

Vabariigi Valitsuse määruse „Haapsalu linna ja Ridala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse määruse „Haapsalu linna ja Ridala valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu (edaspidi *eelnõu*) eesmärgiks on Eesti haldusterritoriaalse korralduse muutmise uue haldusüksuse moodustamisel kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *omavalitsus*) volikogude algatusel. Eelnõu toetub omavalitsuste initsiatiivile algatada omaalgatuslikult omavalitsuste ühinemine moodustamaks tugevam, võimekam ja jätkusuutlikum omavalitsusüksus.

Eestis on hetkel 15 maakonda ning 213 omavalitsust, mis jagunevad 183 vallaks ja 30 linnaks. Eelnõuga muudetakse haldusterritoriaalset korraldust Lääne maakonnas, mille käigus moodustub kahe Lääne maakonda kuuluva omavalitsusüksuse ühinemise teel üks uus omavalitsusüksus. Hetkel kuulub Lääne maakonda üks linn ja üheksa valda, pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jääb maakonda üks linn ja kaheksa valda. Omavalitsuste koguarv Eestis väheneb ühe omavalitsuse võrra 212-le, kokku 182 valda ja 30 linna^{1,2}.

Ühinevad omavalitsused on³:

- 1) Haapsalu linn (pindala 11 km² ja rahvaarv 10 267),
- 2) Ridala vald (pindala 254 km² ja rahvaarv 3350).

Eelnõuga rahuldatakse sisuliselt Haapsalu linna ja Ridala valla esitatud taotlused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning moodustatakse nimetatud valdade ühinemise teel uus haldusüksus nimega Haapsalu linn (kogupindala 264 km², rahvaarv 13 617⁴).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

¹ Arvestades vaid eelnõus esitatud ühinemist. Vabariigi Valitsuse 21.07.2016 määruste nr 82 ja 83, 22.12.2015 määruste nr 151-153 ja 29.12.2016 määruste nr 168-174 jõustumisel väheneb omavalitsuste koguarv Eestis 35 omavalitsuse võrra 178-le, kokku 153 valda ja 25 linna. Arvestades Vabariigi Valitsuse istungile esitatud Haapsalu linna, Hiiumaa valla, Kanepi valla, Lahemaa valla, Põhjaranniku valla, Põltsamaa valla, Tartu valla ja Võhandu valla moodustamise eelnõusid väheneb omavalitsuste koguarv veel 14 omavalitsuse võrra 164-le, kokku 140 valda ja 24 linna.

² Kuna taotletud haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 15. oktoobri 2017 toimuva korraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste käigus koos teiste haldusreformi käigus läbiviidatavate ühinemistega, siis muutub omavalitsuste koguarv ning valdade ja linnade arv veelgi.

³ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 27. detsembri 2016 seisuga.

⁴ Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 27. detsembri 2016 seisuga, ühinemise hetkeks on muutunud.

Eelnõu õiguslikku kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Heili Jaamu (e-post heili.jaamu@fin.ee; tel 611 3645). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (e-post sirje.lilover@fin.ee; tel 611 3638).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtete 2016-2019. aasta 8. peatüki eesmärgiga „Kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ja vastutuse suurendamiseks ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel viime ellu haldusreformi“.

Samuti on eelnõu suunatud haldusreformi seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud haldusreformi eesmärgi ja § 1 lõike 3 täitmisele, kuna ühinemise tulemusena moodustatakse omavalitsus, kes vastab haldusreformi seaduses sätestatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile (omavalitsuses elab üle 11 000 elaniku).

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

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist, millega muudetakse haldusterritoriaalset korraldust, määratakse uuele haldusüksusele nimi ja piirid ning korraldatakse piiride kandmine riigi maakatastri kaardile. Eelnõuga muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Lääne maakonda puudutavas osas. Eelnõus sätestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise jõustumise aeg.

Ülevaade ühinemismenetlusest ja läbirääkimistest

Ridala Vallavolikogu tegi Haapsalu Linnavolikogule ettepaneku algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja ühinemisläbirääkimised (13.10.2015. a otsus nr 115) ja Haapsalu Linnavolikogu nõustus ettepanekuga ühinemisläbirääkimiste alustamiseks (27.11.2015. a otsus nr 132).

Läbirääkimisteks moodustati delegatsioonid. Läbirääkimisdelegatsioonide kohtumisel 9. märtsil 2016 moodustati läbirääkimisteks juhtivkomisjon ja valdkondlikud komisjonid.

Ühinemisläbirääkimiste käigust avalikkuse ja asjaosaliste teavitamiseks loodi läbirääkimiste infolehekülg www.ridalajahaapsalu.ee.

Kõik läbirääkimiskomisjonide tööga seotud dokumendid on kättesaadavad aadressil www.ridalajahaapsalu.ee/komisjonid.

Ridala vallas toimusid ühinemist tutvustavad avalikud arutelud 30. septembrist 18. novembrini toimunud Ridala valla kohtumisõhtute tuuri "Küllast külla" raames, kus arutati kogukondade ja omavalitsuse koostöö arendamise teemasid, tutvustati ühinemisega seonduvaid aspekte ja ühinemislepingus kokkulepitut.

