Lisa 13. Pärnumaa omavalitsuste rahvaarvu dünaamika 2000-2011	72

Lisa 14. Pärnumaa omavalitsuste ja Vigala valla 2011. a tegevuskulude ja valitsemiskulude võrdlus.....	73
Lisa 15. Pärnumaa omavalitsusjuhtide seas läbi viidud küsitluse ankeet	74
Summary	76

SISSEJUHATUS

Käesolev bakalaureuseöö on kirjutatud teemal „Võimalik kohalike omavalitsuse üksuste ühinemine ja selle mõju piirkonna arengule Are, Halinga ja Sauga valla näitel“. Eesti Vabariigi omavalitsusliku reformi vajalikkusest on räägitud sisuliselt alates Eesti Vabariigi taastoomisest 1991. aastal. Aja jooksul on välja pakutud erinevaid lahendusi, millest üksi pole jõudnud teostuseni. Põhiline probleem millele tuginetakse on omavalitsuste paljusus ning suur erinevus. Keskvalitsus on küll kujundanud liitumisi soosiva poliitika, kuid kõik on viinud selleni, et paarikümne aastaga on liitujaid vaid mõnekümne ligi, mille tõttu on tekkinud mõned suured vallad, kuid alles on jäänud ka suur hulk mikrovaldasid.

Töös uuritakse ja analüüsitakse omavalitsusüksuste ülesandeid, vastutust ja rolli kohaliku elu kujundamisel ning juhtimisel, eesmärgiga leida sobivaim lahendus Are, Halinga ja Sauga valdade ühinemiseks. Töös uuritakse kohaliku omavalitsuse teket ja arengut Eesti Vabariigis, saamaks ülevaadet omavalitsuste arengutest ja arengu seostest erinevatel ajaperioodidel. Lisaks uuritakse ning analüüsitakse haldusreformi eesmärke ning erinevaid positiivseid ja negatiivseid argumente, lähtuvalt omavalitsuste suurusest. Töö empiiriline osa keskendub eeskätt Are, Halinga ja Sauga valdade vaheliste seoste analüüsile. Taoline probleemipüstitus on vajalik omavalitsuste, sh eeskätt Are, Halinga ja Sauga valdade, arengu suunamiseks omavalitsuskorraldusreformi läbiviimisel.

Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised uurimisülesanded:

- omavalitsuste ajaloolise tausta uurimine ja analüüs;
- omavalitsuste toimimise põhireeglite uurimine ja analüüs;
- omavalitsusreformi teostamise eesmärkide uurimine ja analüüs;
- omavalitsuste suuruse mõju uurimine ja analüüs lähtuvalt seatud ülesannetest, vastutusest ja avalike teenuste kvaliteedist;

- Are, Halinga ja Sauga valdades pakutavate teenuste ja elanike liikumissuundade analüüs;
- Pärnu maakonna omavalitsuste alternatiivsete liitumiskavade analüüs.

Töös on kasutatud erinevat organisatsioonide juhtimisalast kirjandust, kaasa arvatud erasektori juhtimise ja arendamise valdkonnast, kuna autori arvates on mõistlik avalike teenuste arendamisel arvestada erasektoris toimuvaid muutusi ja trende, tagamaks jätkusuutlik areng avalikus halduses. Töö empiirilises osas on tuginetud 2011. aasta rahvaloenduse tulemustele, Pärnumaa omavalitsuste majandusaasta aruannetele ning arengukavades välja toodud andmetele. Töös kasutatakse erinevaid prof. Sootla jt poolt koostatud haldusreformi teemalisi artikleid ja uurimistöid, mis toovad välja rea omavalitsuste liitmisel tekkivaid kasulikke mõjusid. Lisaks kasutatakse ka erinevat haldusjuhtimisalast võõrkeelselt kirjandust.

Töö koosneb kahest osast ning nende alamosades. Esimene osa sisaldab probleemipüstituse teoreetilist käsitlust, analüüsides 2013. aasta kevadel toimiva omavalitsuskorralduse positiivseid ning negatiivseid külgi, tuginedes erinevates kirjanduslikes allikates välja toodud haldusreformi eesmärkidele ja vajadustele. Teises osas analüüsitakse Pärnumaa omavalitsuste, sh peamiselt Are, Halinga ja Sauga valdade omavahelisi seoseid ning arengulisi eripärasid selgitamiseks välja parima sobiva lahenduse haldusreformi kujundamiseks antud piirkonnas.

1. HALDUSREFORMI TEOREETILINE TAUST NING VAJADUSED

1.1. KOHALIKU OMAVALITSUSE TEKE JA ARENG EESTIS

2013. aastal kehtiv Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on ühetasandiline, kuid alates Vabariigi tekkimisest 1918. aastal võib omavalitsuste arengu jagada kolme etappi. Esimene periood kestis kuni nõukogude okupatsioonini. Algselt moodustati Eestis kahetasandiline omavalitsus, mille esimese tasandi moodustasid vallad, alevid ja linnad (kokku oli neid 398) ning teise tasandi moodustasid 11 maakonda. 1934. aastal kaotati omavalitsuste teine tasand ning aastatel 1938-1939 viidi läbi ulatuslik haldusreform, mille käigus vähendati valdade arvu 281-ni, seejuures jäid 33 linna reformist puutumata. Teine periood vältas kogu okupatsiooni perioodi kuni aastani 1990 ja selle käigus moodustati 1945. aastal omavalitsuste asemele 636 külanõukogu ning 1950. aastal maakondade asemele 39 rajooni. Nõukogude okupatsiooni lõpuks viidi läbi märkimisväärsed muudatusi Eesti haldusterritoriaalses korralduses, mille tulemusena jäi Eestisse 15 rajooni ja 255 kohaliku tasandi üksust. Kolmas periood algas sisuliselt Eesti Vabariigi taasloomisega, mille käigus moodustati algselt kahetasandiline omavalitsuste süsteem, kuid üleminekuperioodi lõpuks, 1994. aastal, kaotati omavalitsuste teine tasand. (Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng 2013). Antud ajalooline läbilõige kohalike omavalitsuste arengust viitab pidevale omavalitsuste reformimisele, kuid läbivaks tunnuseks on kohaliku tasandi üksuste vähendamine riigikorra stabiliseerudes ning majanduse arenedes.

Kui vaadelda lähemalt omavalitsuste arengut kolmandas perioodis, ehk peale taasiseseisvumist, näeme jällegi suundumust omavalitsuste üldarvu vähenemisele. Kohalike omavalitsuste üksuste taasloomisele pani aluse Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mis

jõustus 1990. aasta esimesel jaanuaril (Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng 2013). Vastavalt Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse paragraafi kaks lõikele kaks, moodustati omavalitsusüksused endiste külanõukogude baasil ning teise tasandi omavalitsuse moodustasid maakonnad ehk endised rajoonid (Eesti ENSV ... 1990). Ülemineku- ja reformiperiood lõppes 1995. aastal, kui võeti vastu pakett erinevaid kohaliku omavalitsuse elu korraldavaid seaduseid (Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng 2013):

- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
- valla- linnaeelarve seadus;
- valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus;
- vohalike maksude seadus;
- eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.

Loetletud seaduseid on tänaseks küll täiendatud ja muudetud, kuid põhimõte on jäänud samaks. „Põhiliseks muudatuseks oli ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamine. Esimese tasandi moodustasid vallad ja linnad ning ka senistest alevitest said arvestades nende endi taotlusi, kas linnad või vallad. Maakonnast sai riikliku regionaalhalduse üksus, maa- vanemast riigi esindaja maakonnas. Senistest vabariiklikest linnadest said omavalitsusüksused maakonna koosseisus. Linnad ja vallad said konkreetsed seadustest tulenevad funktsioonid ja pädevuse. Kui seni oli neil õigus funktsioone täita võttes need üle maavalitsuselt, siis nüüdsest oli see üldine ja ühetaoline kohustus. Samuti muutusid vallad ja linnad maksusüsteemi vahetuks subjektiks. Muutus kohalikesse eelarvetesse laekuvate maksude struktuur. Kuna teise tasandi kohaliku omavalitsuse (KOV) kaotamisega läksid mitmed seni te- mal lasunud funktsioonid üle riigile, siis kitsenes ka kohaliku omavalitsuse maksubaas ter- vikuna. Kohaliku omavalitsuse põhitulubaasiks kujunes 52% füüsilise isiku tulumaksust (alates 1996. aastast 56%).“ (Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng 2013). Sisuliselt vahe- tult pärast kehtiva korra loomist, tekkis ühiskonnas aga elav diskussioon omavalitsuste liigse koguarvu ja ebaühtlaste suuruste üle, mistõttu peavad paljud vajalikuks omavalitsuste ko- guarvu vähendamist ning võrdsema võimekusega omavalitsuste loomist.

1.2. KEHTIV OMAVALITSUSSÜTEEM

2013. aasta alguse seisuga on Eestis 226 omavalitsust, sh 33 linna ja 193 valda (Eesti territooriumi ... 1995). Kuni käesoleva hetkeni pole sisuliselt asunud kehtivat omavalitsussüsteemi muutma ja kedagi sunniviisiliselt liitma. Aastal 2004 kehtestas Riigikogu küll kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse, mis nägi ette ka toetuse ühinemisele omavalitsustele, kuid suuri muudatusi antud õigusakt pole endaga kaasa toonud, peale mõne üksiku ning väga mõistliku liitumise. Toimunud liitumised on valdavalt olnud rõngasvaldade või väikevaldade ühinemine keskustega (vt lisa 1). Aastatel 1996 kuni 2009 toimus 22 ühinemist, sh 13 ühinemist enne eelpool nimetatud seaduse jõustumist (Viks 2012: 3). See annab aga tõestust selle kohta, et vaatamata rahalisele toetusele ei kiputa vabatahtlikult ühinema ning taoline areng loob pigem soodsa pinnase väga erineva suuruse ja võimekusega valdade tekkeks, mis omakorda viib ebaühtlase regionaalse arenguni. Viimast väidet kinnitab ka asjaolu, et aastal 2009 oli Eestis alles 49 väikevalda, kus oli alla 1500 elaniku ning jätkuvalt eksisteerivad veel mõned rõngasvallad (Viks 2012: 8). Mõistmaks tekkinud olukorra tõsidust, tuleb minna tagasi probleemi korraliku sõnastamise juurde, sest mõistmata seda, mida püütakse lahendada, ei saavutata ka head tulemust.

On ülekohtune väita, et väiksemad omavalitsused on halvemad kui suuremad, sest kõik sõl-
tub neile pandud ülesannete hulgast. Soovides leida ideaalse suurusega valda, tuleb põhjalikult analüüsida KOVile pandud ülesandeid ning nende täitmiseks vajalike vahendeid. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) määrab ära põhilised vastutusvaldkonnad, milleks on haridus, kultuur ja sport, sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kommunaalmajandus, infrastruktuuri korrashoid, jäätmemajandus, planeerimistegevus jt (Kohaliku omavalitsuse korralduse ... 1993). Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõik omavalitsuse territooriumil toimuv või selle elanikke puudutav on omavalitsuse pädevuses või huviorbiidis. Märt Moll (2007: 3) on oma omavalitsusüksuste ülesandeid kajastavas kirjutises välja toonud, et kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks on kogukonna elu juhtimine ning kohaliku omavalitsuse funktsioonid on oma iseloomult kogukondlikud funktsioonid. Väiksemates maaomavalitsustes on antud põhimõtte väga hästi tuntav ja märgatav, sest kogukondlikult kor-

raldatakse kogu elu ning tihti on ka omavalitsuse juhid ja ametnikud sama kogukonna liikmed.

Esmapilgul ei paista probleemi olevat, kuid järjest enam kogub ühiskonnas hoogu diskussioon ülesannete paljususe ning vahendite vähesuse üle, või õigemini on probleemiks pigem liiga täpne vahendite kasutamise ettekirjutus keskvalitsuse poolt. Samal teemal arutlevad ka Peter Friedrich, Janno Reiljan, Chang Woon Nam, kes väidavad, et lisaks eelnevatele ülesannetele tuleb Euroopa liidus toime tulla uute nõuetega, mis puudutavad kohalike omavalitsuste vastutusel toimuvat infrastruktuuriteenuste pakkumist. Siin peitub potentsiaalne konfliktiallikas, sest rahaeraldised kohalikele omavalitsustele on pea täielikult keskvalitsuse kontrolli all ja kohalike omavalitsuste kaasärääkimisvõimalused valitsustasandite vaheliste rahavoogude kujundamisel on väga tagasihoidlikud. (Friedrich, P., Reiljan, J., Chang Woon Nam. 2010: 53). Eelpool nimetatud väidet kinnitab Märt Molli poolt koostatud ülevaade riigieelarve ja kohalike eelarvete tuludest, milles on selgelt näha sihtotstarbeliste eraldiste kasv omavalitsusüksustele ajavahemikul 1998 kuni 2007, samal ajal, kui muude omatulude kasv on jäänud riigi omast väiksemaks (vt Tabel 1).

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste tulude struktuuri dünaamika

	1998 (1000 000 EEK)	2007 (1000 000 EEK)	Muutus (%)
Riigieelarve (ilma sotsiaalmaksuta)	15 287	54 647	357
KOV eelarved	6 998	20 150	288
Tasandusfond	746	1301	174
Ülejäänud toetused	835	5 388	645
Omatulud	5 417	13 461	248
Ülejäänud teotuste ja omatulude suhe (%)	15,4	40,0	

Allikas: Moll 2008: 16, viidatud Kattai jt 2008: 16 vahendusel

Kui aga vaadata omavalitsuste moodustamise aluseks olevat Eesti Vabariigi põhiseadust (PS), siis selle § 154 järgselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi ja tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sama seaduse § 157 ütleb, et

kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus ning kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Ehk siis, seadusandja mõte põhiseadust luues oli moodustada tugevad ja iseseisvad omavalitsusüksused, mis läbi iseseisva eelarve ning otsustusõiguse juhivad kohalikku elu. Eelnevale tuginedes tuleb aga tunnistada, et selliselt pole läinud ja keskvalitsus kontrollib läbi sihtotstarbeliste eraldiste üha suuremat osa omavalitsuste eelarvetest.

Kui nüüd aga analüüsida eelmises lõigus esile toodud probleemi ning püüda mõista, miks olukord üldse selliseks on kujunenud, tuleb tagasi tulla omavalitsuste suuruste, sh eelkõige suuruste erinevuse juurde. On üsna loogiline järeldada, et vajaduse erinevate avalike teenuste, nagu haridus, sotsiaalhoolekanne jmt, järele loovad kogukonna elanikud ning mida suurem on tarbijate hulk, seda rohkem tuleb ressursse erinevate teenuste osutamiseks kasutada. Mida väiksem on aga omavalitsuses elavate kodanike arv, seda vähem on maksu- maksjaid ning ühes sellega, väheneb ka omavalitsuse eelarve ja ametnike arv. Ühes ametnike arvu vähenemisega, kannatab aga kogu avaliku halduse kvaliteet, sest üks isik peab vastutama väga erinevate valdkondade eest, milles tal puudub tihti igasugune pädevus. Geomeedia OÜ on 2001. aastal teostatud omavalitsuste ühinemise uuringus välja toonud rea positiivseid mõjutusi, sh ametnike võimaluse spetsialiseeruda, osajaga töötajate arvu vähenemise ning omavalitsuste poolt osutatavate teenuste kvaliteedi ühtlustumise (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41). Ametnik võib olla küll väga suur patrioot ja püüda teha kõik oma elanike huvides, aga kui vaadata seadusega määratud ülesannete hulka (vt lisa 2), siis paari inimesega kõige eest vastutamine muutub paraku keerukaks ning töö pealiskaudseks.

Tõenäoliselt pole ilmtingimata vajalik kõigi eri valdkondade jaotamine erinevate ametnike vahel, kuid vastutusalasid ei tohiks olla rohkem kui paar kattuvat inimese kohta. Spetsialiseerumise ja teenuste ühtlustumise kasvuta ei jäägi keskvalitsusel muud üle, kui kohelda kõiki omavalitsusi võrdselt ning võtta endale suurem juhtimise ja vastutuse roll. Antud väidet kinnitab maailmas väga laialt levinud praktika, et avaliku võimu teostamiseks kohalikul tasandil, on kaks erinevat põhimõtet, millest üks on kogukonnapõhine elu juhtimine koos

ülimalt suure tsentraliseerituse ning eelarve eraldiste kontrollimisega keskvalitsuse poolt ja teine mudel on pigem teenustepõhine omavalitsus, mis hõlmab mitmeid kogukondasid ning on piisavalt autonoomne iseseisvaks majandamiseks (Kattai, Sootla 2009: 15). Autori väitel on Eesti suund selgelt kogukonnapõhiste omavalitsustele, kus keskvalitsuse roll järjest suureneb ja kui ei tehta lähiajal kardinaalset muudatust, jääb KOVidele tulevikus järjest vähem ülesandeid ja vastutust.

Lisaks väikeste valdade ametnike vähesele spetsialiseeritusele, takistab kohalikku arengut veel suur killustatus ehk piirid valdade ja ka maakondade vahel. Sisuliselt seisneb takistus just erinevates piiriülestes tegevustes (näit: KOV vastutusallas olev mitme omavalitsuse elanikke puudutava teenuse osutamine või suuremate investeeringute tegemine kogu regiooni huve arvestades jms). Väga inimlik on, et iga omavalitsuse juht suunab investeeringuid just oma KOVi huve arvestades, samas ei ühti see alati laiemal piirkonnal, näiteks maakonnal, ühiste huvidega (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 42). Lisaks investeeringutele tekib tihtilugu probleeme ka piiriüleste teenuste osutamisega, nagu näiteks bussitransport, taristud jms (Kattai jt 2010). Peeter Drucker (2003: 48) viitab piiridest tingitud probleemidele üldiselt, nimetades, et üheks 21. sajandi suuremaks väljakutseks on erinevatest piiridest tekkivate komplikatsioonide ületamine ja likvideerimine, sest erinevate tegevuste ja koostöölepete juhtimine ning riigipiirid (samuti ka valla- ja maakonnapiirid) enam ei ühildu. Seetõttu on autori arvates mõistlik asuda suuremaid muutusi nõudvaid tegevusvaldkondi hindama ja arendama just suuremat piirkonda silmas pidades, kui ainult ühele vallale või linnale keskendudes. Terviklikkus saab tekkida piiride kaotamise või parema koostöö ja lõimumise abil. Antud lähenemine kindlasti suurendab Eesti eri piirkondade rahvusvahelist konkurentsi, samas kaovad ära elanike igapäevaelu mõjutavad pisemad takistused.

Rahvusvahelistumist arvestades on ülisuurte omavalitsuste idee hea – üks rahakott, vähem otsustajaid jms. Kuid igal mündil on kaks külge, mistõttu on kehtival paljude omavalitsustega süsteemil ka oma eelis. Nimelt just omavalitsuste paljusus aitab omal moel kaasa erinevate piirkondade ühtlasemale arengule (või vähemalt aitab ääremaastumist teataval määral pidurdada), sest omavalitsused pakuvad mitmetes eri piirkondades tööd ja nagu varem mainitud, siis kogukonnapõhise valitsemise puhul tegeletakse pigem just oma piirkonna

arendamisega. Suuremate omavalitsuste puhul tekib aga kaugematele piirkondadele ääremastumise oht (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41). Elu võimalikkuse säilitamine Eestimaa erinevates kohtades on samuti väärtus, mida tuleb hoida, kuid seejuures tuleb kindlasti põhjalikult analüüsida, et kuidas seda teha.

Kogukonda arendades ei tohi aga unustada laiemat tervikpildi hindamist ja kujundamist. Tänapäeva maailma areng liigub üha enam võrgustumise suunas, kus tähtis pole mitte selged piirid ja vastutusosalad, vaid keskendutakse pigem tervikprobleemide lahendamisele (Randmaa 2002: 17). Sarnaselt Soomega, tähendaks see omavalitsustele suuremat ühistööd läbi erinevate liitude, kuhu kuulumine võib olla vabatahtlik, kuid mõningal juhul ka sunduslik (Aalbu jt 2008: 19). Teisisõnu, on tuleviku võtmesõnaks „terviklahendus“, mis samas ei vähenda vajadust liigväikeste omavalitsuste kaotamiseks. Viimasele aitab kindlasti kaasa vabatahtlik ühistöö naabritega.

Eestis reguleerib omavalitsusüksuste ühistööd kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus. Nende järgi on omavalitsusüksustel õigus moodustada liite ja ühisasutusi, kuid näiteks maakondliku või riikliku liidu saab moodustada juba poolte omavalitsuste nõusolekul (Kohaliku omavalitsuse ... 1993; Kohaliku omavalitsuse ... 2002). Lisaks on omavalitsusliidud juriidiliselt mittetulundusühendused (MTÜ) ning neile ei ole võimalik volitada avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid (Kohaliku omavalitsuse ... 2002). Ehk, kuna tegu on MTÜ-ga, siis osalemine on vabatahtlik, mis omakorda näitab taolise organisatsiooni haavatavust, sest erinevate lahkkelide korral võidakse liidust välja astuda ning ühes sellega väheneb ka liikmemaks. Teine probleem antud seadusandluse puhul on omavalitsusliidu baasil ühisametnike loomine, sest avaliku võimu teostamise õigust antud seadusandlus ei võimalda. Seetõttu tuleb ühisametnik tööle võtta eraldi iga liidu liikme asutusse, mis teeb liikmete paljususe korral asjaajamise keeruliseks. Kuna võrgustumine ja ühistöö on tuleviku võtmekohad, siis tuleb seadusandjal, hoolimata plaanist omavalitsusi suurendada, antud seadusandlust põhjalikult analüüsida ja uuendada.

Väga oluline moment omavalitsuse valitsemise puhul on kodanike poliitiline aktiivsus. Eestlane on oma loomult suhteliselt vaikne ja tagasihoidlik ning ei kipu alati oma arvamust avaldama. Väikestes omavalitsustes, mis koosnevad valdavalt ühest kogukonnast, ei pea vallakodanikud avaliku elu kujundamisel jõuliselt kaasa lööma, sest vallavalitsus teeb nende eest töö ära ning puudub ka kogukondlik konkurents. Tingituna suuremast konkurentsist valla erinevate kogukondade vahel ning kohaliku võimu kaugenemisest, võib märgata kodanikuaktiivsuse kasvu (Kattai jt 2010: 19; Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 30). Aktiivsuse kasv omakorda aitab pidurdada ääremaastumist. Samas kasvab suuremas omavalitsuses ka volinike tähtsus ja professionaalsus, kuna volikogu ei tegele pisisasjadega (Kattai jt 2010: 55). Sellest võiks järeldada, et hirm ääremaastumise ja muu elu välja suremise osas ei pea paika, kuna elanikkond muutub omavalitsuse kasvades aktiivsemaks. Lisaks loob suurema valijaskonnaga volikogu kasvulava poliitikute järelkasvule, mis väikestes omavalitsustes sisuliselt puudub.

1.3. OMAVALITSUSTE SUURENDAMINE

Omavalitsuste suurendamisel on mitmeid eesmärke ja põhjuseid. Eesti puhul on kesksed põhjusteks avalike teenuste mastaabi laienemine ja kvaliteedi tõus, valglinnastumine (või piirkonna tugeva keskuse kujunemine), mis tingib intensiivse pendelrände, ning vajadus elavdada kohalikku poliitikat, eesmärgiga tagada efektiivne poliitiline kontroll (Kattai jt 2008: 3). Ühinemiste soodustamiseks vastu võetud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse esimese paragraafi järgi on seaduse eesmärk soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastumist, millega kaasneb haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine (Kohaliku omavalitsuse üksuste ... 2004). Sarnaseid eesmärke kannab ka 2012. aastal regionaalministri poolt algatatud omavalitsuskorralduse reform (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013). Erinevaid ja eeltooduga sarnaseid eesmärke silmas pidades ning edukamalt või vähem edukamalt on sarnaseid reforme maailmas, ja ka varasemas Eesti ajaloos, ellu viidud. Kui hinnata kriitikat, mida 2013. aastal kehtiv omavalitsussüsteem

saab, ning arvestades, et debatt antud valdkonnas on kestnud sisuliselt 90-ndate keskpaigast alates, oleks viimane aeg muudatusi ellu viima asuda.

Ideaalse struktuuri kujundamise mõttes, võiks loomulikult moodustada ühe võimalikult suure omavalitsuse, kus iga ametnik saaks täistööajaga spetsialiseeruda väga kitsale valdkonnale. Kuid siinkohal ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et sellisel juhul ametnikud kaugenevad sidusrühmadest (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 42). Suurte organisatsioonide loomisega kaasnevad paratamatult erinevad probleemid ja neid on väga raske hallata, sidustada ning koordineerida (Thomas 1989, viidatud Drechsler 2000 vahendusel). Sama väidet kinnitab ka Peeter Drucker (2003: 24), kes toob oma raamatus „Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks“ välja põhimõtte, et „kindlaks struktuuralseks printsiibiks on organisatsiooni võimalikult väike kihtide arv, mis tähendab, et ta peaks olema nii lame kui võimalik – kasvõi ainult seetõttu, et informatsiooniteooria järgi „iga ühendus kahekordistab müra ja poolitab sõnumi““. Organisatsiooni kasvamisega koos kasvab bürokraatia, võivad tekkida erinevad kommunikatsioonihäired ja kogu juhtimine läheb kokkuvõttes kallimaks, võrreldes väikevaldade jätkamisega. Kallinemise tingib kindlasti vajadus pidevate uuringute ja analüüside järele, sest ametnik ei ole siis enam kogukonna liige ning tal puudub ülevaade väiksemate kogukondade, kui valla erinevate osade, probleemidest ja vajadustest. Seetõttu võib väita, et suurte tsentraalselt juhitud organisatsioonide asemel tuleb pigem eelistada väiksemaid, mis on märksa paindlikumad ja kodanikele lähemal.

Organisatsiooni kujundamisel tuleb aluseks võtta mitmed erinevad tahud. Lisaks eelpool mainitud ametnike spetsialiseerumise võimalusele ei tasuks alahinnata sellega kaasneva võivaid ohte. Ruth Alas (2004: 80) toob suure spetsialiseerumise puhul probleemina esile järgmised negatiivsed mõjud:

- töötajad ei ole sageli igava tööga rahul, sest liiga spetsialiseeritud töö ei paku väljakutseset ega stimuleeri;
- töö igavuse ja monotoonsuse tagajärjel võib suureneda puudumiste arv ja langeda töö kvaliteet, mistõttu spetsialiseerumisega saada loodetud edu jääb tulemata.

Tagamaks töötajate piisav spetsialiseeritus, kuid samas ka teatav tööalane vaheldusrikkus, võib pidada optimaalseks omavalitsust, kus suure osakonna asemel töötab iga erineva valdkonna peal üks kuni kaks inimest. Siseministeeriumi soovitusel peaks ametnike olema vähemalt 13, et saavutada minimaalne spetsialiseeritus (Ülevaade Eesti ... 2012: 21). Sellisel juhul saavutatakse kindlamini valitsemiskulude kokkuhoid, mis on üheks reformi eesmärgiks.

Vähemoluline pole ka otsustusõigus, mis samuti suurendab ametnike motivatsiooni ning teisalt aitab kodanike probleeme kiiremini lahendada. Tihti ongi alluv pädevam ühte või teist otsust tegema (Alas 2004: 90). Omavalitsuste juhtimise tsentraliseerimise puhul on bürokraatia kasv paratamatu, kuid seda aitab leevendada otsustustaseme võimalikult madalale viimine. Suurema organisatsiooni puhul, kui kasvab juhtide, spetsialistide ja tehtavate otsuste hulk, tuleb väljapääs leida detsentraliseerimisest või organisatsiooni jagamisest mitmeks allüksuseks. Detsentraliseeritus sõltub ka ettevõtte territoriaalsest asukohast, st kaugemal asuv juht ei pruugi tunda kohalikke olusid. (Alas, 2004: 91). Sellisel juhul tuleb kindlasti kaalutleda ka ametnike sidumist kindlate omavalitsuse piirkondadega ning anda neile otsustamise õigus. Piirkonnaga seotus loob toimuvast parem ülevaate ning lihtsustab informatsiooni kogumist.

Personali ja seotud isikute teemal jätkates, tuleb lisaks eelnevale tunnistada, et kogukondlikult toimetavas omavalitsuses on suur tähtsus just ametnikel ja volikogu liikmetel, kes elanikega vahetult suheldes, saavutavad tihtilugu suure populaarsuse, mistõttu on nad peamised piirkonna elu suunajad. Seetõttu tuleb võtmeisikute arvamusega paljuski arvestada, sest nad võivad mõjutada nii muudatuste protsessi kui ka hilisemaid tulemusi (Kattai jt 2008: 33; Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 17, 18). Põhjalik selgitustöö ja erinevate sotsiaalsete garantiide andmine loob soodsa pinnase muutusteks, kuid siinkohal peab arvestama, et viimasega ei kaasneks liialt suur koormus loodavale omavalitsusele.

Avaliku sektori organisatsioonide arendamisel ei saa aga paraku efektiivsust kõige aluseks võtta. Samuti ei tohi keskenduda ainult organisatsiooni sisemiste küsimuste lahendamisele, sest kohalik omavalitsus vastutab piirkonna kui terviku arengu eest. Erasektorilt võime õp-

pidada küll efektiivset majandamist, kuid paljud avaliku sektori teenused on avalikus sektoris just seetõttu, et neid on turutingimustes raske pakkuda (Peters 2002: 75). Võtame näiteks erinevad sotsialatoetused või -teenused, kus loeb hoolimine ja märkamine. Või näiteks alushariduse andmine, kus õpetaja efektiivsus on raske tõsta, kuna ta peab siiski suutma kõikide lastega tegeleda ja neile eluks vajalikud teadmised andma. Lisaks veel kohalike teede korrashoid, kultuur, sport jms, kus efektiivsuse ja kasu mõõtmise võimalus sisuliselt puudub või on väga kaudne, sest tähtis ei ole alati raha, vaid inimväärne elukeskkond. Raha lugemise asemel on ametnike ülesanne tegeleda pikaajaliste plaanide koostamisega, mis ulatuksid vahetutest poliitilistest eesmärkidest kaugemale ning arvestaksid laiemaid avalike huve ning väärtushinnanguid (Peters 2002: 75). Kõige odavam riigi majandamise mõttes on loomulikult ülejäänud Eesti kolimine Tallinnasse, kuid see pole ju eesmärk.

Väga pingeliselt efektiivsust taga ajades, tuleb meil paratamatult seista silmitsi tühjaks jäävate maakohtadega. Tuleb ju tunnista, et väiksemates maakohtades ei ole palju töövõimalusi ning iga töökoht, kaasa arvatud avaliku sektori pakutav, suurendab erinevate keskustest kaugemate piirkondade väärtust. Endise riigikogu liikme ning praeguse Surju vallavanema Jaanus Männiku arvates, on ühiskonnale odavam viis valdavalt osa Eestimaad vähegi asustatuna hoida, just läbi riigi kohaloleku tagamise valdade, metskondade, looduskeskuste, haridus- ja sotsiaalasutuste tarkade töökohtade hoidmise kaudu ning elujõulise ja korras põllumajanduse ning teedevõrgu baasil (Männik 2013). Iga töökoht on loomulikult väärtus, mida on tihti odavam hoida kui uut luua, kuid viimase sajandi jooksul on kogu ühiskond teinud läbi väga suure muutuse ning autori arvates muutused jätkuvad, mistõttu tuleb väga ratsionaalselt hinnata, et mida säilitada, mida lõpetada või mida juurde luua. Peeter Druckeri arvates on aga teadmustöötajate (autori arvates ka valla ametnike) produktiivsus 21. sajandi juhtimise suurim väljakutse. Arenenud riikide jaoks on see esimeseks püsijäämise tingimuseks. Mitte ühelgi teisel viisil ei suuda arenenud riigid end ülal pidada, rääkimata oma juhtpositsiooni ja elustandardite säilitamisest. (Drucker 2003:173). Ehk elu- ja töökohtade säilitamine on eesmärk omaette, kuid vanas mudelis kinni olles vähenevad võimalused elu ja muudatuste juhtimiseks, mis võib püsijäämise nimel, tulevikku kiiresti muutuv maailmas, kriitiliselt vajalikuks osutada. Pidades silmas põhimõtet, et

kodanik on avalike teenuste tarbija, tuleb enam rõhku panna kvaliteedile ning lisandväärtusele elanikke vahetult puudutavates valdkondades, nagu haridus, sotsiaaltöö, teede hooldus jms, ning seda on lihtsam saavutada teenuste põhisele omavalitsuskorraldusele üle minnes.

1.4. MUUTUSED EESTIS JA MAAILMAS

Kõikvõimalikud poolt või vastu argumendid omavalitsuste suurendamise teemal taanduvad lõpuks ikkagi trendidele ja muutustele maailmas. Seda seetõttu, et Eesti ei paikne vaakumis ning erinevate otsuste tegemisel, peame aluseks võtma kõikvõimalikud majanduslikud või demograafilised muutused. Drucker kirjutab, et ühes asjas võivad arenenud riigid – ning tõenäoliselt ka kogu ülejäänud maailm – kindlad olla: meil seisab ees aastate pikkune sügavate muutuste periood. Need muutused ei ole esmajoones majanduslikud muutused. Need muutused ei ole esmajoones isegi mitte tehnoloogilised muutused. Need muutused on demograafilised, poliitilised, ühiskondlikud, filosoofilised ning eelkõige maailmavaatelised. (Drucker 2003:105). Kui varasemalt lähtus Eesti ühiskonna ülesehitus agraar- ja tööstusühiskonna loogikast, siis 21. sajandi infoühiskonnas see eriti ei aita, vaid võib isegi eksitada ning uut ruumimudelit veel pole, sest maailm on alles selle otsinguil (Raagmaa 2002). See paneb paratamatult mõtlema, et sellised pool vägisi ülal hoitud maaasulad ja ühiskonnasüsteemid võivad ühel hetkel siiski kokku kukkuda ning üleminek uude maailma on paratamatu, kuid siis võib olla juba hilja alustada.

Muutusi on mitmeid, kuid kõige olulisemad neist on vast erinevad rahvastikunäitajad. Kaasaja suurim erinevus võrreldes 20. sajandiga on kasvav pendelrände osakaal. Kui 20. sajandil oli standardiks töö- ja elukoha lähedus, siis alates 1990. on märgatavalt suurenenud elanikkonna mobiilsuse ja pendelrände osakaal (vt Tabel 2 ja lisa 3). „Mobiilsuse kasvu põhjusi on mitmeid, siin mängivad rolli rikkuse kasv, autode ja energia hind, infrastruktuuri areng ning globaliseerumine. Paigal seistes või ühes kohas tootes pole võimalik olla nii edukas kui liikudes.“ (Ahas jt 2010: 6). Kui 1990. aastal töötas 56% hõivatud maa-asulate elanikest põllumajanduses, metsamajanduses ja kalanduses, siis 2000. aastal oli see näitaja 22% ja 2010. aastal vaid 12% (Maaelu arengu aruanne 2011: 71). Antud areng viitab selgelt

sellele, et kogukondlik eluviis on hääbumas ning ühes rahvastiku rände arenguga, peaksid Eesti omavalitsused kujunema rohkem teenuste kesksemaks.

Tabel 2. Töötaja elukohta ja tööandja asukohta territoriaalne kattuvus

Töötaja elukoht	Tööandja asukoht				Kokku
	tööandja samas asulas	tööandja samas KOVis (sh samas asulas)	tööandja samas maakonnas	tööandja väljaspool maakonda	
Linn	293 821	295 856	371 960	106 651	478 611
	61%	62%	78%	22%	100%
Maa	27045	61 859	153 713	74 176	227 889
	12%	27%	67%	33%	100%
Kokku	320866	357 715	525 673	180 827	706 500
	45%	51%	74%	26%	100%

Allikas: Maaelu arengu aruanne 2011: 74, EMTA 2010 põhjal.

Lisaks pendelrändele, tuleb arvestada veel üleüldise linnastumisega, mille on samuti tinginud eelmises peatükis kirjeldatud maapiirkonna töökohtade kadumine. 2011. aastal vahetas Eesti sees elukohta üle maakonna, valla või linna piiri 38 544 inimest ning peamiseks sihtkohaks oli Tallinn ja tema lähivallad ning teiste suuremate linnade lähivallad (Eesti statistika aastaraamat 2012: 47). Sarnane areng on väga jõuliselt toimunud terve viimase kümnendi jooksul (vt lisa 4) ning võib arvata, et see jätkub. Rahvastiku ränne, valdavalt suuremate linnade ümbrusesse tingituna parematest töövõimalustest, on fakt, mida ei ole võimalik muuta ega sisuliselt ka pidurdada. Mõistlik on seda arengut riiklikult maksimaalset suunata läbi riigi poolt pakutavate töökohtade, et ränne jaotuks ühtlasemalt erinevate keskuste vahel. Loomulikult on ka väikeste omavalitsuste pakutavad töökohad mingi võimalus, kuid oma väiksuse ja edasise karjäärivõimaluse puudumiseta, ei ole need nii atraktiivsed kui suuremate asutuste omad. Kokkuvõttes võib eeldada, et kaugemad piirkonnad tühjenevad ning osaliselt harjumuspärane asutusmuster asendub millegi uuega, mida võib olla keeruline prognoosida.

Kui ränne töö- ja kodukohta vahel ning elukohta vahetused muudavad elanike paiknemismustrit, siis peamiseks 21. sajandi väljakutseks arenenud riikides saab olema rahvastiku

vananemine. Kui tegu oleks ainult riigisisese rändega, piisaks ehk ressursside paremast ümberjaotamisest, kuid vananemine toob kaasa ülalpeetavate hulga kasvu, mis omakorda suurendab sotsiaalsüsteemi väljaminekuid. Bert A. Rockman (1998: 22-23) väidab, et heaoluriik praegusel kujul lõpeb paratamatult pankrotiga: riik ei suuda võetud sotsiaalseid kohustusi rahalise kitsikuse tõttu enam täita. Sama väidab ka Peeter Drucker öeldes, et eraldi võetuna on tähtsaim uus tõsiasi, kahanev sündimus arenenud riikides – pelgalt juba seetõttu, et ajaloos ei leidu ühtegi sarnast pretsedenti. Lääne- ja Kesk-Euroopas ning Jaapanis on sündimus langenud juba allapoole rahvastiku taastootmiseks vajalikku taset. See on alla 2,1 elussünni sünnitusealise naise kohta. (Drucker 2003: 56). Väide leiab kinnitust kui vaadata maailma rahvastikupüramiidi võimalikku prognoosi aastani 2050 (vt lisa 6). Sama küsimus painab ka Eestist, sest sisuliselt alates 1990. aastast on iive olnud negatiivne (vt lisa 5). Eakama rahva osakaalu suurenemine suurendab paratamatult survet pensionisüsteemile, kuid lisaks tarbijate arvu kasvule, suurenevad nõudmised ka avalike teenuste kvaliteedi osas (Böhret 2002: 113). Sisuliselt võib juhtuda midagi sellist, mida ei taheta kunagi tunnistada, et tänased standardid võivad homme üle jõu käivaks osutuda. See aga tähendab ainult ühte, et avaliku sektori kulutused on tulevikus järjest suurema surve all ning paratamatult tuleb igas valdkonnas asuda kokku hoidma. Pole ka vale kogu omavalitsuskorraldusliku haldusreformi tsentraalne juhtimine hilisema detsentraliseerimise eesmärgiga, mis on vägagi tavapärane juhtimismeetod suurte reformide elluviimise ja kriisiolukordade lahendamise puhul (Metcalf, Richards 1993, viidatud Randmaa 2002: 16 kaudu). Kuid ülalt alla reformi puhul, peab olema veendunud, et reform saavutab omad eesmärgid, mitte ei oleks pelgalt kellegi poliitiliste ambitsioonide elluviimine.

Lisaks suurenevatele sotsiaalvaldkonna kulutustele, toob vähenev sündivus kaasa ka suurema nõudluse haridussüsteemi kvaliteedi osas. Valdavalt on elatustase arenenud riikides kasvanud, kuid laste arv perekonnas vähenenud, mistõttu kulutavad vanemad oma võsukestele aina rohkem ressursse. Valitakse parimad koolid, võimalused huvihariduseks jms. Selle asemel, et sellel vastu sõdida, tuleks seda näha kui võimalust hariduse kvaliteedi parandamiseks igas vanuseastmes, kuid eelkõige algkoolieas, sest lapsed on iga riigi pikaajalise toimimise aluseks. (Drucker 2003: 61). Seetõttu võib väita, et Eesti tuleviku aitavad kind-

lustada pigem kõrge lisandväärtuse ja kvaliteediga haridusasutused kui rohked omavalitsused.