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Haapsalu Linnavolikogu ja Ridala Vallavolikogu 20. detsembril 2016 vastu otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks eesmärgil moodustada omavalitsuste ühinemisel uus haldusüksus Haapsalu linn.

Omavalitsused toovad välja, et Haapsalu linn ja Ridala vald on nii ajalooliselt kui geograafiliselt seotud. Ridala vald kihelkondliku haldusüksuse ja rõngavallana on ümbritsenud Haapsalu linna kui Läänemaa keskust. Kihelkondliku halduskorralduse ajastust alates on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste igapäevases aegruumilises liikumises. Endisaegne paikkondlikkus on teisenenud ulatuslikuks töö- ja teenusrändeks omavalitsuste ja keskuste vahel.

Statistikaameti koostatud toimepiirkondade analüüsi järgi kuuluvad enamik Ridala valla paikkondi

Haapsalu linna lähivöändisse. Statistikaamet defineerib seda järgmiselt (Statistikaamet 2014, lk 6): „*Linna lähivöändi puhul on tegemist linnalise keskkonnaga, kus vähemalt 31% inimestest on linnaga tihedalt seotud. See on eriti iseloomulik suurtele linnadele, kus lähivöänd võib ulatuda ca 20 km kaugusele linna piirist. Sellele vöändile on lähiminevikus olnud iseloomulik hoogne valglinnastumine*“. Antud analüüs lähtub 2011. a rahvaloendusel kogutud tegelikest inimeste elukoha ning töö- ja teenusrände seostest. Ridala valla arengukavas on välja toodud valla paikkonnad ja nendes elavate inimeste arv). Paralepa ja Uuemõisa paikkonnad on Haapsalu linnaga vahetult piirnevad ning sealsed asulad on suuremas osas sisuliselt Haapsalu linna orgaanilised osad. Ainuüksi nende kahe paikkonna elanikud moodustavad enam kui poole Ridala valla elanikest. Eelnev kinnitab, et Ridala valla ja Haapsalu linna ühinemine ühiseks omavalitsuseks on kooskõlas inimeste loomulike kommunikatsiooniharjumustega ning see võimaldab pendelrände ja asustussüsteemi mudeli viia kooskõlla haldussüsteemiga.

Omavalitsuste halduskorraldus, mis ei ole kooskõlas tänase tegeliku asustusmustriga ja elanike reaalse kommunikatsioonipiirkondadega, ei vasta kaasaegsetele vajadustele. Ridala valla elanikud, kes oma igapäevases tegutsemises on tihedalt seotud Haapsalu linnaga, kasutavad sealseid teenuseid ja infrastruktuuri, ei oma võimalust nende teenuste ja infrastruktuuri ehk laiemalt elukeskkonna kujundamisel kaasa rääkida. Inimeste osalemine oma elukeskkonna kujundamisel selleks kõiki demokraatlike viise kasutades on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse, demokraatia ja subsidiaarsuspõhimõtte nurgakivi. Ühinemise järel saaksid Ridala valla elanikud võimaluse nendes protsessides osaleda ja kaoksid administratiivsed piirangud teenuste tarbimisel ja osutamisel. Täna halduspiirides peaks olema Haapsalu linna poolt vaadatuna vajadus, et Ridala valla elanikud osaleksid keskuselise infrastruktuuri ja teenuste arendamises panustamises. Olukord, kus elanikud ei saa oma elukeskkonda mõjutada ja selles kaasa rääkida ei ole demokraatlik. See on olnud üks peamisi kriitikaid omavalitsuste koostööle avalike teenuste ühiseks osutamiseks. Lisaks sellele on Eestis omavalitsuse vaheline koostöö vähe institutsionaliseeritud ja ei taga ühiste ülesannete täitmisel stabiilsust.

Ühinemisläbirääkimiste käigus kokku lepitud ja ühinemislepingus formuleeritud ühinemise eesmärgid on ühelt poolt kantud eelpool väljatoodud tegelikust olukorrast ja selle lahendamise

vajadustest. Selle kõige olulisem väljund on samas toimeruumis elavatele inimestele sarnase elukeskkonna loomine. Nendeks eesmärkideks on:

- viia haldusterritoriaalne korraldus vastavusse tegeliku toimepiirkonnaga arvestades loomulikku keskus-tagamaa süsteemi ja inimeste igapäevast pendelrännet. Selle läbi tagada omavalitsuse territoriaalne terviklikkus ja tasakaalustatud sotsiaalmajanduslik areng;

- tagada elanikele hea ja turvaline elu jätkusuutlikus omavalitsuses;

- tagada Linna osutatavate teenuste kvaliteet ja kättesaadavus.

Teisalt on ühinemise suuremad eesmärgid seotud uute valitsemisvõimekuste kujundamisega. Kus ühinevaid omavalitsusi käsitletakс kui ühtset tervikut nii oma huvide esindamisel ja kaitsmisel teiste koostööpartneritega kui ka näiteks kohaturundusel.

- tagada Linna hea maine ja tuntus nii Eestis kui rahvusvaheliselt. Linn on võimekas ja usaldusväärne koostööpartner siseriiklikult ja rahvusvahelisel tasandil;

- võimaldada juurdepääs teenustele, mis nõuavad ametnike suurt professionaalsust;

- suurendada elanike ja kodanikuühenduste (s.h küla- ja asumiseltside) kaasatust Linna juhtimisse ja oma elukeskkonna arendamisse;

- suurendada kodanikulähedaste igapäevateenuste osutamisse kogukondade kaasatust.