Eesti suuremad rahvastikusündmused jäävad Vabariigi taasiseseisvumise aega ning kogemused antud valdkonnas on paratamatult tagasihoidlikud. Seetõttu on mõistlik vaadata halduspoliitika kujunemist teistes riikides. Peatükis 1.3 (leheküljel 15) kirjeldatud eesmärkidest lähtuvalt, on Euroopas ühinemisi läbi viidud sisuliselt alates II maailmasõjast ning valdavalt Põhja-Euroopas on valdade arv vähenenud, mõnel juhul isegi kuni 15 korda (vt lisa 7) (Kattai jt 2008: 33). Kuna Põhja-Euroopa riigid on valdavalt majanduslikult üsna tugevad, tasub nende kogemusega arvestada. „Järelikul tuleb strateegias omaks võtta uus põhimõte. Iga institutsioon – ja mitte ainult äriettevõtte – peab end võrdlema tegevusharu liidrite standarditega kõikjal maailmas.“ (Drucker 2003:75). Loomulikult ei saa Põhjamaade kogemusi üheselt üle võtta, kuna juba kultuuriline taust on erinev, aga kui vaadata rahvastiku arengut ja muid näitajaid, siis üldine põhimõte toetab pigem suuremaid omavalitsusi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kogu maailma ootavad ees suured muutused. „Murrangulistel aegadel, milles me praegu elame, saab muutus normiks. See on loomulikult valulik ja riskantne, nõudes eelkõige väga palju rasket tööd. Ent kui organisatsiooni ülesandena ei nähta muutuste juhtimist, ei suuda see – olgu siis tegemist äriettevõtte, ülikooli haigla või millegi muuga – püsima jääda. Kiirete struktuurimuutuste perioodil jäävad ellu vaid muutusliidrid.“ (Drucker 2003:85). Valdade puhul ei saa rääkida küll päris ära kadumisest, kuid teemakohane on ääremaastumine, väljaränne, elanikkonna vananemine jms. Paigal püüdes ning muudatustele vastu sõdides võib ka juhtuda, et keskvalitsus võtab enamuse omavalitsuste ülesannetest endale ning koos sellega ka raha. KOVidele jääb tagasihoidlik roll pisiasjadega tegelemiseks nagu sotsiaaltoetuste jagamine.

2. ERINEVATE LIITUMISVÕIMALUSTE VÕRDLEV ANALÜÜS

2.1. ÜLEVAADE 2012. AASTA OMAVALITSUSKORRALDUSE REFORMIKAVAST

Võimalikke lahendeid omavalitsuskorralduse ja omavalitsemise paremaks või teisiti lahendamiseks on mitmeid. Peamised võimalikud lahendid on kokku võetud ja kirjeldatud 2012. aastal regionaalminister Siim Kiisleri poolt algatatud omavalitsuskorralduse reformi kavas ning on järgmised (Omavalitsusreformi elluviimise ... 2013: 2):

1. Minivaldade Eesti - sisulisi muudatusi ei tehta ja senine omavalitsuskorraldus jätkub.
2. Omavalitsusliitude Eesti - praegused omavalitsused delegeerivad osa ülesandeid omavalitsusliidule.
3. Kahetasandiline Eesti - praegustele omavalitsustele lisandub maakonna piires teine valitav tasand.
4. Kihelkondade Eesti - riik annab tähtaja, et tekiks vähemalt 3 tuhande elanikuga omavalitsused. Ühinemine vabatahtlik, kellel see ei õnnestu, selle liidab valitsus. Jääb 70 – 100 omavalitsust.
5. Tõmbekeskuste Eesti - riik nimetab tõmbekeskused, nende hulgast tuleb valida, kellega ühineda. Kellel ei õnnestu partnerit leida, selle liidab valitsus. Omavalitsuses on üldjuhul vähemalt 10 tuhat elanikku, omavalitsusi on 30 – 50. Maavalitsustest saab järelevalveorgan ja tasakaalustatud arengu tagaja.
6. Maakondade Eesti – määratud ajaks tuleb moodustada vähemalt 25 tuhande elanikuga omavalitsused, Hiiumaale võidakse teha erand. Kes partnerit ei leia, selle liidab valitsus. Omavalitsusi 20 – 25, nende piirid kattuvad enamasti praeguste maakondadega.

Eelpool nimetatud kuue mudeli näol on sisuliselt välja pakutud kõik võimalikud lahendused omavalitsuskorralduseks. Pakutud lahendid sisaldavad nii tänase olukorra jätkumist, mitmetasandilise omavalitsuse moodustamist, omavalitsusliitudele suuremate volituste andmist kui ka valdade liitmist. Kuna nende puhul on tegu siiski teoreetiliste lähenemistega, ei saa välistada veel täiendavaid lahendusi, kuid need oleksid pigem segu eelpool pakutud kuuest lahendist.

Analüüsimaks erinevaid pakutud mudeleid, tuleb esmalt mõista, et üheselt kõigile sobivat lahendust ei pruugi esmapilgul olla, kuna maakonnad ja vallad on väga erinevate suuruste, rahvastikunäitajate ja arengutempoga (vt lisa 3 ja 4). Kuid ühtse lahenduse leidmine on vajalik, mistõttu korraldab regionaalministeerium 2012. aasta oktoobrist detsembrini avalikke piirkondlikke arutelusid, kus osalesid omavalitsusjuhid, maavalitsuste ametnikud, ettevõtjad, kolmanda sektori esindajad ja elanikud. Esitatud ettepanekutele laekus regionaalministrile 67 kirjalikku vastust ja ettepanekut. (Omavalitsusreformi elluviimise ... 2013: 2). Pärnu maakonnas vastas regionaalministri päringule Pärnumaa Omavalitsuste Liit ja Pärnu maavalitsus. Pärnumaa Omavalitsuste Liit selget valikut ei teinud, kuid eelistatud olid tõmbekeskuste Eesti ja omavalitsusliitude Eesti (vt lisa 8). Vastuskiri toetab autori esimeses peatükis toodud väidet, et probleemid ei peitu pelgalt omavalitsuste suuruses vaid haldusreformi tuleks vaadelda kui terviklikku riigireformi ning lõplikult valitud mudelit tuleks edasi arendada just tervikut silmas pidades.

Kuid hoolimata erinevatest seisukohtadest ja lisanduvatest teemadest, tuleb reformikavaga edasi liikuda. Kõigi kogutud vastuste põhjal jõuti siseministeeriumis järeldusele, et parim võimalik variant on tõmbekeskuste Eesti (Omavalitsusreformi elluviimise ... 2013: 3). Antud mudel vajab aga esmalt kokku leppimist tõmbekeskuse olemuses, sest mõnes väiksemas maakonnas pole peale maakonnakeskuse ühtegi tõmbekeskust, kuid pindalalt suuremates maakondades (näiteks Pärnu maakonnas) võib lisaks maakonnakeskusele olla veel teisi tõmbekeskuseid. Samas võidakse selle mudeli arendamisel paratamatult jõuda seisukohani, et kui maakonna ja valla piirid ühtivad, tuleb asuda ka maakondasid liitma.

2.2. ARE, HALINGA JA SAUGA VALDADE VÕIMALIK ÜHINEMINE

2.2.1. Valdade majanduslik taust ja peamised rahvastikunäitajad

Are, Halinga ja Sauga vallad paiknevad Pärnu maakonna põhjaosas, ulatudes Pärnu linna piirist kuni maakonna piirini ning põhilise ühendusteenuna ühendab neid Tallinn-Pärnu-Ikla maantee.



Joonis 1. Are, Halinga ja Sauga valdade paiknemine (allikas: Are, Halinga ja Sauga valdade ühine jäätmekava 2010 – 2015: 3)

Kõik vallad on Pärnust erineva kaugusega. Sauga vald paikneb vahetult linna piiris, Halinga vald maakonna põhjaosas ning Are vald nende kahe vahel (vt Joonis 1). Oma suuruselt on nad erinevad, kuid moodustavad geograafiliselt ühe terviku, paiknedes kahe suurema rabamassiivi vahel. Are ja Halinga valdadel on olemas suuremad eraldiseisvad keskused (vt

Tabel 3). Sauga valla keskus asub Sauga alevikus, kuid see asub vahetult Pärnu linna piiris, mistõttu ei saa seda iseseisvaks keskuseks nimetada.

Tabel 3 on välja toodud valdade põhilised suurust iseloomustavad näitajad. Kõige suurema territooriumiga on Halinga vald, mille pindala on 365 km². Are ja Sauga vallad on suuruselt ligikaudu võrdsed, jäädes ligikaudu 160 km² piiresse.

Tabel 3. Are, Halinga ja Sauga valdade suurused ja elanike arv 31.12.2011 seisuga

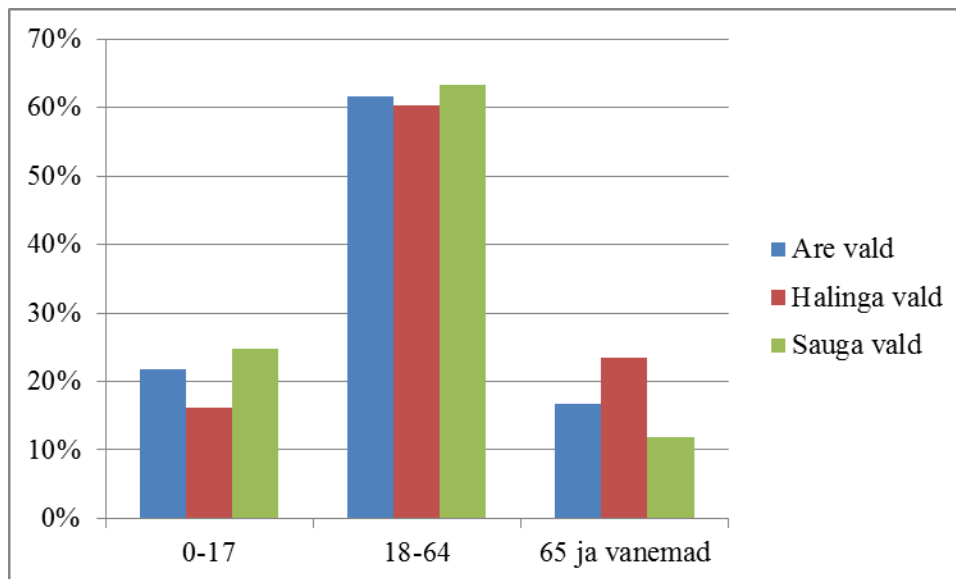
Omavalit- suse nimi	Pindala km ²	Suurim keskus	Asustusti- hedus in/km ²	Elanike arv vanusegruppide järgi seisu- ga 31.12.2011				Elanike arv 2000. aastal
				0-17	18-64	65 vane- mad	ja KOKK U	
Are vald	159,58	Are alevik (406 in.)	7,4	257	724	196	1177	1349
Halinga vald	365,45	Pärnu- Jaagupi alev (1195 in.)	8,0	475	1769	691	2935	3556
Sauga vald	164,50	Sauga alevik (1332 in.)	27,1	1108	2832	534	4474	2535
KOKKU	689,53			1840	5325	1421	8586	7440

Allikas: Autori koostatud Statistikaameti andmete alusel

Kolme valla peale on elanikke kokku ligikaudu 8,5 tuhat. Kõige suurema elanike arvu ja asustustihedusega on Sauga vald, ületades teisi tiheduselt pea kolme kordselt. Sauga vald on samuti kõige suurema elanike arvu muutusega, kus ajavahemikul 2000 kuni 2011 kasvas elanike arv ligikaudu 2 tuhande elaniku võrra, kuid samal ajal kahanes rahvastiku üldarv nii Ares kui Halingas (vt Tabel 3). Suure elanike arvu muutuse Sauga vallas on tinginud Pärnu linna lähedus, kuna peamised kasvukohad on olnud linnalähedased Tammiste, Eametsa ja Kilksama külad ja vähesel määral ka Sauga alevik (vt lisa 9). Samal perioodil on Are ja Halinga valdade elanike arv mõnesaja inimese võrra vähenenud.

Kõige noorem rahvastik elab Sauga vallas, kus alla 18. aastaste osakaal kogu rahvastikust on ca 25%. Saugale jääb paari portsendiga alla Are ning kõige väiksem osakaal, ca 16%, on

Halinga vallal (vt Joonis 2). Antud andmed annavad kinnitust, et noorem tööeline elanikkond on tänu töökohtade olemasolule koondumas Pärnu ümber.

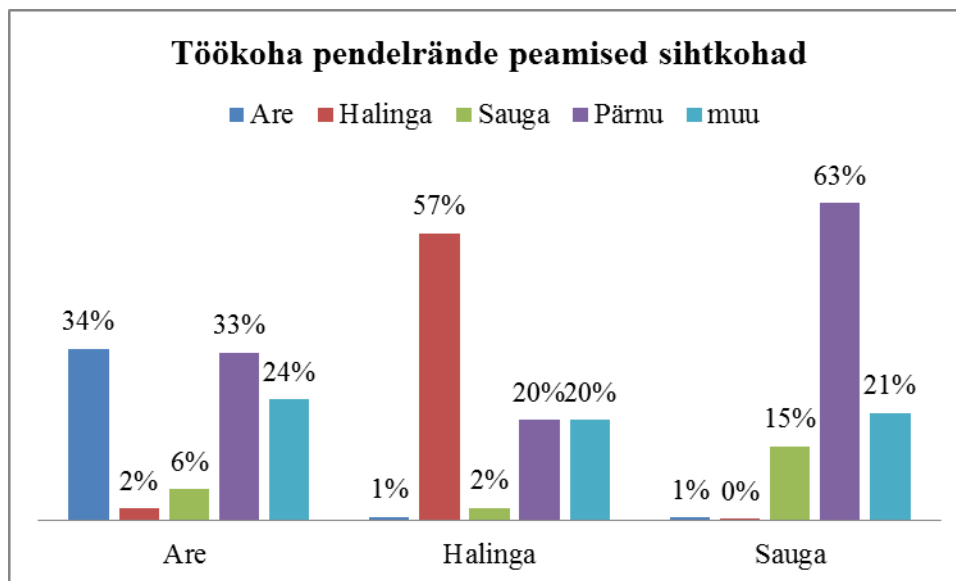


Joonis 2. Elanike vanuseline jaotus Are, Halinga ja Sauga valdades 2011. aastal (allikas: autori koostatud Statistikaameti andmete alusel)

Maakonna keskusest kaugemal nooremate elanike osakaal väheneb ning eakamate osakaal kasvab, mis omakorda viib elanikkonna edasisele vähenemisele. See võib tulevikus tingida vajaduse hariduse- ja sotsiaalpoliitika ümberkujundamiseks, et muutuv ühiskonnas oleks tagatud nõuetekohased avalikud teenused (haridus, sotsiaalabi, eakate hooldus jms).

Halinga valla peamiseks tööandjaks on Halinga vallavalitsus koos hallatavate asutustega (176 inimest). Suuremateks tööandjateks põllumajandussektoris on OÜ Halinga, AS Vahe-
nurme Agro, kes kokku annavad tööd rohkem kui 100 inimesele. Tööstus- ja teenindussektoris on suuremateks tööandjateks OÜ Boardic Eesti, Clivia Tootmise OÜ, OÜ Welmet, SA Pärnu Haigla, Pärnu Majandusühistu ja MTÜ Halinga Turvakodu. Halinga vallas asub ka ligi 50 hektari suurune dolomiidi kaevandus. (Halinga valla ... 2013: 8).

Sauga valla arengukava ei puuduta majanduse valdkonda, kuid Joonis 3 selgub, et valdavalt käiakse töö Pärnu linnas.



Joonis 3. Töökoha pendelrände peamised sihtkohad Are, Halinga ja Sauga valdade elanikel 2011. aastal (allikas: autori koostatud Statistikaameti andmete alusel)

Are valla üks suuremaid tööandjaid on Are vallavalitsus, kus töötab üle 50 inimese. Põllumajandus on jagunenud mitme erineva ettevõtte vahel ning peamiselt tegeletakse piimakarja ja teravilja kasvatamisega. Vallas asuvad veel väiksemad tööstus- ja teenindusettevõtted, mis tegelevad turba, mööbli, saematerjali, metsamaterjali jms tootmisega. Suuri, mitmekümne töötajaga ettevõtteid, vallas ei asu. (Are valla ... 2011: 18-19). Võrreldud andmetest selgub, et peamine töökoha pendelrände sihtkoht Sauga valla elanikele on Pärnu, Are elanikele on Pärnu samaväärne vallas asuvate töökohtadega ning Halinga elanikud töötavad valdavalt Halingas.

Seejuures ei tähenda noorem elanikkond ja suure tõmbekeskuse lähedus veel suuremat maksulaekumist. Tabel 4 koondab valdade tulude laekumist 2011. aastal, kus on välja toodud peamised laekuvad maksud ning riigieelarvest eraldatav mittesihtotstarbeline tasandusfondi eraldis. Tulumaksu laekumisega ühe elaniku kohta eristuvad selgelt Halinga, kus on üle tuhande elanikuga keskus, ja Pärnu kõrval asuv Sauga vald, kus tulumaksu laekumised ühe elaniku kohta ületavad Are valla näitajat ligemale 100 euroga, seejuures on kõige suurema laekumisega Halinga vald.

Tabel 4. Are, Halinga ja Sauga valdade tulude laekumine 2011. aastal

	Are vald	Halinga vald	Sauga vald
Maksud	504 235	1 498 631	1 801 232
- Füüsilise isiku tulumaks	441 827	1 399 111	1 706 097
- Maamaks	60 646	97 446	94 335
- Muud maksud	1 762	2 074	800
Riigieelarvest laekunud tasandusfond	177 366	127 585	290 336
Tulud kokku	681 601	1 626 216	2 091 568
Elanike arv 31.12.2011	1 285	3 170	4 059
Elaniku kohta laekunud tulumaks	344	441	420
Elaniku kohta laekunud tulud kokku	530	513	515

Allikas: Autori koostatud Are, Halinga ja Sauga valdade 2011. aasta majandusaasta aruanete ja rahvastikuregistri andmete põhjal

Tõenäoliselt tingib erinevat maksulaekumist piirkondade majanduslikud erinevused, kuid ilmselgelt on väiksemates keskustes ettevõtlusaktiivsus tagasihoidlikum.

2.2.2. Valdade peamised haridusvaldkonna näitajad

Kuna ligikaudu pool valdade eelarvete kuludest läheb haridusele või haridusasutuste ülalpidamisele (vt lisa 10), tuleb analüüsida koostöökohti ja võimalusi selles valdkonnas. Tabel 5 on välja toodud valdade haridusasutuste arv ja seal õppivate laste hulk.

Tabel 5. Are, Halinga ja Sauga valdade haridusasutused ja seal õppivate laste arv 2011-2012

Omavalit-sus	Haridusasutusi omavalitsuses				Õpilasi valla haridusasutustes 2011/2012			
	Laste-aiad	Lastead-alkkoolid	Põhikoo-lid	Gümnaa-siumid	lasteaed	põhikoo-li aste	gümnaa-siumi aste	KOKKU
Are	0	1	1	0	50	102	0	152
Halinga	1	2	0	1	126	209	55	390
Sauga	2	0	1	0	262	89	0	351

Allikas: Autori koostatud valdade ja haridusasutuste arengukavade alusel ning Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel

Are vallas on üks lasteaed-aegkool ja üks põhikool. Haridusasutused katavad ära kogu piirkonna vajaduse, mistõttu puudub otsene vajadus õppimiseks väljaspool valda, va gümnaasiumi astme õpilased, kuna vallas vastav kooliaste puudub. Peamine murekoht on laste arvu vähenemine ning osaliselt linnakoolide eelistamine, mistõttu on hariduse andmisel kasutatavad ressursid alakasutatud (Are valla ... 2011: 41).

Halingas on üks lasteaed, kaks lastead-alkkooli ja üks gümnaasium, kus on ka põhikooli aste. Piirkonna vajadus on kaetud, kuid Halinga valla arengukava andmetel töötavad kõik koolid alakoormusega ning Vahenurme Lasteaed-alkkool on muutumas kriitiliselt väikseks (2011/2012 õppeaastal 12 õpilast), mistõttu võib edaspidi tekkida vajadus kooliastmete sulgemiseks. Sama probleem võib tekkida ka gümnaasiumiastmega, kus 2012. aastal õpis 55 õpilast (Halinga valla ... 2013: 29). Haridus- ja Teadusministeerium algatas 2012. aastal gümnaasiumivõrgu korrastamise kava, mille alusel peab õpilastel olema võimalus valida mitme omavahel selgelt eristuva õppesuuna ja erinevate valikainete vahel. Nende tingimuste täitmiseks peab gümnaasiumiastmes olema vähemalt kolm paralleelklassi ehk arvestuslikult 252 õpilast. (Gümnaasiumivõrgu korrastamise ... 2013). Pärnu-Jaagupi alevis asuval 55 õpilasega gümnaasiumil võib taoliste nõuete täitmine üle jõu käivaks osutuda.

Sauga vallas on kaks lasteaeda ja üks põhikool. Sauga põhikool ja Jänesselja lasteaed on pikema ajalooga, kuid Tammiste lasteaed alustas tööd 2011. aastal, eesmärgiga katta hüppeliselt kasvanud Tammiste küla vajadusi (Tammiste Lasteaed 2013). Sauga vallas oli varem ka Taali põhikool, mis suleti õpilaste vähesuse ja halbade õpitingimuste pärast 2009. aastal. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et laste koolitamine Pärnus on kokkuvõttes odavam kui koolimaja renoveerimine (Taali Põhikooli ... 2009). Lasteaia lapsi on lasteaedades kokku 262 ja põhikoolis õpib 89 last (vt Tabel 5). Tabeli 6 järgi on Sauga valla õpilaste peamine tõmbekeskus Pärnu linn ning seal õpib kokku 353 last, nendest 11 lasteaedades, 260 põhikoolides ja 82 gümnaasiumites.

Kui Sauga valla õpilaste peamine tõmbekeskus asub Pärnus, siis Pärnu mõju vahemaa kasvades järjest enam väheneb. Are vallast mujale lasteaeda või kooli käis 2012. aastal 56 õpilast, sh 30 õpilast gümnaasiumiastmes, mis Ares puudub (vt Tabel 6).

Tabel 6. Are, Halinga ja Sauga valdade õpilased väljaspool omaavalitsusi 2012. aastal (tk)

Oma- valitsus	Lasteaed					Põhikooli aste					Gümnaasiumi aste				
	Are	Halinga	Sauga	Pärnu	muu	Are	Halinga	Sauga	Pärnu	muu	Are	Halinga	Sauga	Pärnu	muu
Are	-	1	0	3	1	-	0	0	20	1	-	1	-	26	3
Halinga	0	-	0	0	3	3	-	0	22	8	-	-	-	34	5
Sauga	0	0	-	11	3	1	1	-	260	30	-	0	-	82	6

Allikas: Autori koostatud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel

Halingaga väga suuri seoseid pole, pigem käiakse Pärnus, kus põhikooliastmes õppis kokku 20 Are õpilast ning gümnaasiumis 26 last. Halinga valla põhikooliealiste õpilaste seas on Pärnus käiate osatähtsus väike ning seal õpib 22 õpilast. Gümnaasiumiastmes valitakse Pärnu koolid suurema tõenäosusega, sest 2012. aastal õppis Halinga valla õpilastest 34 Pärnus.

Kõige paremad kohapealsed huvihariduse võimalused on Halinga vallal. Pärnu-Jaagupis asub kaasaegne spordikeskus koos staadioniga, kus toimuvad erinevad sporditreeningud ning keskuses asub ka muusikakool, kus 2012/2013 õppeaastal õppis 65 last. Pärnu-Jaagupi muusikakoolis saab õppida järgmisi pille: klaver, viiul, kitarrid (klassikaline-, elektri- ja basskitarr), kandleid (väike- ja rahvakannel), puhkpillid (plokkflööt, flööt, klarnet, saksofon, trompet, tromboon, metsasarv, tenor, bariton, tuuba), suupill, akordion ja löökpillid (trummid) ning toimub vokaalõpetus. (Halinga valla 2013: 31). Are ja Sauga vallas huvikoolid puuduvad. Ares toimuvad regulaarsed huviringid peamiselt koolide juures. Lisaks on olemas Are Huvikeskus, kus regulaarselt toimuvad erinevad huviringid. (Are valla ... 2011: 40). Sauga valla õpilaste peamine huvihariduse omandamise koht on Pärnu linn, kus 2013. aastal õppis 178 last (vt Tabel 7). Lisaks toimuvad vallavanema ütluste kohaselt Sauga noortekeskuses ka erinevad huviringid. Sama tabeli andmetest selgub, et huvihariduse peamiseks tõmbekeskuseks on Pärnu linn, kuhu liiguvad nii Sauga kui ka ligemale pooled Are

huvilised. Pärnu-Jaagupi muusikakool on peamine Halinga lastele ja üheks suuremaks alternatiiviks Are lastele.

Tabel 7. Are, Halinga ja Sauga valdade õpilaste huvihariduse omandamise kohad 2013. aastal

Omavalitsus	Huvikoolid (tk)	Huvihariduse omandamise kohad omavalitsuste järgi (õpilaste arv)		
		Halinga	Pärnu	muu
Are	0	7	8	0
Halinga	1	48	11	0
Sauga	0	0	178	0

Allikas: Autori koostatud Eesti Hariduse Infosüsteemi ja Halinga valla arengukava aastani 2018 andmete alusel

Andmetest võib järeldada, et kõige suurem seos Pärnu, kui maakonna tõmbekeskusega hariduse valdkonnas, on Sauga vallal, kuna paljude õpilaste jaoks on Pärnu ainus loogiline võimalus hariduse omandamiseks. Are ja Halinga valla hariduspoliitika on kujundatud selliselt, et soositakse õppimist valla koolides. Kohapealsete koolide eelistamist motiveeritakse mitmete vahenditega. Are vallas kehtestatud huvikoolides õppijatele toetuse maksmise korra § 3 lõike 1 järgi toetatakse huvihariduse omandamist ainult Are valla koolides õppivatel või valla kooli lõpetanud ja gümnaasiumisse siirdunud õpilastel (Huvikoolides õppijatele ... 2009). Halinga vallal sarnaseid meetmeid tarvitusele pole võetud, kuid arengukava järgi on kooliränne üheks suurimaks probleemiks (Halinga valla ... 2013: 29). Tuginedes eelnevale võib väita, et Sauga ühendamine Are ja Halingaga ei ole otstarbekas, kuna peamised hariduspoliitika kujundamise põhimõtted on erinevad.

2.2.3. Taristud, jäätmekäitlus ning transpordikorraldus

Üks peamisi avalikke teenuseid tiheasustusaladel on ühisvee ja -kanalisatsiooni teenuse pakkumine ja korraldamine. Kõigil kolmel vallal on teenuse pakkumiseks asutatud veetegevõtted. Sauga vallas on ühisveevärki ja -kanalisatsiooni haldavaks ettevõtteks AS Sauga Varahaldus, mis reorganiseeriti 2007. aasta kevadel AS-ist Sauga Soojus. Kuni senimaani

tegeles ettevõtte ka soojamajandusega, kuid peale reorganiseerimist on põhitegevusaladeks joogivee hankimine ja müük, reovee puhastamine, vee- ja kanalisatsiooniseadmete hooldus ja remont ning vee- ja kanalisatsioonitorustike ehitus. Lisaks osutatakse tänavavalgustuse hooldust ning teostatakse remonttöid ja avariide likvideerimist. Ettevõttes töötas 2011. aastal neli inimest. Ettevõtte haldab seitset puurkaevu ning ühte reoveepuhastit Urge külas. Sauga aleviku reovesi juhitakse Pärnu linna tsentraalsesse Mõrra puhastisse. (Sauga valla ühisveevärgi ... 2011: 30-31). Trasside edasise arendamise peamine eesmärk on Tammiste külale ühisvee- ja kanalisatsioonisüsteemide rajamine Pärnu linna võrkude laiendamise baasil (Sauga valla ühisveevärgi ... 2011: 30-31). See annab selget kinnitust, et Sauga valla elanikerohked asulad on väga tihedalt seotud Pärnu linnaga. Maaasulale iseloomulikke joo- ni on Urge küla keskusel, kus on iseseisev vee- ja kanalisatsioonisüsteem.

Are vallas paikneb ühisveevärk ja -kanalisatsioon valla kolmes asulas, s.o Are alevikus ning Suigu ja Niidu külades. Lisaks toimivad mõningate külade pisemad veevõrgusüsteemid, kas vallale kuuluva (Lepplaane, Kurena) või eraettevõttele (Niidu küla Mõisapargi, Murru küla Roigumõisa) kuuluva puurkaevu baasil. Asulate ühisveevärk ja kanalisatsioon on valla omanduses. 2006. aastal on Vallavolikogu poolt asutatud 100% valla osalusega ettevõtte, OÜ Are Vesi, mis tegeleb järgnevate tegevusaladega: veemajandus (pumplate ja veetorustike hooldus ja remont), heitveemajandus (kanalisatsioonitorustike ja biopuhastite hooldus ja remont, purgimisteenuse osutamine), haljasalade hooldamine (parkide, koolide ja vallakeskuse ümbruste hooldamine ja muru niitmine), vallateede hooldus (põhiliselt lume lükkamine, liikluskorraldus ja väiksemahulised suvised teehooldustööd) ning tänavavalgustuse hooldamine. Ettevõttes töötas 2012. aastal neli inimest. Arengukava järgi lähiajal suuri laiendamisi kavas ei ole. (Are valla ühisveevärgi ... 2011: 6, 37 ja 42). Andmetest selgub, et Are vallal antud valdkonnas naabervaldade ja Pärnuga seos puudub.

Halinga valla ühisveevärk ja -kanalisatsioon on Pärnu-Jaagupi alevis, Libatse, Tõrdu ja Vahenurme külades. Suurim reoveepuhasti koos reoveesette komposteerimisplatsiga asub Pärnu-Jaagupi alevis. Hinnanguliselt tekib reoveepuhastis aastas ca 100 tonni reovee setet. Settesüsteeme puhastatakse üle aasta. Halinga valla veettevõtteks on kinnitatud Halinga Vallavolikogu 20. oktoobri 2006. a otsusega nr 18 AS Mako (reg-kood 10296177), mille

teeninduspiirkonda kuuluvad Pärnu-Jaagupi alev, Libatse küla, Vahenurme küla ja Tõrdu küla. AS Mako tegevusalad on lisaks veetevõtlusele kommunaalteenused, prügiveo teenuse vahendamine ja mitmesugused heakorrasteenused. Aktsiate omanik on 100% Halinga vald. Aktsiaseltsis Mako töötas 2010. aastal 6 inimest. (Halinga valla ühisveevärgi ... 2010: 5, 58). Suuri võrkude laiendamisi ja uute alade kaasamist kava ette ei näe.

Ühisveevärgi- ja kanalisatsioonisüsteemide haldamise ja arendamise osas on selge erinevus teiste valdadega just Sauga vallal, kus suurimad süsteemid on ühendatud või tulevikus ühendatakse Pärnu linna võrkudega. Seetõttu tasub tulevikus kaaluda võrkude kaudu ühendatud alade linna koosseisu andmist.

Lisaks vee- ja kanalisatsioonisüsteemidele, on elanike jaoks igapäevaselt oluline teenus jäätmekäitluse korraldamine. Jäätmekäitluse osas teevad vallad tihedat koostööd alates 2004. aastast, kui vastu võeti ühine jäätmekava, jäätmehoolduseeskirjad ning korraldati ühiselt jäätmevedu. Ühistöö üks eesmärk ja suurim investeering oli veel jäätmejaama ehitamine Pärnu-Jaagupi alevisse, mis valmis 2007. aastal. (Are, Halinga ... 2010: 6, 53). 2010. aastal uuendati kava ja jätkati koostööd. See annab tunnistust sellest, et antud valdkonnas on koostöö ja laiema piirkonna kaasamine igati võimalik ning valdade erinevused ei mängi siinkohal olulist rolli.

Lisaks eelpool nimetatud teenustele, mõjutab elanike heaolu ning kohapealse elu aktiivsust head transpordivõimalused. Nagu jooniselt 1 (vt lk 25) selgub, on valdade peamine ühendustee suuremate linnadega Tallinn-Pärnu-Ikla maantee, koos juurde kuuluva tugimaantee- de võrgustikuga. See loob head ühendused omavahel ning pealinna ja maakonna keskusega.

Ühistranspordi osas on asi keerulisem. Kõige paremad võimalused ühistranspordi kasutamiseks on Sauga elanikel, sh eelkõige Tammiste külal ja Sauga alevikul, kus lisaks maakonnaliinidele teenindavad elanikke ka Pärnu linna liinibussid. Kokku teenindavad Sauga elanikke viis linnaliini. Lisaks on korraldatud õpilaste transport, mis omab samuti peatust Pärnu linna keskel (Bussiliiklus 2013). Erinevate bussiliinidega on tagatud suure osa elanikkonna liikumisvõimalus peamisse tõmbekeskusesse, Pärnusse. Raskendatud on liikumi-

ne erinevatest valla küladest Sauga alevikku, kuna kõik liinid on lõpevad Pärnus. Sarnaselt vee- ja kanalisatsioonitaristutega on linnaümbruse külad ja alevik ühendatud bussiliinide kaudu Pärnu linnaga.

Are valla elanike teenindavad sisuliselt ainult maakonnaliinid. Vallasiseseid ühistranspordiliine ei ole. Õpilaste ja ka lasteaia laste vedu on korraldatud vallale kuuluva kahe väikebussiga (Õpilastransport 2013). Peatus.ee andmetel teenindab Are aleviku elanikke ligi viiskümmend erinevat liini ning bussid väljuvad ligikaudu iga poole tunni järel. Põhiliselt liiguvad bussid mööda VIA Baltica maanteed. Keerulisem on olukord valla suuruselt teises keskses, Suigus, kust saab sõita Pärnu suunal erinevatel päevadel kuni 15 bussiga, kuid samas puudub võimalus sõita otse Suigust Pärnu-Jaagupisse (Maakonnaliinid 2013). Sarnaselt Sauga vallaga, on Are valda läbiva liinivõrgu ülesehitus selgelt orienteeritud Pärnu suunaliseks liikumiseks.

Halinga valla keskust läbivad valdavalt Are alevikuga samad liinid, kuna nad mõlemad asuvad Tallinn-Pärnu-Ikla maantee ääres. Pärnu-Jaagupis toimuvad ka mõnede liinide hargnemised Koonga ja Järvakandi suunas (Maakonnaliinid 2013). Bussiliiklus ei vasta kaugemate küladega elanike tegelikele vajadustele, mistõttu on valla elanikele loodud võimalus kooliperioodil kasutada ka valla korraldavaid õpilasliine, mis on teenusepakkujalt sisse ostetud (Halinga valla 2013: 14). Sarnaselt teiste valdadega, on peamine busside liikumissuund Pärnu. Halinga vald eristub teistest vallasiseste liinide näol, mis on korraldatud õpilastranspordiks ettenähtud busside baasil ning mida saavad kõik elanikud kasutada. Avalikud vallasisesed liinid Ares ja Saugas puuduvad.

Andmete võrdlus taristute, jäätmekäitluse ning transpordikorralduse valdkonnas näitab selgelt Sauga valla linnaäärsete asulate seotust linna süsteemidega, mistõttu on loogiline seada eesmärgiks nende alade liitmine linnaga. Kolme valla ühise jäätmekäitluse korraldamisest paralleelsele tõmmates saab aga väita, et avalike teenuste osutamisel, kus teenuse osutamise koht on inimese juurde toodud (prügivedu ning näiteks vesi ja kanalisatsioon jms), ei oma tõmbekeskuse asukoht tähendust. Bussitranspordi peamine tõmbekeskus on Pärnu linn, millest lähtuvalt on kujundatud ka kogu liinivõrk.

2.2.4. Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Elanike võimalusi normaalseks elamiseks mõjutavad väga palju pakutavad sotsiaal- ja tervishoiuteenused. Valdade näol on kõige suuremaks keskuseks ja teenuse pakkujaks Halinga vald. Vallas tegutsevad kolm perearsti: FIE Marina Simm, FIE Eve Keskküla ja OÜ Perearst Merike Roseniit. Lisaks Halinga vallale jääb arstide teeninduspiirkonda veel Are vald ja osaliselt ka Koonga ning Vigala vald. Pärnu-Jaagupis asetseb veel SA Pärnu Haigla erakorralise meditsiiniabiteenistuse kiirabi osakonna Pärnu-Jaagupi brigaad, mis rendib ruume SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodult. Vallas on üks apteek, mis asub samuti Pärnu-Jaagupi alevis. Hooldusteenust pakuvad MTÜ Halinga Turvakodu ja SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu. MTÜ Halinga Turvakodu on üldtüüpi hooldekodu, kus hooldatakse ööpäevaringselt eakaid ja erivajadustega inimesi. Turvakodu paikneb kolmes eraldi majas. Tõrdu külas asuvas Halinga mõisahoones on 36 kohta. Pärnu-Jaagupi alevis, Kalli mnt 9 asuvat hoonet kasutatakse kinnistule seatud hoonestusõiguse alusel ning seal on 10 kohta. Libatse külas asuvas hoones oli 2013. aastal 37 kohta ning tulevikus on plaanis kohtade arvu suurendada. SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu tegutseb erakapitalil ning 2012. aastal oli tasulisel hooldusteenusel kuni 45 kohta ja ööpäevaringsel erihooldusteenusel 7 kohta. (Halinga valla 2013: 33-34). Tervishoiuteenuste pakkumise osas võib Pärnu-Jaagupit pidada kindlasti üheks Pärnu maakonna tõmbekeskuseks, sest tagatud on arstiabi, apteek, hoolekanne jms.

Are vallas tervishoiuasutused puuduvad. Are valla elanikke teenindas 2011. aastal kaks perearstipunkti – üks Are Vallakeskuses ja teine Suigu Lasteaia-Algkooli ruumides. Are perearstipunktis töötab kohapeal üks perearstiõde ning perearst teenindab vallaelanikke kohapeal vajadusel, kuid mitte rohkem kui üks kord nädalas. Suigu perearstipunktis perearstiõde puudub. Samas teenindavad Suigu perearstipunkti kaks Pärnu-Jaagupi perearsti, kes võtavad patsiente kohapeal vastu kumbki kord kuus. Teistel päevadel toimub Are valla elanike vastuvõtt Pärnu-Jaagupi perearstikeskuses, kuhu sõitmiseks organiseeritakse vajadusel valla transport. Eriarsti abi vallas ei osutata ning puudub ka apteek. (Are valla ... 2011: 29). Tervishoiuteenuste kaudu on Are vald tugevalt seotud Pärnu-Jaagupiga ja ka Pärnu linnaga, mistõttu võib Are valda pidada mõlema keskuse tagamaaks.

Sauga valla elanike peamine tervishoiuteenuse saamise koht on Pärnu linn. Sauga valla kodulehel ja arengukavas puudub viide vallas paiknevate tervishoiuasutuste või perearstide kohta ning autori teadmiste kohaselt need vallas puuduvad. Valla arengukava viitab ainult arstiabi kättesaadavuse parandamise vajadusele (Sauga valla ... 2011: 19). Seetõttu võib Sauga valda pidada Pärnu linna tervishoiuteenuste tagamaaks.

Tervishoiuteenustele lisaks peavad elanikele kättesaadavad olema erinevad sotsiaalteenused ja -toetused. Lisaks erinevatele riiklikele toetustele, pakuvad omavalitsused piirkonna eripärast lähtuvalt erinevaid täiendavaid teenuseid ja toetusi. Halinga Vallavalitsuse poolt 2013. aastal makstavad sotsiaaltoetused jagunesid sissetulekust sõltuvateks sotsiaaltoetusteks ja sissetulekust sõltumatuteks sotsiaaltoetusteks. Sissetulekust sõltuvad toetused on toetus kütte ostmiseks, ravimite, nägemisteravust korrigeerivate abivahendite ja muu abivahendi ostmiseks, lastele koolis ja koolieelses lasteasutuses toitlustamise eest tasumiseks, sotsiaal- ning tervishoiuteenuste eest tasumiseks, transporditoetuseks ja muudel juhtudel eraldatav sotsiaaltoetus. Sissetulekust sõltumatud toetused on: lapse sünnitoetus, matuse-toetus, kindlustamata isikute tervishoiuteenuste toetus, toetus laste eestkoste- ja hoolduspe-redele, toetus tule- ja loodusõnnetuste puhul ning vältimatu sotsiaalabi. Teenustena paku-takse sotsiaalnõustamist, proteeside, ortopeediliste ja muude abivahendite andmist, kodu-hooldusteenuseid, eluasemeteenust kaheksa sotsiaalkorteri näol, rehabilitatsiooniteenust, hooldamist perekonnas, hooldamist hoolekandenasutuses ning toimetulekuks vajalikke muid sotsiaalteenuseid. (Halinga valla ... 2013: 34-35). Valdکonnas töötab kokku kolm inimest, sh eraldi lastekaitse spetsialist (Sotsiaalhoolekanne 2013).

Are vald pakub samuti erinevaid toetusi ja teenuseid. Are valla elanikel on võimalik taotle-da ligikaudu kümmet erinevat toetust, sh sünni-, matuse-, pere-, lasteaia-, abivahendi jms toetust (Are vallas ... 2013). Are vald pakub sotsiaalteenustena eluaseme-, pesupesemis- ja dušši kasutamise teenust Suigu sotsiaalmajas, minimaalselt koduhooldusteenust (etteteata-misel ja kokkuleppeliselt) ja sotsiaaltranspordi teenust. Avahooldusteenuse järele suurem nõudlus puudub, rehabilitatsiooniteenust vallas ei pakuta, kuna teenused on kättesaadavad Pärnu linnas. Lisaks võimaldatakse lähedasteta eakate ja puuetega inimeste hooldamist, re-

habiliteerimist ja põetamist hoolekandeesutustes. (Are valla ... 2011: 28). Are vallas töötas 2013. aastal antud valdkonnas üks sotsiaaltöötaja (Sotsiaaltöö 2013).

Sauga vallas makstavad toetused on analoogsed teiste valdadega. Kodulehe andmetel (Sotsiaal 3013) on Sauga elanikel võimalik taotleda kuni üheksat vallaelarvest makstavat toetust ning kokku töötab antud valdkonnas kolm inimest. Puudub eraldi lastekaitse spetsialist. Osutatakse ka erinevaid teenuseid, kuid kodulehel ning arengukavas puudub nende kohta täpne ülevaade.