Ühinemislepingu avalik väljapanek toimus perioodil 3.-24. oktoober 2016. Avaliku väljapaneku käigus esitati ühinemislepingu muutmiseks või täiendamiseks kokku 36 ettepanekut, lisaks erinevaid arvamusi ja kommentaare. Õiend avaliku väljapaneku käigus ühinemislepingule esitatud ettepanekute ja vastuväidete ning nende läbivaatamise kohta on toodud ühinemislepingu lisas.

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemisega seotud küsimustes korraldati Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 8 ja § 9 lõike 6 punkti 3 kohane elanike küsitlus ajavahemikus 14.-20. novembrini 2016 elektrooniliselt ja küsitluspunktides (senistes valimisjaoskondades).

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanuid	Osaluse %	JAH	%	EI	%
Haapsalu	8685	366	4,2	286	78,1	80	21,9
Ridala	2775	313	11,3	153	48,9	160	51,1

Allikas: Haapsalu linna ja Ridala valla volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Haapsalu Linnavolikogu ja Ridala Vallavolikogu esitasid 22.12.2016 kirjaga Lääne maavanemale taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks koos Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 9 kohaste dokumentidega. Lääne maavanem edastas 30.12.2016 kirjaga nr 1-7/16/1543-1 oma seisukoha koos maavanemale esitatud ühinemisdokumentatsiooniga Rahandusministeeriumile. Maavanem toetab nimetatud omavalitsuste ühinemist.

Rahandusministeerium on omavalitsusüksuste esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused koos lisadega läbi vaadanud ning toetab taotluses esitatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse ja sellega seotud piiride muutmist. Esitatud dokumendid on kooskõlas kehtivatest õigusaktidest tulenevate nõuetega.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks haldusreformi seaduse § 5 lõike 4 alusel moodustatud Lääne-Eesti piirkondlik komisjon arutas esitatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvat 22. detsembri 2016 koosolekul. Piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmäärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.

Eelnõu § 1 lõikega 1 muudetakse haldusterritoriaalset korraldust selliselt, et Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemisel moodustatakse uus kohaliku omavalitsuse üksus Haapsalu linn.

Nimetatud omavalitsuste volikogud otsustasid 20. detsembril 2016 tehtud ostustega taotleda haldusterritoriaalse korralduse muudatust ning kinnitasid ühinemislepingu. Ühinemislepingus on sätestatud, et uus kohalik omavalitsus on avalik-õiguslik juriidiline isik nimega Haapsalu linn, keskusega Haapsalu linnas (asustusüksusena). Ühinemislepingu punktis 2.2.4 on sätestatud, et Haapsalu linn peab tagama linna osutatavate teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse elanikele.

Ühinevate omavalitsuste ühinemisdokumendid koos ühinemislepinguga on kättesaadavad Lääne Maavalitsuse dokumendiregistrist:

1. Haapsalu linna dokumendid: <http://delta.andmevara.ee/laane/dokument/830498>.

2. Ridala valla dokumendid: <http://delta.andmevara.ee/laane/dokument/830550>.

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

Ühinemislepingu seletuskirjas on haldusüksuse liigi valikut põhjendatud nii:

Ühinemisläbirääkimiste käigus arutati korduvalt ühinenud omavalitsuse liigi (linn või vald) valiku küsimust. Omavalitsuse nimetamisel nii vallaks kui linnaks on omad tugevused ja nõrkused. Valla tugevuseks on, et suure territooriumiga omavalitsusi üldjuhul nimetatakse vallaks ning hõreasustuses elavatele inimestele võib olla võõras, et külad asuvad linnas kui omavalitsuses. Linna tugevuseks on Haapsalu tuntus Eestis ja Läänemere regioonis ning Haapsalu linna enam kui 700-aastane ajalugu.

Ühinenud omavalitsuse elanikest ca 88% elab, kas Haapsalu linnas või selle lähipiirkonnas (linnapiirkond) ning nagu näitasid ka eespool väljatoodud analüüsid on enamuse Ridala valla territooriumist Haapsalu linna lähivööd. Ka seadusandja on haldusreformi seaduse § 14 sätestanud võimaluse ühinemise tulemusena moodustuva omavalitsuse liigina säilitada linn, kui ühinevad omavalitsused on selles ühinemislepingus kokku leppinud. Nendele argumentidele tuginedes on loomulik nimetada ühinemisel tekkiv omavalitsus Haapsalu linnaks.

Põhiseadusest tulenevalt on haldusüksused (kohaliku omavalitsuse üksused), kas linnad või vallad. Vallad ja linnad haldusüksustena jagunevad omakorda asustusüksusteks, milleks on külad, alevikud, alevid, vallasisesed linnad ja asumid (viimased vaid linnades). Ehk siis linn võib olla nii asustusüksus kui haldusüksus. Ühinenud omavalitsuses linna liigi säilitamine ei tähenda, et kaoksid külad või maapiirkonnad muutuksid linnaks. Linn asustusüksusena jääb ikka tiheasustusega asulaks ning hõreasustusega maapiirkondades säilivad senisel kujul külad. Ehk siis külainimene elab endiselt külas.