Tabel 8. Are, Halinga ja Sauga valdade sotsiaalkulutuste dünaamika 2011-2013

	Are	Halinga	Sauga
Elanike arv seisuga 31.12.2011	1177	2935	4474
Kulutused sotsiaalsele kaitsele 2011 (eurot)	71257	192856	169789
Kulutused sotsiaalsele kaitsele 2012 (eurot)	60 301	181 411	173 998
Kulutused sotsiaalsele kaitsele 2013 (eurot)	95 472	188 743	199 162
Kolme aasta keskmine (eurot)	75 677	187 670	180 983
Kulutused sotsiaalsele kaitsele elaniku kohta keskmiselt 2011-2013 (eurot)	64,3	63,9	40,5

Allikas: Autori koostatud valdade eelarvete ja majandusaasta aruannete alusel

Valdavalt on valdade toetused ja teenused sarnased. Võib öelda, et suurema elanike arvuga Halinga vallal on erinevad teenused veidi paremini välja kujundatud. Neil on palgal ka eraldi lastekaitse spetsialist, mida Arel ja Saugal pole. Tabel 8 on välja toodud valdade sotsiaalkulutuste dünaamika aastatel 2011-2013. Kõige väiksemad kulutused sotsiaalvaldkonnas olid Sauga vallal, kus ühe elaniku kohta kulutati keskmiselt 40 eurot aastas. Are ja Halinga kasutasid samal perioodil mõlemad ca 64 eurot inimese kohta aastas.

Eelpool toodud andmeid arvestades võib lugeda Are ja Halinga valda sarnasteks ja tervishoiuteenuste kaudu omavahel seotuks. Sauga vald erineb teistest eelkõige väiksemate sotsiaalkulutuste näol ning elanike sisuliselt ainsaks tervishoiuteenuste tõmbekeskuseks on Pärnu linn. Seetõttu ei ole sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonda arvesse võttes mõistlik ühendada Sauga valda Are ja Halinga valdadega.

2.2.5. Are, Halinga ja Sauga valdade võimalik ühinemismudel

Kolme valla ühendamisel moodustuks ligikaudu 8,5 tuhande elanikuga omavalitsus. Peatükkides 2.2.1. kuni 2.2.4. teostatud kolme valla analüüsi tulemusel joonistub peaaegu kõigis kirjeldatud valdkondades selgelt välja Sauga valla erinevus Arest ja Halingast. Sauga valla rahvarohketest asulatest on moodustunud Pärnu linna magalad, mis on ühendatud linna ühistranspordivõrgustiku ning vee- ja kanalisatsioonitaristutega. Samuti on Pärnu linn Sauga elanikele peamine tervishoiuteenuste ja hariduse ning huvihariduse saamise koht. Koostöö kolme valla puhul toimib ainult jäätmekäitluse korraldamises, kuid antud valdkond ei oma tõmbekeskust, kuna prügiveo teenust pakutakse elanike endi kinnistutel. Seetõttu on autori ettepanek liita Sauga vald või osa sellest Pärnu linnaga või moodustada ühine vald teiste analoogsete linnaümbruse valdadega. Viimasel juhul võiks vallamaja asuda isegi Pärnu linnas, sest sinna suunduvad kõik ühistranspordi liinid ning seetõttu paraneks ka avalike teenuste kättesaadavus.

Kui liita Are ja Halinga vallad, moodustuks ligikaudu 4 tuhande elanikuga vald. Rahvaarvu arvesse võttes oleks tegu kihelkondade Eesti mudeliga, kus üle riigi moodustuksid 70 kuni 100 vähemalt 3 tuhande elanikuga omavalitsust (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 3). Samas ei lahenda aga antud mudel leheküljel 10 tõstatatud suureneva keskvalitsuse tsentraliseerituse probleemi ning omavalitsuste eelarved ja ülesannete hulk võib edaspidi veelgi väheneda (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 4). Kui aga võtta arvesse Pärnu-Jaagupis asuvate perearstide teeninduspiirkonnad, tuleks kaasata veel tuhande elanikuga Koonga vald ning sarnase suurusega Rapla maakonnas asuv Vigala vald, misjärel moodustuks kokku üle 6 tuhande elanikuga omavalitsus. Lisas 14 toodud andmete põhjal kujuneks moodustatud omavalitsuse eelarve suuruseks ca 6 miljonit eurot ning Viks A. (2012: 6) koostatud uuringu põhjal oleks võimalik üldvalitsemiskulude kokkuhoid keskmiselt 4,9% ehk 46 tuhat eurot. Suureneks ka poliitiline järelevalve, sest tabeli 11 (vt lk 45) andmete järgi, on Are ja Halinga valdades kokku 5 konkureerivat kogukonda. Koonga ja Vigala rahvaarvu arvestades võib lisanduda kuni 4 kogukonda. Ligikaudu 9 kogukonna puhul oleks tagatud ka iga kogukonna huvidega arvestamine, sest puudub suur ning domineeriv keskus ning kogukonna huvid ei haju mitmekümne sarnase kogukonna probleemide vahele.

2013. aasta kevadel saatis siseministerium maakondlikele omavalitsusliitudele kirja, milles paluti määratleda maakonna tõmbekeskused vastavalt lisatud juhendile, mille abil paluti täita lisatud hindamisleht (vt lisa 11). Tõmbekeskuse tunnuseks on vähemalt 5 tuhande elanikuga tagamaa olemasolu ning keskuses pakutavate avalike ja erasektori teenuste olemasolu. Asula peab olema ka piirkonna elanikele üks peamisi tööl käimise ja hariduse ning huvihariduse omandamise koht. Arvestades peatükkides 2.2.1 kuni 2.2.4 toodud andmeid ning Halinga vallavanema poolt teostatud tõmbekeskuse hindamist (vt lisa 11), saab väita, et Pärnu-Jaagupi vastab juhendis märgitud tõmbekeskuse tunnustele ning on mingis osas Are, Halinga, Koonga ja Vigala valdade elanikele teiseks tõmbekeskuseks, lisaks maakonnakeskusele. Are valla suurim asula, Are alevik, ei vasta tõmbekeskuse tunnustele (vt lisa 12) ning Sauga valla tõmbekeskuseks on vallavanema Priit Ruudu sõnade kohaselt Pärnu linn (Ruut, P. kirjalik teade 29.04.2013). Elanike liikumissuundi ja asulate suurusi ning neis pakutavate teenuste hulka arvestades on mõistlik edasi liikuda tõmbekeskuste Eesti mudeliga, kus Pärnu-Jaagupi on üheks võimalikuks keskuseks.

Peamiseks Pärnu maakonna tõmbekeskuseks jääb siiski Pärnu linn, kuid tõmbekeskuste Eesti mudeli puhul tuleb maakond, ning osaliselt ka naabermaakonnad, jaotada väiksemate tõmbekeskuste ümber. Kõikidele elanikele sobivat lahendust kindlasti ei leia, kuid oluline on hinnata peamisi ühendusteid ja liikumissuundasid ning koondada sarnaste huvide ja probleemidega vallad üheks omavalitsuseks.

2.3. ALTERNATIIVSED ÜHINEMISVÕIMALUSED

Lisaks peatükis 2.2.5 analüüsitud kihelkondade Eesti ja tõmbekeskuste Eesti mudelitele on regionaalminister välja pakkunud veel neli alternatiivset lahendust (vt peatükk 2.1). Pärnumaa omavalitsuste eelistuste hulka kuuluvad omavalitsusliitude Eesti ja tõmbekeskuste Eesti ning välistatakse minivaldade Eestit (vt lisa 8). Lõpliku lahenduse puhul ei saa aga välistada neist ühtegi. Alternatiivsete ühinemisvõimaluste hindamiseks teostas autor Pärnumaa omavalitsusjuhtide seas küsitluse (vt lisa 15). Küsitlus oli suunatud 19. Pärnu maakonna omavalitsusjuhtidele. Pärnu linn jäi oma suuruse tõttu küsitlusest välja kuna teda pole võimalik teistega võrrelda. Küsimustikule vastas 13 vallavanemat. Küsimuste nr 2, 3 ja 4

vastuseid töös kasutatud ei ole kuna osad vastanutest lisasid personalikulule tööandja mak-
sud, kuid teised mitte. Selle asemel kasutas autor omavalitsuste 2011. aasta majandusaasta
aruannetes ning eelarvetes toodud näitajaid (vt lisa 14).

Minivaldade Eesti puhul jääks olukord muutmata. Liitumised toimuksid vabatahtlikult ning
jätkuks ülesannete riiklik tsentraliseerimine (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 2), mis
omakorda võib viia rahalise ressursi ebamõistliku kasutuseni, kuna keskvalitsusel puudub
täpne ülevaade kohalikest oludest. Jätkeb ääremaade tühjenemine, kuna elanikud liiguvad
parema töökohta ja teenuste saamise eesmärgil suurematesse linnadesse. Pärnumaal jääb
domineerivaks Pärnu linn koos lähiümbrusega, kuna teistel omavalitsustel puudub piisav
rahaline ressurss piirkonna arendamiseks. Lisaks pidurdab arengut suur killustatus kuna
omavalitsused tegelevad valdavalt enda territooriumi piires, kuid paljud teenused ja toime-
piirkonnad on laiemad. Tabel 9 on välja toodud omavalitsuste peamised koostöökohad
2013. aastal. Valdavalt toimub koostöö kahes valdkonnas, sarnaselt Are, Halinga ja Sauga
vallale jäätmekäitluses ning ühis- ja koolitranspordi korraldamisel. Muudes valdkondades
on koostöö tagasihoidlikum.

Killustatuse tõttu jäävad kannatama avalikud teenused, sest paljudes väiksemates valdades
peab üks ametnik vastutama mitme erineva valdkonna eest. Teostatud küsitluse tulemusena
selgus, et ametnike professionaalsuse kasvatamise eesmärgil ei ole palgatud mitme valla
peale ühiseid ametnikke. Ajutiselt on ühine ametnik ainult Are ja Tori valdadel. Leheküljel
17 välja toodud siseministeeriumi soovitusel peaks ametnikke olema vähemalt 13, et saavu-
tada minimaalne spetsialiseeritus (Ülevaade Eesti ... 2012: 21). Lisas 14 on välja toodud
Pärnumaa omavalitsusüksuste ametnike arvud. Paralleele tõmmates saab väita, et ligikaudu
3 tuhandest elanikust alates on võimalik saavutada piisav ametnike spetsialiseeritus.

Omavalitsusliitude Eesti on Pärnumaa omavalitsuste üks peamisi eelistusi. Omavalitsused
jätkaksid samal kujul, delegeerides osa ülesandeid maakondlikule omavalitsusliidule, kuhu
kuulumine oleks kohustuslik. Kindlasti paranevad maakondlikult osutatavate teenuste kva-
liteet ja hulk. Omavalitsusliidule rohkemate ülesannete volitamise puhul jääb peamiseks
probleemiks vastutuse hajusus. (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 2). Kui omavalitsus-

te juhid ja volikogud on valitavad, siis omavalitsusliidu juhatus ei ole otse rahva poolt valitud, mistõttu võib nõrgeneda poliitiline järelevalve ehk täitmata jääb peatükis 1.3 välja toodud eesmärk suurendada poliitilist kontrolli. Reform täidab oma eesmärgi ainult selles osas, mis puudutab avalike teenuste osutamist omavalitsusliidu tasandil, kuna sellisel juhul oleks kaetud kogu maakond.

Tabel 9. Pärnumaa omavalitsuste koostöö valdkonnad

	Kohaliku omavalitsuse ülesanded lähitult kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest	Are	Audru	Halinga	Kihnu	Lavassaare	Paikuse	Sauga	Surju	Tahkuranna	Tootsi	Tori	Tõstamaa	Vändra alev	KOKKU (tk)
1	Ehitus (load, järelevalve)														0
2	Planeerimismenetlus								X						1
3	Sotsiaalabi ja –teenused						X		X			X	X		4
4	Vanurite hoolekanne								X			X			2
5	Noorsootöö								X			X			2
6	Veevarustus ja kanalisatsioon						X	X							2
7	Haridusasutuste ülalpidamine								X			X			2
8	Jäätmeäitlus (jäätmeveo korraldamine)	X		X		X	X	X	X	X		X		X	9
9	Heakord, keskkonnakaitse (reguleerimine ja järelevalve)								X						1
10	Ühis- ja/või koolitranspordi korraldamine	X				X	X	X	X	X		X	X		8
11	Teede korrashoid														0
12	Muu (nimeta)								X						1

Allikas: Autori koostatud küsitlusandmete põhjal

Ligikaudu analoogne variant on kahetasandilise omavalitsuse moodustamine. Sellisel juhul asendataks omavalitsusliit valitava teise tasandiga kogu maakonna piires ning mõlemad tasandid omaksid rahva volitust. Jätkuvalt jääb probleemiks vastutuse hajusus ning I ja II ta-

sandi vahel tekkida võivad vastuolud. (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 3). Mõlema variandi puhul tuleb põhjalikult hinnata ja analüüsida kõigi tasandite ja omavalitsusliidu ülesannete ning vastutuse hulka. Misjärele tuleb valitsemistasandite parema toimimise tagamiseks täpselt paika panna rahastamine ja ülesanded.

Küsitlusele vastanud 13 vallavanema arvates oleksid peamised delegeeritavad valdkonnad õpilas- ning ühistranspordi korraldamine, jäätmekäitluse, ehitusvaldkonna ja vähemal määral ka planeerimismenetlus korraldamine (vt Tabel 10). Ülejäänud valdkonnad said alla poole toetusest. Eraldi toodi välja vajadus maakondliku järelevalveorgani osas, mis korraldaks järelevalvet heakorra, keskkonnakaitse ja ehitustegevuse osas. Selliselt volitatakse rutiinsed ja tülikad kohutused elanikest kaugemal asuvale organile, mis võib tekitada omavalitsusreformi eesmärkides välja toodud vastutuse hajumist ning konflikti kahe tasandi või omavalitsusliidu ning omavalitsuste vahel (Omavalitsusreformi eesmärk ... 2013: 3). Täiendavalt tehti ettepanek volitada omavalitsusliidule IT süsteemide juurutamine, uuendamine ja hooldus, juriidiline teenindamine, tervishoiu korraldamine (eriarstiabi ja hooldushaiglad), huviharidus (näit. muusika-, kunsti- ja spordikoolid), maakondlikud planeeringud ja hanked, ettevõtluse ja turismi arendus jms. Sellisel juhul oleks omavalitsusliidu tegevusvaldkond laiem, kuid peab arvestama, et iga ülesandega antakse ära ka mingi osa tuludest ning väheneb Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 toodud omavalitsuse iseseisva tegutsemise põhimõte.

Autor peab vajalikuks küsitlusest eraldi esile tõsta Tõstamaa vallavanema seisukohaga, et omavalitsus peaks olema sellise suurusega, et iseseisvalt talle pandud ülesannetega toime tulla ning ülesannete delegeerimine toimuks erandjuhtudel. Sellise valitsemismudeli puhul säilib tugev valijate poolne poliitiline järelevalve, ning ülesanded ja vastutus ei oleks hajutatud erinevate tasandite ja organisatsioonide vahel.

Tabel 10. Pärnumaa omavalitsusjuhtide ettepanekud teenuste delegeerimisel omavalitsusliidule

	Kohaliku omavalitsuse ülesanded lähitult kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest	Are	Audru	Halinga	Kihnu	Lavassaare	Paikuse	Sauga	Surju	Tahkuranna	Tootsi	Tori	Tõstamaa	Vändra alev	KOKKU (tk)
1	Ehitus (load, järelevalve)	X	X		X	X	X	X	X		X	X		X*	10
2	Planeerimismenetlus				X	X	X	X	X		X	X		X	8
3	Sotsiaalabi ja –teenused										X			X	2
4	Vanurite hoolekanne		X							X	X			X	4
5	Noorsootöö				X				X		X				3
6	Veevarustus ja kanalisatsioon	X	X	X	X			X							5
7	Haridusasutuste ülalpidamine			X							X	X			3
8	Jäätmekäitlus (jäätmeveo korraldamine)	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	11
9	Heakord, keskkonnakaitse (reguleerimine ja järelevalve)						X	X	X	X*				X*	5
10	Ühis- ja/või koolitranspordi korraldamine	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	11
11	Teede korrashoid		X	X											2
* ainult järelevalve															

Allikas: Autori koostatud küsitlusandmete põhjal

Maakondade Eesti puhul oleks tugevaks eeliseks tervikpildi saavutamise kogu maakonna ulatuses. Täidetud saaks ametnike parema spetsialiseerumise, avalike teenuste toimepiirkondade ja elanike liikumissuundade kattumine omavalitsuse piiridega. Lisas 14 toodud andmete põhjal moodustuks kokku üle 80 tuhande elanikuga omavalitsus. Probleemiks võib saada leheküljel 16 välja toodud ametnike liigne spetsialiseeritus, mis võib kasvatada rahulolematust ning organisatsiooni liigne suurus, mis kasvatab bürokraatiat. Peatükis 1.3 toodud põhimõtete järgi tuleb eelistada võimalikult lamedat organisatsiooni struktuuri, et

tagada efektiivne majandamine. Maakonna suuruse omavalitsuse puhul ei pruugi olla tagatud ka efektiivne poliitiline kontroll.

Tabel 11. Pärnumaa omavalitsustes asuvate kogukondade ja teede talihoolde piirkondade arv 2013. aastal

	Omavalitsus	Elanike arv 31.12.2011	Konkureerivate kogukonnad (tk)	Teede tali- hoolde piir- konnad (tk)
1	Are	1177	2	4
2	Audru	5100	3	12
3	Halinga	2935	3	5
4	Kihnu	487	3	1
5	Lavassaare	460	1	1
6	Paikuse	3579	3	2
7	Sauga	4474	4	3
8	Surju	945	1	4
9	Tahkuranna	2357	2	5
10	Tootsi	744	2	1
11	Tori	2249	2	3
12	Tõstamaa	1254	5	5
13	Vändra alev	2355	3	1
KOKKU			34	47

Allikas: Autori koostatud küsitlusandmete põhjal

Tabel 11 on välja toodud küsitlusele vastanud valdade andmed konkureerivate kogukondade kohta. Kolmeteistkümnes vallas on neid kokku 34, mis võib tähendada, et terves maakonnas võib see hulk küündida üle 50. Kuna väikeste kogukondade hulk on suur, jääb domineerima suurima elanike arvuga Pärnu linn koos lähiümbrusega (Tahkuranna, Paikuse, Sindi, Sauga ja Audru), kus elab lisas 13 toodud andmete järgi ligikaudu 60 tuhat elanikku, mis moodustab kolm neljandikku kogu maakonna rahvastikust. Maakondade Eesti mudeli peamiseks eeliseks saab pidada riiklike ülesannete (maakonnasisene ühistransport, erinevad haridusasutuse, arstiabi jms) delegeerimise võimalust kohalikule omavalitsusele. Riikliku detsentraliseerituse kõrval võib aga tekkida maakondlik tsentraliseeritus, sest paljud teenu-

sed tellitakse kogu maakonda silmas pidades. Ühe näitena on tabeli 11 viimases veerus välja toodud andmed 13 vallas olevate teede talihoolde piirkondade kohta. Need piirkonnad on jaotatud erinevate väikeettevõtjate vahel. Piirkondade paljususe tõttu võib maakondliku hanke puhul teenuse hind oluliselt kallineda, halveneb teenuse kvaliteet ning paljud väikeettevõtjad jäävad tööst ilma. Sarnaselt lumelükkajatega on omavalitsustes veel teisigi väiksemaid ettevõtteid, mis osutavad vajadusel erinevaid teenuseid. Suure omavalitsuse puhul saab tagatud küll konkurentsitingimuste parim kasutamine, mis omakorda võib aga viia maapiirkondade suurema tühjenemiseni.

2.4. PEAMISED JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

21. sajand on kaasa toonud suured muutused. Arenenud riigid, kaasa arvatud Eesti, on agraarühiskonnast suundumas infoühiskonda, mis paraku muudab kogu meie harjumuspäraselt elukorraldust. Neid muutusi näeme, kui vaatame erinevaid töös välja toodud statistilisi näitajaid. Töö- ning elukohad on koondumas suurematesse keskustesse, töö või teenuste saamise eesmärgil liigutakse igapäevaselt pikemaid vahemaid, maapiirkonnad tühjenevad, elanikkond vananeb ning nende nõudmised ja vajadused kasvavad. See kõik muudab nõudeid ja ootusi avaliku sektori suhtes.

Kohalike omavalitsuste edasisel majandamisel on kaks valikut: kogukonnapõhine ehk väiksem, kus keskvalitsuse roll on suur, või teenustepõhine ehk suurem, kus omavalitsused oleksid iseseisvamad. Autor pooldab teenustepõhiste omavalitsuste moodustamist, sest ühes sellega suureneb kohalike elanike otsustusõigus piirkonna elu korraldamise osas ning tagatakse paremini erinevate küsimuste või teenuste juhtumipõhine, mitte väikeste valdade piire arvestav, lahendamine.

Are, Halinga ja Sauga valdade puhul ei ole tegu jõuliselt ääremaaks muutuva alaga. Nad asuvad pealinna ja Pärnu linna vahel ning neid ühendab Tallinn-Pärnu-Ikla maantee. Autori arvates ei ole Sauga valla, sh eelkõige linnaäärsete alade ühendamine kaugema tagamaaga mõistlik, kuna need on tihedalt seotud linna erinevate võrkude ning asutustega. Linnas käiakse õppimas, töötamas ning muid teenuseid saamas. Linnaäärsed alad on ühendatud

linna vee- ja kanalisatsioonisüsteemidega ning bussitranspordi liinidega. Suur seotus linnaga raskendab ühisomavalitsusel erinevates valdkondades selgete poliitiliste suundade kujundamist, mistõttu tuleb linnaäärsed alad üle anda linnale või moodustada teiste sarnaste piirkondadega ühisomavalitsus, mille keskus asuks Pärnus.

Ühistöö erinevate piirkondade vahel on võimalik valdkondades, mis ei vaja tõmbekeskust ning kus teenus tuuakse elaniku juurde. Are, Halinga ja Sauga valdade näite kohaselt on sarnaseks teenuseks jäätmekäitluse korraldamine. Vallavanemate vahel toimunud küsitluse alusel võiks lisandada veel ehitus- ning planeerimisvaldkonna ja bussitranspordi korraldamise. Kuid nimetatud teenused moodustavad väga väikese osa kogu omavalitsuse vastutusvaldkonnast, mistõttu ei saa selle alusel omavalitsuse piire kujundada. Nimetatud teenuseid saab delegeerida omavalitsuse teisele tasandile või omavalitsusliidule, kuid sellisel juhul hajub vastutus erinevate organisatsioonide vahel ning tekib konfliktoht, mistõttu autor viimaseid lahendusi ei poolda. Seejuures jääb iga lahenduse puhul siiski oluliseks koostöö naaberomavalitsustega, et tagada omavalitsuse piire ületavate küsimuste parim lahendamine ning parimate kogemuste jagamine.

Autori meelest kõige sobivamaks lahenduseks Pärnumaal on lisaks Pärnu linnale nelja kuni viie suure maapiirkonna omavalitsuse moodustamine. Põhja-Pärnumaal moodustaks ühise omavalitsuse vähemalt Halinga, Koonga, Are, Vigala ning võimalusel või vajadusel ka näiteks Tootsi ja Tori. Sellisel juhul tekiks piisava suurusega (6 kuni 10 tuhande elanikuga) omavalitsus, mis suudab parimal võimalikul viisil tagada piisava poliitilise järelevalve, ametnike spetsialiseerituse, riikliku detsentraliseerituse, parema ressursikasutuse ning teenuste toimepiirkondade ühtimise elanike liikumissuundade ning kaugustega. Pärast liitumist vajab kindlasti lahendamist ühistranspordi liinivõrk ning ühenduste peamise valla keskusega.

Kuna ajavahemikul 1996-2009 on toimunud veidi üle paarikümne vabatahtliku liitumise, siis sarnaselt jätkata pole mõistlik. Jätkuv vabatahtlik ühinemine suurendab erinevusi omavalitsuste vahel ning ohuks on üksikute piirkondade väljajäämine, mida tuleb hiljem paratamatult teistega liituma sundida. Reformi läbiviimise parimaks lahenduseks on keskviimu

poolne, kohalike omavalitsuste seisukohtadega arvestav jõuline sekkumine, suunamine ja otsustamine, mille tulemusena saavutaksid uued omavalitsused suurema autonoomsuse.

KOKKUVÕTE

Haldusreformi temaatika on populaarne paljudes riikides ning kogu areng on liikunud sisuliselt omavalitsuste suurendamise suunas. Eestis ei ole see teema samuti võõras, sest ajalugu vaadates on selgelt näha, et ühiskonna stabiliseerudes ja majanduse arenedes on liigutud suuremate omavalitsustega süsteemi suunas.

Lähtuvalt omavalitsuste suurusest jagatakse omavalitsuskorralduslik poliitika kaheks: väikeste ehk kogukonnapõhiste omavalitsustega süsteem, kus keskvalitsusel on suur roll avalike teenuste osutamisel, ning suuremate ehk teenustepõhiste omavalitsustega süsteem, millede puhul on avalike teenuste osutajaks valdavalt omavalitsus. Kuni 2013. aastani on Eesti liikunud selgelt kogukonnapõhiste omavalitsuste suunas, mida kinnitavad erinevad töös välja toodud ning viidatud uuringud ja analüüsid. Peamised probleemid, mis sellega kaasnevad on suur killustatus, ametnike laiad vastutusalad, keskvalitsuse suur kontroll kohalike eelarvete üle ja pendelrände kasvu ning rahavastiku vähenemise ja ümberpaiknemise tõttu ei ühti omavalitsuste piirid enam teenuste ning toimepiirkondade piiridega. Eelisena saab välja tuua elanike ja kohaliku võimu lähedust.

Teenustepõhisele omavalitsuskorraldusele on valdavalt üle läinud põhjamaades asuvad riigid, kus omavalitsuste arvu on vähendatud kuni 15 korda. Peamised põhjused haldusreformi elluviimiseks on teenuste mastaabi laienemine ja kvaliteedi tõus, valglinnastumine (või piirkonna tugeva keskuse kujunemine), mis tingib intensiivse pendelrände, ning vajadus elavdada kohalikku poliitikat, eesmärgiga tagada efektiivne poliitiline kontroll. Nii meil kui mujal arenenud riikides on 21. sajand kaasa toonud suured muutused töö- ja elukohtade paiknemises, mistõttu koondub rahavastik järjest enam suuremate keskuste ümber ning talaliseks on muutumas töö ja elukoha suur vahemaa. Lisaks on kasvanud elanike teadlikkus ning vajadused, mistõttu on omavalitsus muutumas pigem teenuste osutajaks laiema piir-

konna elanikele. Efektiivse ja kvaliteetse teenuse osutamise eesmärgil tuleb ületada erinevatest piiridest (valla ja maakonna) tekkida võivad takistused ning läheneda erinevatele küsimustele pigem juhtumipõhiselt kui piire arvestades. Kõik see avaldab omakorda survet suuremale ametkonna spetsialiseerituse vajadusele ning ressursside efektiivsemale kasutusele.

Töö empiirilises osas keskendutakse Pärnumaa omavalitsuste, sh eelkõige Are, Halinga ja Sauga valdade erinevate liitumisvõimaluste analüüsile. Erinevate avalike teenuste osutamise ja elanike liikumissuundade võrdleval analüüsil tuleb selgelt esile peamise maakonna tõmbekeskuse, Pärnu linna, selge mõju ümbritsevatele omavalitsustele. Vaadeldud kolme valla tulemuste põhjal on näha, et vahemaa kasvades mõju väheneb, kuid ei kao. Kõige suurem seos Pärnuga on Sauga vallal, kus paljud teenused on rajatud linna asutuste ja võrkude baasil. Are ja Halinga on iseseisvad, kuid Pärnus käiakse siiski tööl ja osaliselt haridust omandamas. Kolme valla kõige suurem ning peamisi elamiseks vajalikke avaliku ning erasektori teenuseid sisaldav keskus on Pärnu-Jaagupi. Samas on kogu maakonna bussiliiklus rajatud suunaga Pärnu, mistõttu ei ole võimalik paljudest Are ning Sauga valdade küladest liikuda mõistliku ajaga Pärnu-Jaagupisse.

Sissejuhatuses püstitatud eesmärgiks oli leida parim võimalik lahendus Are, Halinga ja Sauga valdade ühendamiseks. Kolme valla ühendamise peamiseks probleemiks on just Pärnu kui tõmbekeskuse mõju, mistõttu on otstarbekas kaaluda linnalähedaste magalarajoonide ühendamist Pärnuga või eraldi sarnaste arengusuundadega piirkondade ühendamist üheks omavalitsuseks, mille juhtorgan ja ametkond asuks Pärnus. Kaugemate valdade, nagu Are ja Halinga, areng on pigem omavalitsuse keskem, mistõttu on autori ettepanek moodustada Pärnu maakonda üksikud suured maaomavalitsused, mis koondaksid läbi professionaalse personali primaarset teenuse osutamise ning maaelupoliitika elluviimise. Moodustavate omavalitsuste suurus sõltub piirkonna eripärast, kuid saavutamaks piisavat iseseisvust ning ülesannete ja vastutuse deentraliseeritust peavad moodustatavad omavalitsused olema ligikaudu tõmbekeskuste mudelis kirjeldatud 10 tuhande elanikuga. Omavalitsuste moodustamisel saab tugineda elanike võimalikele liikumissuundadele läbi maanteed ning bussiühenduste. Seejuures suurendab vallakeskuste loomine maakonna keskusest kaugemal ta-

gamaal kindlasti vajadust ühistranspordi korralduse mõningaseks muutmiseks, et tagada elanike juurdepääs vajalikele teenustele.

Autor ei poolda ülisuurte omavalitsuste moodustamist, eesmärgiga vältida bürokraatia kasvu, sest suure süsteemiga kaasnevad suured kulud ning kaugenemine elanikest oleks olemasolevat süsteemi arvestades liiga järsk. Alternatiivse lahendusena tasub lähemalt analüüsida omavalitsusliitude Eesti mudelit või kahetasandilise omavalitsuse mudelit, sest sellisel juhul säilib kogukondades teatav otsustusõigus ning suuremat piirkonda hõlmavad probleemid lahendatakse II tasandil. Tõmbekeskuse Eesti mudeli puhul tuleb täiendavalt uurida Koonga ja Vigala valdade statistikat, et selgitada välja võimalikud seosed Pärnu-Jaagupiga. Kokkuvõtvalt peab autor vajalikuks lisada, et hea haldusreformi saavad läbi viia vaid keskvalitsus ja omavalitsused ühistööna.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å.** 2008. Haldusreform. Argumendid ja väärtused. Nordregio.
[http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform._Argumendid_ja_v_rtuised_Nordregio_2008.pdf]. 15.01.2010.
2. **Ahas, R., Silm, S., Leetmaa, K., Tammaru, T., Saluveer, R., Järv, O., Tammiksaar, E., Aasa, A., Tiru, M., Tähepõld, A.** 2010. Regionaalne pendelrändeuuring. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium. Tartu: Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool.
3. Are, Halinga ja Sauga valdade ühine jäätmekava 2010 – 2015. Kinnitatud Are vallavolikogu 22.04.2010 otsusega nr 18.
4. Are valla arengukava 2011-2021. 2011. Are vallavalitsus. Kinnitatud Are vallavolikogu 23.11.2011 määrusega nr 15.
5. Are valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2011-2023. Are vallavalitsus. Kinnitatud Are vallavolikogu 19.08.2011 määrusega nr 10.
6. Are vallas makstavad sotsiaaltoetused. Sotsiaaltoetused. Sotsiaal ja tervishoid. Are vallavalitsus. [<http://arevald.kovtp.ee/et/sotsiaaltoetused>] 04.05.2013.
7. **Böhret, B.** 2002. Avaliku sektori juhtimise vahendid. Avaliku sektori juhtimine, Euroopa riikide kogemused. Koostanud Eliassen, A. K. ja Kooiman, J. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 113-131.
8. Bussiliiklus. Sauga vallavalitsus. [<http://www.sauga.ee/Bussiliiklus.15.0.html>] 03.05.2013.
9. Õpilastransport. Bussitransport. Are vallavalitsus. [<http://arevald.kovtp.ee/et/opilastransport>] 04.05.2013.

10. **Drechsler, W.** 2000. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Riigikogu toimetised nr 2. [http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11650] 10.03.2013.
11. **Drucker, P. F.** 2003. Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks. Kirjastus Pegasus.
12. Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus 1990.
13. Eesti statistika aastaraamat 2012. Toim Pöder, K. Tallinn: Statistikaamet.
14. Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine 1995. RT I 1995, nr 40, art 567.
15. Esmatasandi omavalitsusliku haldussüsteemi loomise kohta 1990. Vabariigi valitsuse määrus. RT 1990, nr 3, art 43.
16. **Friedrich, P., Reiljan, J., Chang Woon Nam.** 2010. *The need of municipal fiscal equalization reform in Estonia*. Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII. Berlin, Tallinn. Berliner Wissenschaftsverlag, Mattimar. Lk 52-73.
17. Gümnaasiumivõrgu korrastamise lähtealused. Gümnaasiumivõrgu korrastamine 2012. Haridus- ja Teadusministeerium. [http://www.hm.ee/index.php?0512779] 30.04.2013.
18. Halinga valla arengukava aastani 2018. Halinga vallavalitsus. Kinnitatud Halinga vallavolikogu 23.01.2013 määrusega nr 2.
19. Halinga valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2010-2021. Halinga vallavalitsus. Kinnitatud Halinga Vallavolikogu 20.10.2010 otsusega nr 18.
20. Huvikoolides õppijatele toetuse maksmise kord 2009. Are vallavalitsus. Vastu võetud 12.08.2009 Are vallavolikogu määrusega nr 8.
21. **Kattai, K., Sootla, G.** 2009. *Impacts of amalgamations on the structure of municipal governance*. Moldoscopia (probleme de analiză politică), nr. 3 (XLVI). Universitatea de stat din Moldova. Lk 15- 35.
22. **Kattai, K., Sootla, G., Viks, A.** 2008. Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs, uurimisaruanne. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut.

23. **Kattai, K., Sootla, G., Viks, A.** 2010. Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. Riigikogu toimetised nr 22. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14301>] 12.03.2013.
24. Kohalike maksude seadus 1994. RT I 1994, nr 68, art 1169.
25. Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng. Rahvastik ja regionaalvaldkond. Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/5993/>] 01.02.2013.
26. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid. Rahvastik ja regionaalvaldkond. Siseministeerium. [<http://www.siseministeerium.ee/5979/>] 30.04.2012.
27. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993. RT I 1993, nr 37, art 558.
28. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus 2002. RT I 2002, nr 96, art 565.
29. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus 2004. RT I 2004, nr 56, art 399.
30. Maaelu arengu aruanne 2011. Eesti Maaülikool, Majandus- ja sotsiaalinstituut. [http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/01/maaelu_arengu_aruanne_2011final.pdf] 31.03.2013.
31. Maakonnaliinid. Peatus.ee. [<http://www.peatus.ee>] 04.05.2013.
32. **Maamägi, A.** Eesti võimalik rahvaarv ja vanuskoosseis aastani 2050. Statistikaamet. [<http://www.stat.ee/rahvastikunaitajad-ja-koosseis>] 30.12.2012.
33. **Metcalf, L., Richards, S. 1993.** *Improving Public Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
34. **Moll, M.** 2007. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded. [http://www.ell.ee/failid/teadustood/Ylevaade_Mart_Moll_Ylesannetega_oigusaktide_loend_2007_raamatuna.pdf] 30.04.2012.
35. **Moll, M.** 2008. Rahandus riigis ja kohalike omavalitsuste tulubaas praegu ja arengud. Ettekanne konverentsil 30. juuni 2008.
36. **Männik, J.** 2012. Tõmbekeskused – kuhu ja keda tõmbama? – Pärnu Postimees, nr 54, 19.03.2013, lk 11.
37. Omavalitsusreformi eesmärk, võimalikud mudelid ja ajakava. Rahvastik ja regionaalvaldkond. Siseministeerium.

- [https://www.siseministerium.ee/public/Lisa_1_KOV_reformi_eesmark_mudelid_ja_aja.pdf] 31.03.2013.
38. Omavalitsusreformi elluviimise kava. 2013. Koostatud regionaalministri valitsemisalas.
[https://www.siseministerium.ee/public/OMAVALITSUSREFORMI_KAVA_LU_HIKOKKUVOTE_06032013.pdf] 27.04.2013.
39. Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele 2001. Teostaja: OÜ Geomeedia. Tartu: Geomeedia.
40. **Peters, G.** 2002. Õõnsa riigi juhtimine. Avaliku sektori juhtimine, Euroopa riikide kogemused. Koostanud Eliassen, A. K. ja Kooiman, J. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 68-80.
41. *Population by age groups and sex (percentage of total population)*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
[http://esa.un.org/unpd/wpp/population-pyramids/population-pyramids_percentage.htm] 31.03.2013.
42. **Raagmaa, G.** 2002. Eesti regionaalne ja kohalik areng globaliseeruvast maailmas. Riigikogu toimetised nr 5.
[<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11883&highlight=raagmaa&op=archive2>] 10.10.2012.
43. **Randmaa, T.** 2002. Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis. Avaliku sektori juhtimine, Euroopa riikide kogemused. Koostanud Eliassen, A. K. ja Kooiman, J. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 7-20.
44. REL 2011: Eesti elanikkond koondub suuremate linnade ümber 2012. Statistikaamet, pressiteade nr 158.
45. **Rockman, B. A.** 1998. *The Changing Role of the State. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Toim Peters, B. G. and Savoie, D. J. Montreal & Kingston. McGill-Queen's University Press, lk 20-44.
46. Sauga valla arengukava 2011-2020. a. 2011. Sauga vallavalitsus. Kinnitatud Sauga vallavolikogu 21.04.2011 otsusega nr 16.

47. Sauga valla ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2012–2023. 2011. Sauga vallavalitsus. Kinnitatud Sauga vallavolikogu 22.12.2011 määrusega nr 21.
48. **Schaap L.** 2007. *Problems in Local governance and governmental scale.* - Paper presented at the EGPA Annual Conference, Madrid 19-22 September.
49. Sotsiaal. Sauga vallavalitsus. [<http://www.sauga.ee/Sotsiaaltoetused.42.0.html>] 04.05.2013.
50. Sotsiaalhoolekanne. Halinga vallavalitsus. [<http://www.halingavald.ee//index.php?menuID=8>] 03.05.2013.
51. Sotsiaaltöö. Ametnikud. Sotsiaal ja tervishoid. Are vallavalitsus. [<http://arevald.kovtp.ee/et/sotsiaal-ja-tervishoid/ametnikud>] 03.05.2013.
52. Taali Põhikooli tegevuse lõpetamine. Sauga vallavolikogu 23.02.2009 otsus nr 8.
53. Tammiste Lasteaed. Haridus. Sauga vallavalitsus [<http://www.sauga.ee/Haridus.179.0.html>] 30.04.2013.
54. *The Size of municipalities, efficiency and citizens participation.* – Local and regional authorities in Europe N 56. Council of Europe press, 1995.
55. **Thomas, R.** 1989. *The British Philosophy of Administration.* 2nd ed. Cambridge.
56. Ülevaade Eesti omavalitsuskorraldust puudutavatest trendidest, probleemidest ja eri osapoolte ettepanekutest. 2012. Rahvastik ja regionaalvaldkond. Siseministeerium. [https://www.siseministeerium.ee/public/Lisa_2_Ulevaade_KOV_trendidest_problemid..pdf] 30.04.2013.
57. **Viks, A.** 2012 Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. Regionaalministri valitsemisala. Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond.

LISAD

LISA 1. Eestis 1996. - 2009. aastatel ühinenud ja nende baasil moodustunud kohaliku omavalitsuse üksused

Aasta	Ühinenud KOV üksused	Uus KOV üksus
2009	Kaisma vald, Vändra vald	Vändra vald
2005	Jõhvi linn, Jõhvi vald	Jõhvi vald
	Kuusalu vald, Loksa vald	Kuusalu vald
	Kilingi-Nõmme linn, Saarde vald, Tali vald	Saarde vald
	Olustvere vald, Suure-Jaani linn, Suure-Jaani vald, Vastemõisa vald	Suure-Jaani vald
	Tamsalu linn, Tamsalu vald	Tamsalu vald
	Tapa linn, Saksi vald, Lehtse vald	Tapa vald
	Türi linn, Türi vald, Oisu vald, Kabala vald	Türi vald
	Avanduse vald, Väike-Maarja vald	Väike-Maarja vald
2002	Kehra linn, Anija vald	Anija vald
	Rapla linn, Rapla vald	Rapla vald
	Räpina linn, Räpina vald	Räpina vald
	Kohila vald, Kohila alev	Kohila vald
	Märjamaa vald (alev), Märjamaa vald, Loodna vald	Märjamaa vald
1999	Otepää linn, Pühajärve vald	Otepää vald
	Lihula linn, Lihula vald	Lihula vald
	Vihula vald, Võsu vald	Vihula vald
	Karksi-Nuia linn, Karksi vald	Karksi vald
	Kaarma vald, Kuressaare vald	Kaarma vald
	Antsla linn, Antsla vald	Antsla vald
1998	Abja-Paluoja linn, Abja vald	Abja vald
1996	Halinga vald, Pärnu-Jaagupi vald	Halinga vald

Allikas: Viks 2012: 2-3.