Maaeluministeerium on korduvalt kinnitatud, et vastavalt seadusandja poolt antud võimaluse valida ühinemise käigus omavalitsuse liik, kas siis linn või vald, ei tohi see haldusreformi käigus muuta maapiirkondadele ja Maaeluarengukavas ettenähtud toetuste maksmist. St nii maapiirkondadele kui linnapiirkondadele ettenähtud toetused ja programmid säilivad sellistena ning formaalne haldusüksuse liik ei saa olla kriteeriumiks, mille alusel defineeritakse maa- ja linnapiirkonda.

Kohanimenõukogu leidis oma 20. detsembri 2016 koosolekul, et nimevalik vastab haldusreformi seaduse §-s 14 sätestatud nn linna liigi säilitamise erandile. Eesti kohanimekorralduse traditsiooni ja loogikat järgivad sobivad nimed oleksid aga Haapsalu vald (keskuse järgi) ja Ridala vald (kihelkond, ajalooline nimi, ühinemise järel kaduv nimi).

Rahandusministeerium kohanimenõukogu soovitusega arvestamist ei toeta, kuna haldusreformi seaduse § 14 lõike 1 järgi võivad omavalitsusüksused linna ja valla ühinemisel leppida ühinemislepingus kokku haldusüksuse liigina linna säilitamises. Haldusreformi seadus täiendavaid tingimusi haldusüksuse liigi valikule lisaks omavalitsuste kokkuleppele ette ei näe.

Eelnõu §-ga 2 määratakse uue haldusüksuse piir ning seatakse Maa-ametile ülesandeks korraldada uute piiride kandmine riigi maakatastri kaardile.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrust nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ Lääne maakonna valdade loetelust jäetakse välja sõna „Ridala“.

Eelnõu §-ga 4 sätestatakse eelnõu määrusena ja selle §-de 1 ja 3 jõustumise tähtpäev. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 10 lõikele 1 jõustub Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid §-d 1 ja 3, mille järgi moodustatakse Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemisel Haapsalu vald ja sellest tulenevalt muudetakse haldusüksuste nimistut, jõustuvad ühinenud Haapsalu Linnavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

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

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

Haldusreformi eesmärgiks on:

a) võimekus pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid (so teenuseosutamise potentsiaali kasv)

b) tagada piirkondade konkurentsivõime kasv

c) täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid

Nimetatud eesmärkide tarvis on oluline, et reformi tulemusena tekivad asustussüsteemi loogilisi seoseid arvestavad omavalitsusüksused, kus on piisavalt elanikke, mis on funktsionaalselt ja majanduslikult sidusad ja mis lähtuvad elanike põhjendatud vajadustest elukorralduseks paremate tingimuste tagamisel.

Arvestades haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärkide ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet on Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemisel üheks omavalitsusüksuseks positiivne mõju haldusreformi eesmärkide täitmisele järgmiste asjaolude lõikes⁵.

Teenusotutamise potentsiaali kasv ja suutlikkus seadusega pandud ülesandeid iseseisvalt täita

Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemisel tekib 13 769 elanikuga omavalitsus, mille mastaap varasemate analüüside kohaselt suudab välja arendada haldusreformi eesmärkidega kooskõlas olevad KOV ülesannetel baseeruvad põhi- ja kvaliteetteenused ning suunata piirkondlikku arengut. Omavalitsuste teenistujate koosseisu analüüsi (tabel 1) kinnitab, et Haapsalu linnas on teenistujate (37 teenistujat) poolt kaetud kompetentside profiil oluliselt laiem kui Ridala vallas (13 teenistujat). Haapsalus avaldub selgelt ametnike spetsialiseerumine (nt sotsiaaltöö eri profiilid või majandus ja ehitusküsimused) ning kvaliteetteenuste osutamine (arhitekt, geodeet, linnakeskkonna arendamine jne), mida tavapäraselt omavalitsustes ei ole. Ridala vallas on väljaarendatud KOV põhiteenuste osutamise kompetentsid, kuid mõistetavalt ei avaldu siin spetsialiseerumine. Ligi pooled Ridala valla teenistujatest on hõivatud valla tugifunktsioonide täitmisega (kantselei töö, raamatupidamine), samas Haapsalu linnavalitsuses on seda tüüpi teenistujate osakaal ca üks kolmandik. Siit avaldub suuruse (ühinemise) mastaabi mõju vallavalituse teenistujate koosseisu struktuuri kujundamisele. Selle tulemuna tekib võimalus arendada välja enam neid teenistuskohi ja teenuse osutajaid, kes on igapäevaselt seotud elanike teenindamisega, mitte valla toimimise tagamisega.

Tabel 1. Haapsalu linn ja Ridala valla teenistujad

	Haapsalu linn	Ridala vald
Juhimine	Linnapea Aselinnapea (taristu valdkond) Aselinnapea (haridus- kultuurivaldkond) Aselinnapea (sotsiaalvaldkond)	Vallavanem Abivallavanem
Kantselei	Linnasekretär Sekretär Infotehnoloog avalike suhete spetsialist spetsialist-vanemregistripidaja Spetsialist (kantselei) Arhivaar Haldusspetsialist haldusspetsialist-majahoidja	Vallasekretär Vallasekretäri abi Registripidaja-referent

⁵ Alljärgnev hinnang tugineb eksperthinnangule, mis on haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni poolt heaks kiidetud.