LISA 2. Väljavõte kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest

§ 6 Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus

(1) Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

[RT I 2009, 28, 170 - jõust. 01.07.2009]

(2) Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

[RT I 2007, 4, 19 - jõust. 01.09.2007]

(3) Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi:

- 1) mis on talle pandud teiste seadustega;
- 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

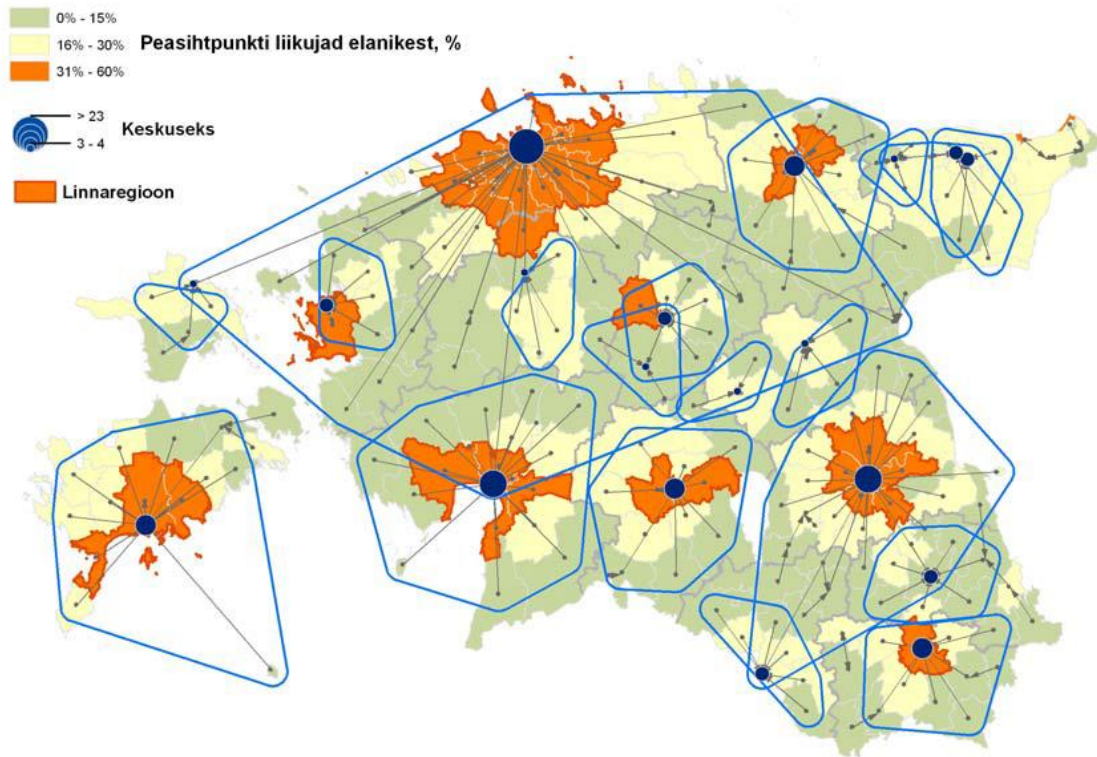
(4) Omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi:

- 1) mis on talle pandud seadusega;
- 2) mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust.

(5) Käesoleva paragrahvi 4. lõike punkti 1 alusel kohalikule omavalitsusele pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

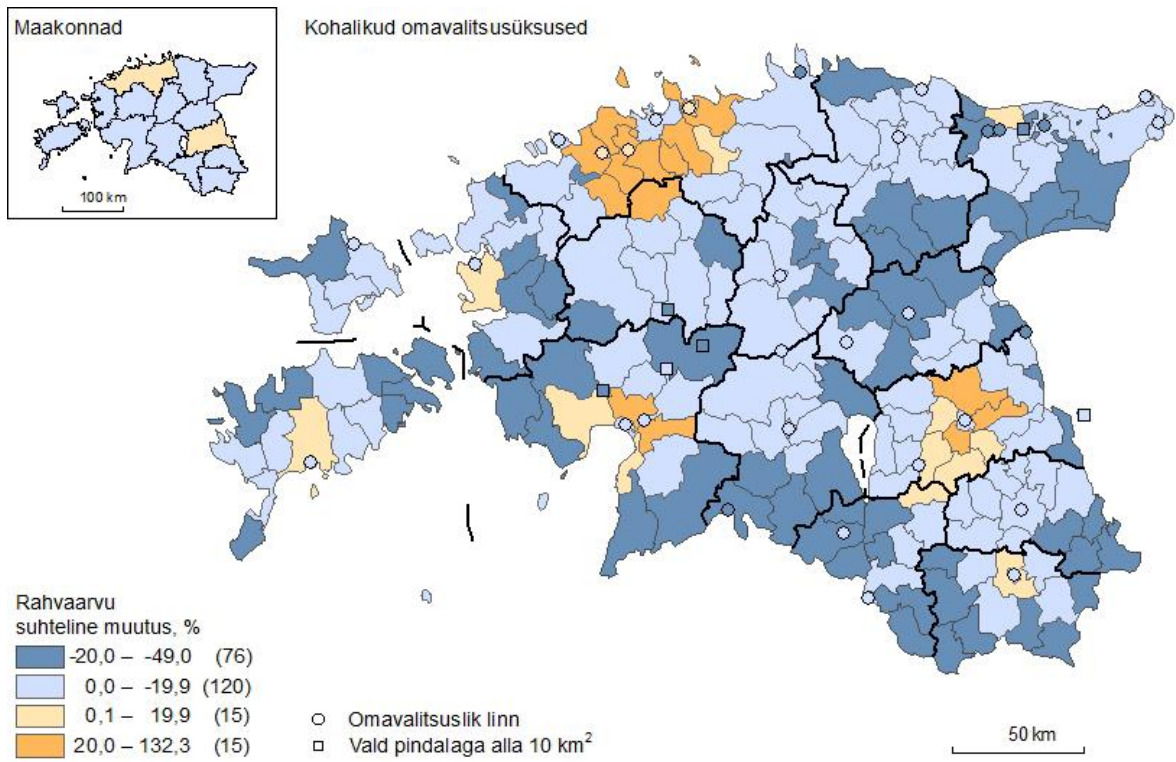
Allikas: Kohaliku omavalitsuse ... 1993.

LISA 3. Elukohta ja tööaja ankurpunktide keskused, linnaregioonid ja tagamaad mcp-meetodil



Allikas: Ahas jt 2010: 177.

LISA 4. Rahvaarvu suhteline muutus omavalitsusüksustes 2000-2011



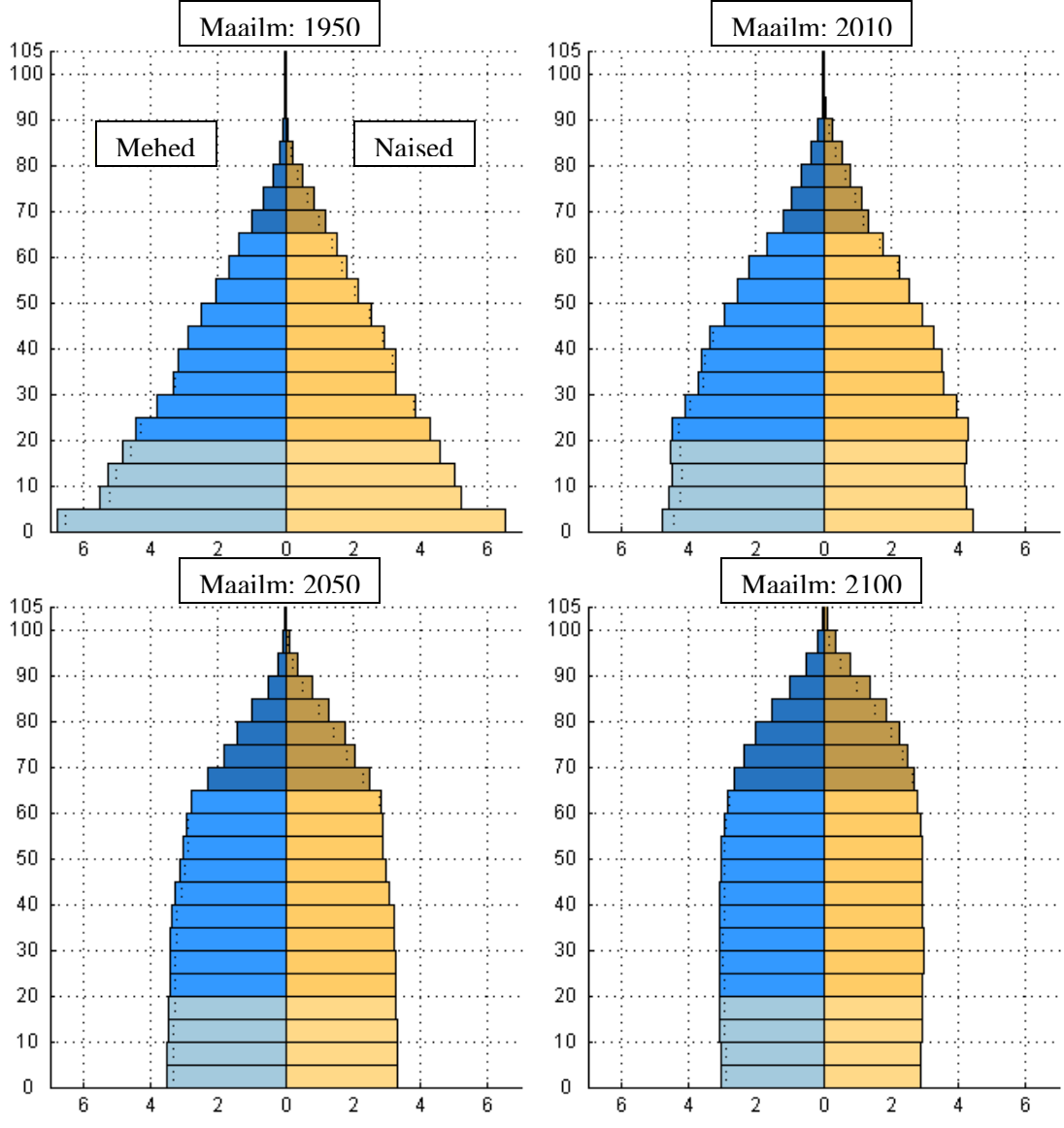
Allikas: REL 2011: Eesti elanikkond koondub suuremate linnade ümber 2012: 1

LISA 5. Eestis registreeritud sündid ja surmad aastatel 1990-2011

aasta	surmad	sünnid	vahe
1990	19531	22304	2773
1991	19715	19413	-302
1992	20126	18038	-2088
1993	21286	15253	-6033
1994	22212	14176	-8036
1995	20828	13509	-7319
1996	19020	13242	-5778
1997	18572	12577	-5995
1998	19445	12167	-7278
1999	18447	12425	-6022
2000	18403	13067	-5336
2001	18516	12632	-5884
2002	18355	13001	-5354
2003	18152	13036	-5116
2004	17685	13992	-3693
2005	17316	14350	-2966
2006	17316	14877	-2439
2007	17409	15775	-1634
2008	16675	16028	-647
2009	16081	15763	-318
2010	15790	15825	35
2011	15244	14679	-565

Allikas: Autori koostatud Statistikaameti andmete alusel.

LISA 6. Maailma rahvastik vanuse gruppide ja soo järgi (population by age groups and sex)



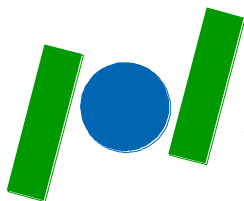
Allikas: *Population by age ... 2013.*

LISA 7. Valdade suuruste dünaamika 1950-2000ndad Euroopas

	Kohalike omavalitsuste arv 1950	Kohalike omavalitsuste arv 2007	Vähemine 1950-2007	Elanike arv KOV üksuses (2007) ¹
Põhjamaad – Inglise – Holland				
Taani	1387	98	14,2 korda	55 631
Norra	774	431	1,8 korda	10 861
Rootsi	2 281	290	7,9 korda	31 439
Ühendkuningriik	2 028	484 (1992 a)	4,2 korda	134 000
Holland	1 015	443	2,3 korda	36 925
Belgia	2 669	589	4,5 korda	17 970
Soome	547	416	1,3 korda	12 685
Mandri-Euroopa				
Prantsusmaa	38 814 (1945 a)	36 780	1,1 korda	1 724
Hispaania	9 214	8 111	1,1 korda	5 511
Kreeka	5 959	5 922	1,0 korda	
Itaalia	7 781	8 100	-1,4 korda	7 321
Saksamaa	24 272	12 320 (2006 a)	2 korda	6 681

Allikas: Schaap 2007, The Size 1995, viidatud Kattai jt 2008: 15 kaudu.

LISA 8. Pärnumaa omavalitsuste liidu vastuskiri regionaalministrile



PÄRNUMAA OMAVALITSUSTE LIIT
ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES OF PÄRNU COUNTY

**Regionaalminister
Siseministeerium
Pikk 61
15065 Tallinn**

Teie: 10.10.2012 nr 12-1/134-1
Meie: 12.11.2012 nr 1-23/67

**Vastus
Omavalitsuskorralduse reformi
algatamine**

Pärnumaa Omavalitsuste Liit (POL) tunnustab initsiatiivi algatada arutelu omavalitsuskorralduse arengu kavandamiseks. Kui seda tegevust nimetada reformiks, eeldab see eesmärgis kokku leppimist ka koalitsioonipartnerite vahel.

Jääme oma 11.01.2012 avaliku pöördumise juurde ja toetame jätkuvalt Raplamaa Omavalitsuste Liidu seisukohti, et:

- Eesti regionaalarengu kavandamine ja arenguks tingimuste loomine peab toimuma erinevate ministeeriumite, ametite ja organisatsioonide koostöös peaministri juhtimisel ja vastutusel;
- omavalitsuste tulemuslikuma koostöö huvides seadustatakse omavalitsuste liidud avalik-õiguslike juriidiliste isikutena;
- omavalitsuste otsustus- ja finantsautonoomiat peab toetama stabiilne tulubaas, mida ei muudeta keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel konsensust saavutamata;
- omavalitsustele delegeeritavate teenuste osutamine peab olema tagatud rahaliste vahenditega;
- omavalitsused peavad saama arendustegevuseks riigi omandis olevat maad kiirendatud korras.

Meie kindel soov ja tahe on, et meie inimeste huve, vajadusi, aateid ja ideaale kaitsevad nii omavalitsused kui ka keskvalitsus. Inimeste kindlustunde ja Eesti tuleviku tagamiseks on vaja vastastikust mõistmist, järjepidevust, pühendumust, professionaalsust ja **KOOSTÖÖD!**

Vastused Teie küsimustele:

1. Milline omavalitsuskorralduse mudel tuleks valida ja miks?

Enamus POL liikmeid on seda meelt, et vanaviisi ei saa jätkata. Muudatused on vajalikud omavalitsuste ja riigi konkurentsivõime tõstmiseks ning kodanike elujärje parandamiseks.

POL ei tee kohest valikut ühe konkreetse mudeli kasuks. Meie ettepanek on töötada edasi kahe variandiga. Variant nr.5 Tõmbekeskuste Eesti (täpsustada eelnevalt aga, millised keskused tõmbavad, mil määral ja miks tõmbavad – töökohad, teenused jm.) ja variant nr.2 Omavalitsusliitude Eesti (täpsustada OVL juriidiline staatus, tulubaas, kohustuslik kuulumine, esindatus, lisanduvate kulude vältimine). Neid kahte varianti tuleb kaaluda ka koostoimes (määratledes ülesannete jaotuse, maakonna tervikliku juhtimise).

Ei eelistata variante nr.1 Minivaldade Eesti (siin võib olla erandid saartel asuvad omavalitsused juhul, kui need on jätkusuutlikud ja maakonnas on osades valdkondades ühised töötajad), nr.3 Kahetasandiline Eesti, nr.4 Kihelkondade Eesti.

Variant nr.6 Maakondade Eesti tähendab lisaks Tallinnale ca 10-t omavalitsust rahvaarvuga ca 80 000 – 90 000, st. igast maakonnast ei saa omavalitsust, tekivad ikkagi ebavõrdse elanike arvuga ja ressursidega omavalitsused.

2. Milliseid võimalusi näete omavalitsusreformi läbiviimiseks veel enne 2013. aasta kohalikke valimisi?

Vähemalt valikud, otsused ja tähtaegade määramised tuleb ära teha 2013. aasta sügiseks.

Esmavajadused hajaasustatud ja kaugemates piirkondades on TÖÖKOHAD mõistliku ajakulu kaugusel, head TEED, ÜHENDUSED JA INTERNET. Vaatamata sellele millist reformikava eelistatakse, näha valitsusel ette vahendid regionaalpoliitilisteks meetmeteks, parandamaks inimeste liikumist (teed ja ühistransport), juurdepääsu infole (hõreasustusala- de internet võrdseks tiheasustusala- de interneti kvaliteediga).

Täiendavalt:

Eesti vajab riigireformi, mitte ainult kohalike omavalitsuste haldusreformi.

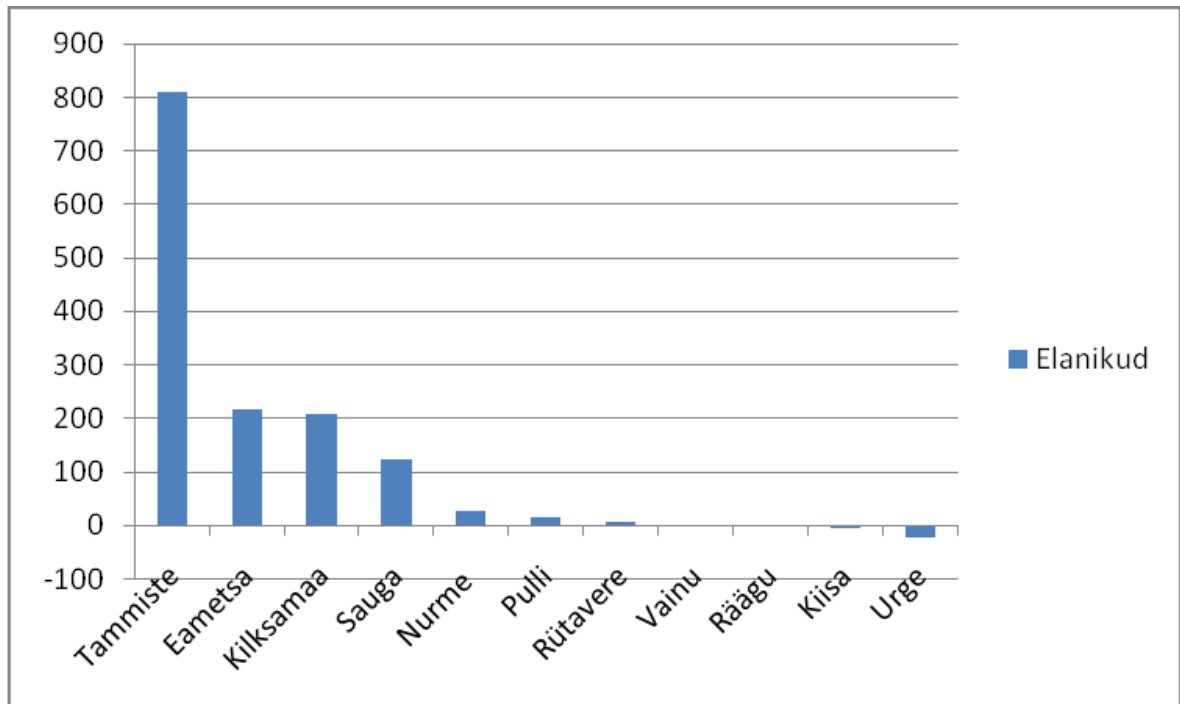
Riigihalduse regionaalsel arendamisel asendada senine ametkonnakeskne ja ametipõhine juhtimine maakonnaüleste toimepiirkondadega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Eeri Tammik
juhatuse esimees

LISA 9. Sauga valla elanike juurdekasv 2000-2010 haldusüksuste kaupa



Allikas: Sauga valla arengukava ... 2011: 3

LISA 10. Are, Halinga ja Sauga valdade 2013. a eelarvete võrdlus

Kood	Nimetus	Are	Halinga	Sauga
	ÜLDISED VALITSUSSEKTORI TEENUSED	264 709	397 818	290 137
01111	Valla- ja linnavolikogu	9 422	16 961	20 687
01112	Valla- ja linnavalitsus	128 744	331 861	232 300
01114	Reservfond	66 000	27 000	10 000
01330	Muud üldised teenused (liikmemaks POL+EMOL)	8 182	21 996	0
01600	Muud valitsussektori teenused	0	0	27 150
01700	Valitsussektori võla teenindamine	52 361	0	0
	AVALIK KORD JA JULGEOLEK	0	0	2 000
03200	Päästeteenused	0	0	0
03600	Avalik kord	0	0	2 000
	MAJANDUS	157 127	107 111	279 861
04210	Maakorraldus	17 095	0	0
04220	Metsamajandus	39 000	0	0
04510	Maanteetransport (vallateede korrashoid)	91 032	91 860	125 989
04512	Transpordikorraldus	0	0	62 000
04740	Arengukavad	0	7 481	25 000
04900	Muu majandus (sh majanduse haldus)	10 000	7 770	66 872
	KESKKONNAKAITSE	11 809	41 659	69 568
05100	Jäätmekäitlus (sh prügiveedu)	1 570	22 809	27 568
05200	Heitveekäitlus	0	2 850	42 000
05400	Biooloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse ,haljastus	10 239	16 000	0
	ELAMU JA KOMMUNAALMAJANDUS	17 761	53 436	75 540
06300	Veevarustus	3 100	0	4 000
06400	Tänavavalgustus	5 150	31 000	41 000
06605	Elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine	2 077	0	0
06605	Muud elamu- ja kommunaalmajanduse tegevus (heakord)	7 434	22 436	30 540
	TERVISHOID	1 004	2 480	0
07400	Tervishoiuteenused	0	2 480	0
07600	Muu tervishoid, sh tervishoiu haldamine	1 004	0	0
	VABA AEG, KULTUUR, RELIGIOON	109 212	347 843	193 178
08102	Sporditegevus (va spordikoolid)	16 926	113 865	34 096
08105	Pärnu-Jaagupi Muusikakool	0	97 541	0
08109	Vaba aja üritused	0	9 400	35 097
08201	Raamatukogud (Are 2, Halinga 3, Sauga 2)	28974	58 344	50 175
08202	Rahvamajad (Halingas 2)	0	54 836	0
08107	Noorsootöö ja noortekeskused	400	0	64 128
08202	Are Huvikeskus	50 417	0	0

08208	Kultuuriüritused	0	6 070	0
08209	Seltsitegevus/külaliikumine	2 000	7 787	0
08300	Ringhäälingu- ja kirjastamisteenused (vallaleht)	5 948	0	9 682
08400	Palvelad	800	0	0
08600	Suigu klubi (Are)	3 748	0	0
	HARIDUS	608 122	1 401 587	1 624 143
09110	Lasteaia kohatasu (ostetud kohatasu)	2 500	0	100 000
09110	Lasteaiad	0	237 910	750 969
09210	Lasteaed algkool	223 631	353 498	0
09212	Koolide kohatasud (ostetud kohatasud)	50 000	50 000	265 000
09212	Põhikoolid	280 971	0	387 993
09220	Gümnaasium (Halinga)	0	640 123	0
09600	Õpilasveo eriliinid	51 020	76 000	63 400
09601	Hariduse abiteenused (Halingal koolitoit)	0	27 437	40 900
09609	Muud hariduse abiteenused	0	16 194	0
09800	Muu haridus, sh hariduse haldus (ostetud õpilaskohad on näidatud ridadel 09110 ja 09212)	0	0	15 881
	SOTSIAALNE KAITSE	95 472	188 743	199 162
10110	Haigete sotsiaalne kaitse	770	0	575
10120	Puuetega inimeste sotsiaalhoolekandeesutused	10 000	0	0
10121	Muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse	3 445	0	52 710
10201	Eakate sotsiaalne kaitse	0	0	12 320
10300	Toitjakaotanute sotsiaalne kaitse	1 450	0	0
10401	Laste ja noorte sotsiaalhoolekandeesutused	100	0	0
10402	Muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse	9 426	0	42 680
10600	Eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele	200	0	0
10701	Riiklik toimetulekutoetus	18 002	0	23 994
10702	Muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse	452	0	0
10900	Sotsiaalaja	34 775	0	0
10900	Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus	16 851	188 743	66 883
	Kokku kulude eelarve	1 265 215	2 540 252	2 733 589

Allikas: Autori koostatud Are, Halinga ja Sauga valdade veebilehtel oleva info baasil

LISA 11. Tõmbekeskuste hindamisleht Pärnu-Jaagupi alevi kohta

Lisa 1. Hindamisleht - Kriteeriumi sisu		Täide- tud (5 - 30 p)	Ei ole täidetud (0 punkti)
1.	Tõmbekeskuseks oleva asula minimaalne suurus on 1000 elanikku. (5 punkti)	5	
2.	Tõmbekeskusega on seotud tema tagamaana toimepiirkond , milles on hinnanguliselt vähemalt 5000 elanikku. (5 punkti) <u>Perearstide nimistu annab 5000 täis, lisaks mis on hinnanguliselt –seletus?</u>	5	
3.	Asula on asula enda ja tema tagamaa asulate elanike jaoks peamine sihtkoht, kus nad tööle käivad (20 punkt)	20	
4.	Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks hariduskeskuseks (kokku 30 punkti, iga alakriteeriumi eest 10 punkti) 4.1.asulas on jätkusuutlik gümnaasium, kus käib valdav osa asula enda ja tema tagamaa asulate gümnaasiumiastme õpilastest ; <u>juhendis pole määratletud-mis on jätkusuutlik, haridus-ja haldusreform ei klapi omavahel. Meil on jätkusuutlik-väidame täna.</u> 4.2.asulas on jätkusuutlik põhikool, mille põhikooliastmes käib valdav osa asula enda ja tema tagamaa asulate põhikooliõpilastest 4.3.asula on enda ja oma tagamaa asulate õpilaste jaoks peamiseks huvihariduse saamise asukohaks.	30	
5.	Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks avaliku sektori teenuste tarbimise kohaks – asulas on enamik järgnevaid avaliku sektori asutusi, objekte või teenusepakkujaid, mis on nii tõmbekeskuse kui tema tagamaa elanikele peamiseks nende avalike teenuste kasutamise kohaks. (kokku 20 punkt, iga alakriteeriumi eest 2,5 punkti) 5.1. Lasteaed 5.2. Raamatukogu 5.3.Tervisekeskus (perearst, hambaarst) 5.4.Ühistranspordijaam/keskus (erinevaid ühistranspordi liine ühendav peatus) 5.5.Turvateenus (konstaabel, päästekomando) 5.6.Sotsiaalteenused (hooldekodu, erihooldekodu, lastekodu, sotsiaalkorter, saun) 5.7.Vabaaja veetmise teenused (kogukonnakeskus-kultuurimaja) 5.8.Sportimise võimalused (spordiplats, staadion, spordisaal, ujula)	20	

6.	<p>Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks erasektori teenuste tarbimise kohaks – asulas on enamik järgnevaid erasektori ettevõtteid, mis on nii tõmbekeskuse kui tema tagamaa elanikele peamiseks teenuste tarbimise kohaks (<i>kokku 20 punkt, iga alakriteeriumi eest 2,5 punkti</i>)</p> <p>6.1. Toidu- ja esmatarbekaupade poed 6.2. Tööstuskaupade poed 6.3. Tankla 6.4. Apteegid 6.5. Sidejaoskond 6.6. Autoremont 6.7. Toitlustusasutused (kohvik, baar, publi) 6.8. Sularahaautomaat</p>	20	
KOKKU		100	

Allikas: Koostatud Siseministeeriumi tõmbekeskuste juhendi abil Halinga vallavanem Ülle Vapperi poolt (allakriipsutusega lisatud vallavanema kommentaarid)

LISA 12. Tõmbekeskuste hindamisleht Are aleviku kohta

Lisa 1. Hindamisleht - Are vald		Täide- tud (5 - 30 p)	Ei ole täidetud (0 punkti)
	Kriteeriumi sisu		
1.	Tõmbekeskuseks oleva asula minimaalne suurus on 1000 elanikku. (5 punkti)		0
2.	Tõmbekeskusega on seotud tema tagamaana toimepiirkond , milles on hinnanguliselt vähemalt 5000 elanikku. (5 punkti)		0
3.	Asula on asula enda ja tema tagamaa asulate elanike jaoks peamine sihtkoht, kus nad tööl käivad (20 punkt)		0
4.	Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks hariduskeskuseks (kokku 30 punkti, iga alakriteeriumi eest 10 punkti) 4.1. asulas on jätkusuutlik gümnaasium, kus käib valdav osa asula enda ja tema tagamaa asulate gümnaasiumiastme õpilastest 4.2. asulas on jätkusuutlik põhikool, mille põhikooliastmes käib valdav osa asula enda ja tema tagamaa asulate põhikooliõpilastest 4.3. asula on enda ja oma tagamaa asulate õpilaste jaoks peamiseks huvihariduse saamiseks asukohaks.	10	
5.	Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks avaliku sektori teenuste tarbimise kohaks – asulas on enamik järgnevaid avaliku sektori asutusi, objekte või teenusepakkujaid, mis on nii tõmbekeskuse kui tema tagamaa elanikele peamiseks nende avalike teenuste kasutamise kohaks. (kokku 20 punkt, iga alakriteeriumi eest 2,5 punkti) 5.1. Lasteaed 5.2. Raamatukogu 5.3. Tervisekeskus (perearst, hambaarst) 5.4. Ühistranspordijaam/keskus (erinevaid ühistranspordi liine ühendav peatus) 5.5. Turvateenus (konstaabel, päästekomando) 5.6. Sotsiaalteenused (hooldekodu, erihooldekodu, lastekodu, sotsiaalkorter, saun) 5.7. Vabaaja veetmise teenused (kogukonnakeskus-kultuurimaja) 5.8. Sportimise võimalused (spordiplats, staadion, spordisaal, ujula)	12,5	

6.	<p>Asula on enda ja oma tagamaa teiste asulate elanike jaoks oluliseks erasektori teenuste tarbimise kohaks – asulas on enamik järgnevaid erasektori ettevõtteid, mis on nii tõmbekeskuse kui tema tagamaa elanikele peamiseks teenuste tarbimise kohaks (<i>kokku 20 punkt, iga alakriteeriumi eest 2,5 punkti</i>)</p> <p>6.1. Toidu- ja esmatarbekaupade poed 6.2. Tööstuskaupade poed 6.3. Tankla 6.4. Apteegid 6.5. Sidejaoskond 6.6. Autoremont 6.7. Toitlustusasutused (kohvik, baar, pubi) 6.8. Sularahaautomaat</p>	5	
KOKKU		27,5	

Allikas: Autori koostatud Siseministeriumi tõmbekeskuste juhendi abil

LISA 13. Pärnumaa omavalitsuste rahvaarvu dünaamika 2000-2011

Pärnumaa omavalitsused	Seisuga 31.12.2011				2000 aasta loendus	Muutus %
	0-17	18-64	65 ja vanemad	Vanus kokku		
Pärnu linn	7059	24337	8332	39728	45500	-13%
Sindi linn	797	2478	801	4076	4179	-2%
Are vald	257	724	196	1177	1349	-13%
Audru vald	1110	3152	838	5100	4897	4%
Halinga vald	475	1769	691	2935	3556	-17%
Häädemeeste vald	476	1426	571	2473	3223	-23%
Kihnu vald	94	293	100	487	510	-5%
Koonga vald	185	592	224	1001	1357	-26%
Lavassaare vald	86	271	103	460	554	-17%
Paikuse vald	890	2195	494	3579	2862	25%
Saarde vald (endised Kilingi-Nõmme linn, Saarde ja Tali vallad)	623	2238	984	3845	5385	-29%
Sauga vald	1108	2832	534	4474	2535	76%
Surju vald	225	563	157	945	1040	-9%
Tahkuranna vald	522	1476	359	2357	2018	17%
Tootsi vald	86	418	240	744	1059	-30%
Tori vald	414	1438	397	2249	2606	-14%
Tõstamaa vald	219	738	297	1254	1664	-25%
Varbla vald	141	451	223	815	1067	-24%
Vändra vald (endised Vändra ja Kaisma vallad)	498	1544	502	2544	3189	-20%
Vändra vald (alev)	422	1414	519	2355	2662	-12%
KOKKU	15687	50349	16562	82598	91212	-9%

Allikas: Autori koostatud Statistikaameti andmete alusel

LISA 14. Pärnumaa omavalitsuste ja Vigala valla 2011. a tegevuskulude ja valitsemiskulude võrdlus

Pärnumaa omavalitsused	Elanike arv 31.12.2011	Üldvalitsemiskulud	Valitsuse töötajate arv	Tegevuskulud kokku	Üldvalitsemiskulude osakaal tegevuskuludest
Pärnu linn	39 728	2 836 600	136	33 224 240	9%
Sindi linn	4 076	464 700	14	2 790 900	17%
Are vald	1 177	144 990	9	1 165 459	12%
Audru vald	5 100	400 334	12	3 873 397	10%
Halinga vald	2 935	445 762	15	2 556 830	17%
Häädemeeste vald	2 473	221 492	12	2 099 116	11%
Kihnu vald	487	103 938	5	863 357	12%
Koonga vald	1 001	205 131	9	1 098 807	19%
Lavassaare vald	460	61 451	4	390 642	16%
Paikuse vald	3 579	379 543	18	3 041 861	12%
Saarde vald (endised Kilingi-Nõmme linn, Saarde ja Tali vallad)	3 845	416 650	19	3 444 804	12%
Sauga vald	4 474	260 717	18	2 838 928	9%
Surju vald	945	203 290	7	1 113 329	18%
Tahkuranna vald	2 357	216 711	11	2 153 081	10%
Tootsi vald	744	81 971	4	853 460	10%
Tori vald	2 249	231 738	7	1 917 598	12%
Tõstamaa vald	1 254	227 703	11	1 517 723	15%
Varbla vald	815	137 047	8	822 388	17%
Vändra vald (endised Vändra ja Kaisma vallad)	2 544	317 053	12	2 299 455	14%
Vändra vald (alev)	2 355	265 751	13	6 370 925	4%
KOKKU	82 598	7 622 572	345	74 436 300	
Vigala vald	1 224	152 894		1 418 797	11%
* 2010 aasta andmed					

Allikas: Autori koostatud Pärnumaa omavalitsuste 2011. ja 2010. majandusaasta aruannete, eelarvete ning statistikaameti andmete alusel

LISA 15. Pärnumaa omavalitsusjuhtide seas läbi viidud küsitluse ankeet

Bakalaureusetöö küsimustik:

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida kohalike omavalitsusüksuste võimalikke ühinemisi Pärnumaal ning nende mõju piirkonna arengule eeskätt Are, Halinga ja Sauga valla näitel. Analüüsimisel keskendutakse omavalitsustele seatud ülesannetele ja nende täitmisele, avalike teenuste osutamisele ning kohalikule poliitilisele aktiivsusele läbi erinevate võimalike liitumiskavade. Küsimustik on suunatud Pärnumaa omavalitsuste juhtidele (välja arvatud Pärnu linn).

1. Omavalitsuse nimi?

2. Mitu ameti- ja töökohta on linna/vallavalitsuses kokku (seotud punktis 7 nimetatud ülesannete täitmisega, va arvatud erinevad allasutused)?

3. Kui suur oli eelpool nimetatud teenistujate personalikulu 2012. aastal?

4. Kui suured olid omavalitsuse põhitegevuse tulud 2012. Aastal (va. laenud, vara müügist saadav tulu jms ühekordne tulu)?

5. Kas on ühisametnikke ehk mitu inimest töötab lisaks ka teistes omavalitsustes samal ametikohal?

6. Nimeta ühisametnike ametikoht või vastutusala ja millistes omavalitsustes ta lisaks töötab?

7. Millised allpool loetletud omavalitsuste ülesannetest võiksid olla omavalitsusliidu pädevuses kui loodaks omavalitsusliitude Eesti? (tähistage X-iga)
 1. Ehitus (load, järelevalve)
 2. Planeerimismenetlus

3. Sotsiaalabi ja –teenused
 4. Vanurite hoolekanne
 5. Noorsootöö
 6. Veevarustus ja kanalisatsioon
 7. Haridusasutuste ülalpidamine
 8. Jäätmekäitlus (jäätmeveo korraldamine)
 9. Heakord, keskkonnakaitse (reguleerimine ja järelevalve)
 10. Ühis- ja/või koolitranspordi korraldamine
 11. Teede korrashoid
 12. Muu (nimeta)
- 8.** Millise eelpool loetletud ülesande täitmisel tehakse täna koostööd naaberomavalitustega (kirjuta järjekorra number)?
- 9.** Mitu konkureerivat kogukonda on vallas (eraldi nimekiri valimistel vms)?
- 10.** Mitu eraldi teede talihoolde piirkonda on omavalitsuses?

Suur tänu vastuste eest. Kokkuvõtte tulemustest edastan soovi korral pärast 15. maid.

Allikas: Autori koostatud

SUMMARY

THE POSSIBLE MERGER OF MUNICIPALITIES AND THE EFFECT THEREOF ON REGIONAL DEVELOPMENT BASED ON THE EXAMPLE OF THE RURAL MUNICIPALITIES OF ARE, HALINGA AND SAUGA

Lauri Luur

The topic of this bachelor's thesis is “The Possible Merger of Municipalities and the Effect Thereof on Regional Development Based on the Example of the Rural Municipalities of Are, Halinga and Sauga”. Since Estonia re-gained its independence in 1991, the necessity to reform the organisation of local governments in the Republic of Estonia, has been widely discussed. Over the course of time, different solutions have been proposed but none have come to fruition. The main problems referred to are the large number of municipalities and the disparities between them. The central government has established a policy that favours mergers; however, over the last decades, only about twenty local governments have merged creating a few large rural municipalities, but a great number of tiny rural municipalities have still remained.

This thesis studies and analyses the tasks, responsibility and role of local governments in shaping and governing local life in order to find the best solution for the merger of Are, Halinga and Sauga rural municipalities. The paper also researches the beginnings and development of local governments in the Republic of Estonia in order to provide an overview of the development of local governments and the interconnections between these developments during different time periods. In addition to that, the goals of the administrative reform are examined and analysed, as are the various positive and negative aspects of it based on the size of the municipalities. The empirical part of the thesis focuses first and foremost

on analysing the connections between Are, Halinga and Sauga rural municipalities. Such a task is necessary to guide the development of local governments, including primarily Are, Halinga and Sauga rural municipalities, when carrying out the administrative reform.

Administrative reforms are currently a popular topic in many countries and making municipalities larger has become an increasing trend. This topic has been important in Estonia as well; when studying history it becomes obvious that, as the society stabilises and the economy improves, the number of local governments as well as levels of government decrease.

Based on the size of municipalities, the policy of local government administration is divided into two: firstly, a system consisting of smaller or community-based municipalities where the central government plays a big role in providing public services, and secondly, a system consisting of larger or service-based municipalities where the public services are mainly provided by local governments. Until 2013, Estonia has clearly strived towards community-based municipalities – a trend that has been confirmed by studies and analyses that have been referred to in this thesis. The main problems concurrent with this trend are fragmentation, the officials' wide areas of responsibility and the close control of the central government over local budgets; also, due to increased commuting, depopulation and relocation. The borders of municipalities do not correspond to the extent of the services or areas of impact of the local governments. On a positive note, there is no great divide between the population and local authorities.

The service-based organisation of municipalities is mainly implemented in Nordic countries where the number of local governments has been reduced by up to 15 times. The main reasons for administrative reform are increasing the scope and quality of services, suburbanisation (or the formation of a strong regional centre) leading to intense commuting, and the need to enliven local politics in order to guarantee efficient political control. Both in Estonia and in other developed countries, the 21st century has brought along great changes in the location of places of work and residence; therefore, the concentration of population around larger centres is increasing and travelling a considerable distance between places of work and residence is becoming the norm. Moreover, the awareness and needs of the residents

have increased and local governments are therefore becoming service providers for the population of a wider area. In order to provide high-quality services efficiently, obstacles that might be created by different borders (rural municipalities and counties) must be overcome and various problems must be solved on a case-by-case basis rather than pursuant to the aforementioned borders. All of these considerations are a compelling reason to increase the specialisation of agencies and to use resources more efficiently.

The effect of Pärnu and its pull on the surrounding municipalities became apparent when a comparative analysis was conducted on the provision of public services and the movement of population in the rural municipalities of Are, Halinga and Sauga. On the basis of the analysis of the three rural municipalities it can be seen that, as the distance increases, this effect grows weaker but does not disappear entirely. Sauga Rural Municipality has the closest ties with Pärnu – many of the services of the former are based on the agencies and networks of the latter. Are and Halinga are more independent but some residents still work and study in Pärnu. The largest centre of the three rural municipalities is Pärnu-Jaagupi that offers all the necessary public and private services. At the same time, the public transportation system of the county is focused on Pärnu and the residents of many villages in the Are and Sauga municipalities are unable to reach Pärnu-Jaagupi in a reasonable amount of time.

The main problem related to the merging of the three rural municipalities is the pull that Pärnu has; therefore, it is wise to consider joining the commuter belt of Pärnu with the city or merging the areas with the same development trends into one municipality; the seat and agencies of this municipality would be in Pärnu. The development of more distant municipalities such as Are and Halinga is rather centred on the local governments; therefore, the author proposes to divide Pärnu County into a few large rural municipalities in addition to the city of Pärnu and the commuter belt municipality; this would ensure the provision of high-quality services and the implementation of rural policy by professional personnel. The size of the municipalities to be formed depends on the peculiarities of the area; however, in order to achieve sufficient independence and to decentralise functions and responsibility, the future municipalities must have about 10,000 residents as described in the pull centre model. Municipalities could be formed based on the possible routes of the residents via the

main roads and by public transport. At that, creating rural municipality centres in more distant areas would increase the need to change the system of public transportation slightly in order to guarantee that residents have access to the necessary services.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Lauri Luur,

(sünnikuupäev: 19. jaanuar 1981)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Võimalik kohalike omavalitsuse üksuste ühinemine ja selle mõju piirkonna arengule Are, Halinga ja Sauga valla näitel“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on dotsent Ph D Matti Raudjärv,

(juhendaja nimi)

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu 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.

Pärnus, **15.05.2013**