Sotsiaal	puuetega isikute kaitse spetsialist lastekaitse spetsialist lastehoolekande spetsialist sotsiaaltoetuste spetsialist	Sotsiaalnõunik Lastekaitse ja noorsootöö spetsialist
Majandus	Linnakeskkonna osakonna juhataja linnakeskkonna peaspetsialist linnavara peaspetsialist Linnaarhitekt linna arengu- ja muinsuskaitse spetsialist ehitusjärelvalve spetsialist Maakorraldusosakonna juhataja Linnageodeet maaregistri spetsialist	Majandusnõunik Ehitusnõunik
Finants	Finantsjuht Peraamatupidaja vanemraamatupidaja- personalispetsialist Vanemraamatupidaja, 6 ametikohta	Peraamatupidaja Raamatupidaja Raamatupidaja
Haridus -kultuur	Kultuuri ja sporditöö spetsialist haridusnõunik	Kultuuri- ja haridusnõunik

Allikas: Omavalitsuste veebilehed: <http://ridala.kovtp.ee/> ja www.haapsalu.ee

Ülesannete iseseisval täitmise vajadusel on kaks mõõdet. Esiteks, omavalitsusele pandud ülesannete täitmise vajadus, et tagada elanikele olenemata elukohast ühtlane elukeskkond. Teiseks, demokraatia argument – st kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja kohaliku demokraatia baasprintsip on, et elanik peab saama kohalikku poliitikat ja elukorraldust mõjutada. Kui teenuseid tarbitakse/ omavalitsuse ülesandeid täidetakse teises omavalitsuses, siis elanikul puuduvad võimalused nende korraldamisel kaasa rääkida. Mõlemal puhul on Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemise eesmärgipärane – esimesel juhul saavad Ridala valla elanikud juurdepääsu täna Haapsalus väljaarendatud teenustele ja ametnike kompetentsidele ja teisel juhul tekib vallaelanikel võimalus kaasa rääkida (osaleda) teenuste ja poliitikate kujundamises, mida nad juba praegu linnas tarbivad. Seega linna ja valla ühinemine on heas kooskõlas teenuste iseseisva täitmise ja elanike enesekorraldusõiguse põhimõttega.

Tartu Ülikooli RAKE poolt koostatud uuring (2015) „Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ lähtub teenuste (nii era kui avalikud, sh nii kohalikud kui riiklikud) olemasolu ja kättesaadavuse loogikast toimepiirkondade määramisel. Sealhulgas on arvestatud eri tüüpi teenuste väljaarendamise optimaalsetest teenuspiirkonna suurustest. Analüüs jagab teenuskeskused neljaks tasandiks, mis peaksid tagama: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus – kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused.

Haldusreformi eesmärkidega kooskõlas oleva kohalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise põhimõtte tagab vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Haldusreformi soovitusliku KOV suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab üldjuhul vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa.

Läänemaal on RAKE analüüsikohasel 3. tasandi keskused kaks – Haapsalu ja Lihula – ning vaid Haapsalu on määratletud 4. tasandi keskusena. Ridala valla ühinemine hea potentsiaaliga teenuskeskusega on kindlasti parimas kooskõlas haldusreformi eesmärkidega. Selle tulemusena saavad valla elaniku ligipääsu linnas väljaarendatud teenusele ja võimaluse nende kujundamises kaasa rääkida.

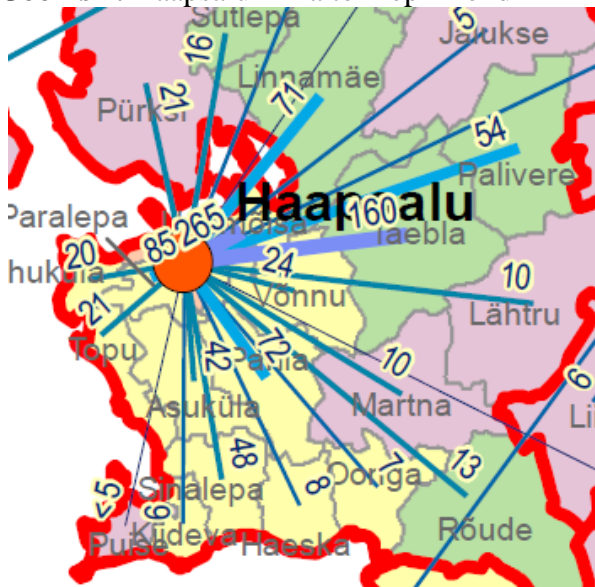
Territoriaalne terviklikkus ning omavalitsuse konkurentsivõime suurendamine ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamine

Territoriaalse terviklikkuse eesmärgi saavutamise hindamiseks võib lähtuda kolmest põhimõttest:

- 1) ajaloolised ja/ või kommunikatiivsed (ühendused) sidemed – st et uus omavalitsusüksus lähtuks olemasolevast ajaloolisest ja ühenduste loogikast;
- 2) keskus-tagamaa süsteem – st et ühineksid omavalitsused, millel on loomulik keskuspiirkond, millega seotakse selle tagamaa;
- 3) inimeste igapäevane ränne – st et ühinemiskiirkond oleks maksimaalselt kooskõlas inimeste kommunikatsiooni piirkonnaga ehk teenus- ja töörandega.

Haapsalu linn ja Ridala vald on nii ajalooliselt kui geograafiliselt seotud. Ridala valla alad endise kihelkonnana ja tänase rõngavallana on ümbritsenud Haapsalu linna kui Läänemaa keskust. Kihelkondliku halduskorralduse ajastust alates on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste igapäevases aegruumilises liikumises. Endisaegne paikkondlikkus on teisenenud ulatuslikuks töö- ja teenusrändeks omavalitsuste ja nende keskuste vahel.

Joonis 1. Haapsalu linna toimepiirkond



Allikas: Statistikaamet, 2011, lk 24⁶

Statistikaameti koostatud toimepiirkondade analüüsi järgi kuuluvad enamik Ridala valla paikkondi Haapsalu linna lähivööndisse (joonis 1). Statistikaamet defineerib seda järgmiselt (Statistikaamet 2014, lk 6): „Linna lähivööndi puhul on tegemist linnalise keskkonnaga, kus vähemalt 31% inimestest on linnaga tihedalt seotud. See on eriti iseloomulik suurtele

⁶ Statistikaamet (2014) Toimepiirkondade määramine.

linnadele, kus lähivöönd võib ulatuda ca 20 km kaugusele linna piirist. Sellele vööndile on lähiminevikus olnud iseloomulik hoogne valglinnastumine“. Antud analüüs lähtub 2011. a rahvaloendusel kogutud tegelikest inimeste elukoha ning töö- ja teenusrände seostest. Ridala valla arengukavas on välja toodud valla paikkonnad ja nendes elavate inimeste arv (tabel 2). Paralepa ja Uuemõisa paikkonnad on Haapsalu linnaga vahetult piirnevad ning sealsed asulad on suuremas osas sisuliselt Haapsalu linna orgaanilised osad. Ainuüksi nende kahe paikkonna elanikud moodustavad enam kui poole Ridala valla elanikest. Eelnev kinnitab, et Ridala valla ja Haapsalu linna ühinemine ühiseks omavalitsuseks on kooskõlas inimeste loomulike kommunikatsiooniharjumustega ning see võimaldab pendelrände ja asustussüsteemi mudeli viia kooskõlla haldussüsteemiga.

Tabel 2. Ridala valla paikkonnad ja nende elanike arv ning asulad

PAIKKOND	RAHVA- ARV*	ASULATE ARV	ASULAD PAIKKONDADES
Asuküla	325	12	Kiviküla, Koheri, Kolu, Metsaküla, Mäeküla, Mägari, Pusku, Sepaküla, Suure-Ahli, Tanska, Varni, Väike-Ahli külad
Haeska	88	1	Haeska küla
Paralepa	496	6	Paralepa alevik, Hobulaiu, Kiltsi, Nõmme, Rohuküla, Valgevälja külad
Parila	415	11	Jõõdre, Kolila, Lannuste, Liivaküla, Litu, Lõbe, Parila, Saanika, Uneste, Vilkla, Vätse külad
Sinalepa	543	14	Allika, Ammuta, Emmuvere, Kaevere, Kiideva, Koidu, Käpla, Panga, Puiatu, Puise, Põgari-Sassi, Saardu, Sinalepa, Tuuru külad
Uuemõisa	1285	4	Uuemõisa alevik, Herjava, Kadaka, Uuemõisa külad
Võnnu	175	10	Aamse, Erja, Espre, Kabrametsa, Laheva, Rohense, Rummu, Tammiku, Võnnu, Üsse külad
	26**		
KOKKU	3353	58	

Allikas: Ridala valla arengukava, lk 10⁷

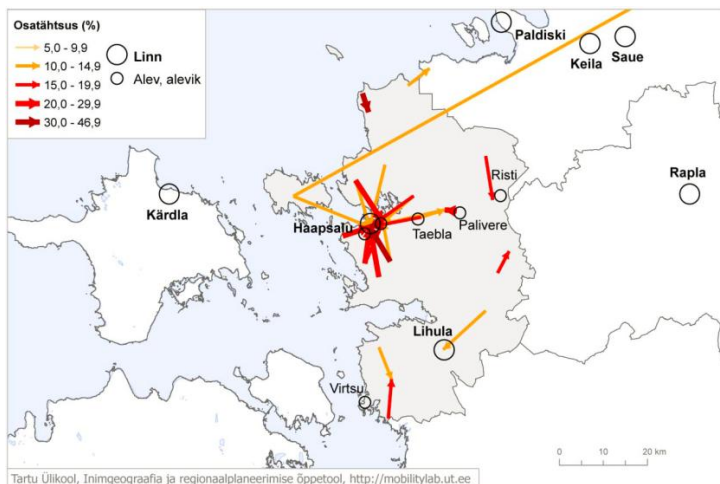
Regionaalse pendeluuringu kordusuuring⁸, mis on koostatud kasutades mobiilpositsioneerimise meetodikat, näitab omavalitsuste elanike pendelrännet piirkonnas. Analüüs Läänemaa kohta kinnitab ulatuslikku pendelrännet Ridala valla ja Haapsalu linna vahel (Joonis 2). Sarnast, kuid veidi täpsemat, pendelrände mustrit näitab ka (vt Joonis 3) Statistikaameti poolt koostatud analüüs Eesti omavalitsusüksuste töörandest⁹. Seega pendelrände analüüsist ilmneb, et ca kuni pooled Ridala valla elanikud on igapäevaselt seotud Haapsalu linnaga. Kuid, tõsi oluliselt väiksemas määras, avaldub ka vastastikune rändetendents Haapsalust Ridala valda.

Joonis 2. Elukoha ja tööaja ankurpunkti vahel liikujate osatähtsus

⁷ Ridala valla arengukava 2015-2022

⁸ Ahas, R., Silm, S. (2013) Regionaalse pendelrände kordusuuring. Tartu Ülikool.

⁹ Statistikaamet (2011) Rahva ja eluruumide loendus 2011. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest.



Allikas: *Regionaalse pendelrände kordusuuring, lk 43*

Joonis 3. Lääne maakonna omavalitsuse vaheline tööränne



Allikas: *Rahva ja eluruumide loendus 2011. Ülevaade omavalitsusüksuste töörandest, lk 10*

Omavalitsuste halduskorraldus, mis ei ole kooskõlas tänase tegeliku asustumustri ja elanike reaalsete kommunikatsioonipiirkondadega, ei vasta kaasaegsetele vajadustele. Ridala valla elanikud, kes oma igapäevases tegutsemises on tihedalt seotud Haapsalu linnaga, kasutavad sealseid teenuseid ja infrastruktuuri, ei oma võimalust nende teenuste ja infrastruktuuri ehk laiemalt elukeskkonna kujundamisel kaasa rääkida. Inimeste osalemine oma elukeskkonna

kujundamisel selleks kõiki demokraatlike viise kasutades on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse, demokraatia ja subsidiaarsuspõhimõtte nurgakivi. Ühinemise järel saavad Ridala valla elanikud võimaluse nendes protsessides osaleda ja kaovad administratiivsed piirangud teenuste tarbimisel ja osutamisel.

Tänastes halduspiirides peaks olema Haapsalu linna poolt vaadatuna vajadus, et Ridala valla elanikud osalekid keskuselise infrastruktuuri ja teenuste arendamisse panustamises. Olukord, kus elanikud ei saa oma elukeskkonda mõjutada ja selles kaasa rääkida ei ole demokraatlik. See on olnud üks peamisi kriitikaid omavalitsuste koostööle avalike teenuste ühiseks osutamiseks. Lisaks sellele on Eestis omavalitsuse vaheline koostöö vähe institutsionaliseeritud ja taga ühiste ülesannete täitmisel stabiilsust.

Linna ja rõngasvalla ühinemine on üks kõige loomulikumaid omavalitsuse ühinemisi, mida on laialt praktiseeritud nii teistes riikides (ennekõike valglinnastumise mõjud) kui ka Eestis. Nt on sedalaadi ühinemised toimunud järgmiste keskuste linnade ümber: Rapla, Türi, Märjamaa, Jõhvi, Kilingi-Nõmme, Tapa, Suure-Jaani, Saue.

Ajalooline põhjendus

Haapsalu linn ja Ridala vald on nii ajalooliselt kui geograafiliselt seotud. Ridala valla alad endise kihelkonnana ja tänase rõngavallana on ümbritsenud Haapsalu linna kui Läänemaa keskust. Kihelkondliku halduskorralduse ajastust alates on toimunud suured muutused demograafilistes protsessides ja inimeste igapäevases aegruumilises liikumises. Endisaegne paikkondlikkus on teisenenud ulatuslikuks töö- ja teenusrändeks omavalitsuste ja nende keskuste vahel. 1930-ndate aastate vallareformi järel oli tänaste Ridala valla aladel kaks valda – Asuküla vald ja Ridala vald, sh selleaegne Ridala vald asus tänase valla lõunaosas, st nõrgemalt Haapsaluga seotud kui Asuküla vald. Haapsalu linn sai linnaõigused 1279. aastal olles sellega üks Eesti vanimaid linnu. Haapsalu linna ja Ridala valla (lisaks Martna valla) ühinemist nägi ette ka 2001. a ettevalmistatud haldusterritoriaalse reformi kava.

Mõju elanike elutingimustele

Siin tuleb arvestada ennekõike territoriaalselt loogikat ja/ või eripärasid avalike teenuste kättesaamisel ja inimeste suhtlemisel kohaliku omavalitsusega. St ühinev omavalitus peab lähtuma inimeste harjumuspärasest liikumissuundadest. Sellest tulenevalt oleks negatiivne mõju elanike elutingimustele ühinemispriirkond, mis ei oleks kooskõlas elanike loomuliku pendelrändega. Sellest aspektist on omavalitsuste ühinemine positiivse mõjuda elanike elutingimustele.

Samal ajal tuleb arvestada omavalitsuse struktuuri ja teenuste korraldamises linnalise ja maalise piirkonna eripärasid. Samas ka tänase Ridala valla halduskeskus asub Haapsalu linnaga orgaaniliselt ja funktsionaalselt kokku kasvanud Uuemõisa alevikus ning muid valla juhtimisega seotud struktuurilahendusi ei ole valla maapiirkondadele välja töötatud. Sellest tulenevalt ei saa ühinemisega tekkida valla elanike negatiivseid mõjusid. Loomulikult tuleb aga tagada teenuste osutamine (asutused) inimestele harjumuspärestes kohtades, sh maapiirkondades.

Elanike ühtekuuluvustunne

Ühineva omavalitsuse elanikest ca 88% elab, kas Haapsalu linnas või selle lähipiirkonnas (linnapiirkond) ning nagu näitasid ka eespool väljatoodud analüüsid on enamus Ridala valla territooriumist Haapsalu linna lähivööd. Seega suuremas osas jagavad omavalitsuste elanikud

sarnast elukeskkonna ruumi. Sellele tuginedes ei ole võimalik näha olulisi negatiivseid mõjusid elanike ühtekuuluvustundele.

Maapiirkondade osalemis- ja kaasarääkimiste tagamiseks ühinemislepingus ettenähtud mitmed meetmed, millest olulisema võib välja tuua, lepingu punkt 7.4.1.: „Kodanikeühiskonna arendamisel analüüsitakse seniseid kogemusi ja teisi toimivaid praktikaid mitmetasandilise kodanikuühenduste (sh küla- ja asumiseltside) süsteemi arendamisel, kes kasutavad omavalitsuse finantsvahendeid, hoiavad töös ja arendavad avalikku taristut (nt külamaja), organiseerivad üritusi ning täidavad omavalitsuseteenuste osutamise rolli. Piisava võimekuse ja demokraatlikult valitud juhtorganitega kodanikuühendustele delegeeritakse järk-järgult kogukonna jaoks vajalike teenuste osutamine.“

Mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile

Ühinemislepingus on ettenähtud hulgaliselt avalike teenuste arendamise põhimõtteid. Üheks läbivaks põhimõtteks on tänase teenusvõrgu säilitamine ja selle sees sünergia saavutamine ning olemasolevate teenuste ülekandmine teistele omavalitsusele. Kompetentside konsolideerimine ja parima teenusvõimekuse ülekandmine teistele omavalitsustele (vt eesmärkide saavutamise osas teenistujate profiilide analüüs) on kindlasti teenuste osutamise kvaliteedile positiivse mõjuga. Ühinemislepingu kohaselt püütakse kogukondlike teenuseid delegeerida kodanikeühendustele (külaseltsidele), mis tagab nende sihtrühmalähedase kujundamise ja osutamise.

Ühinemislepingu kohaselt saavutatakse ühinemisega järgmised mõjud:

- ühinevaid omavalitsusi käsitletakse kui ühtset tervikut nii oma huvide esindamisel ja kaitsmisel teiste koostööpartneritega kui ka näiteks kohaturundusel.
- tagatakse omavalitsuse hea maine ja tuntus nii Eestis kui rahvusvaheliselt. Omavalitsus on võimekas ja usaldusväärne koostööpartner siseriiklikult ja rahvusvahelisel tasandil;
- võimaldatakse juurdepääs teenustele, mis nõuavad ametnike suurt professionaalsust;
- suurendatakse elanike ja kodanikuühenduste (s.h küla- ja asumiseltside) kaasatust omavalitsuse juhtimisse ja oma elukeskkonna arendamisse;
- suurendatakse kodanikulähedaste igapäevateenuste osutamisse kogukondade kaasatust.

Mõju haldussuutlikkusele

Siin tuleb hinnata ennekõike omavalitsuse administratiivset võimekust, mitte niivõrd elanikele osutatavaid igapäeva teenused, ja võimekust piirkonna arengut sihipäraselt suunata. Varasemad analüüsid näitavad, et enam kui 11000 elanikuga omavalitsused suudavad tagada piirkondliku arengupotentsiaali sihiteadliku arendamise ja võimaldavad välja arendada kohalikud kvaliteetteenused. Haapsalu linn täidab juba täna regionaalse keskuse rolli ning sellega koos omab piirkondlik-regionaalse mõõtmega kompetentse (nt turismi- ja ettevõtlusarendus, kõrgprofessionaalsed kompetentsivaldkonnad (nt eestkostejurist, arhitekt), süsteeme rahvusvaheline suhtlemine jms). Ühinemise järel on neid võimalik süvendada ning Ridala valla elanikel tekib ligipääs sellistele teenustele ja võimalus nende kujundamises kaasa rääkida.

Ühinemislepingu kohaselt on seatud järgmised ühinemise eesmärgid:

- luua samas toimeruumis elavatele inimestele sarnase elukeskkond;
- viia haldusterritoriaalne korraldus vastavusse tegeliku toimepiirkonnaga arvestades loomulikku keskus-tagamaa süsteemi ja inimeste igapäevast pendelrännet;

- selle läbi tagada omavalitsuse territoriaalne terviklikkus ja tasakaalustatud sotsiaalmajanduslik areng;
- tagada elanikele hea ja turvaline elu jätkusuutlikus omavalitsuses;
- tagada Linna osutatavate teenuste kvaliteet ja kättesaadavus.

Ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühineva omavalitsuse juhtimisstruktuuri aluseks võetakse Haapsalu linna ühinemiseelne juhtimisstruktuur, kuna see on suuremale omavalitsuse vajalikest põhimõtetest tulenevalt kujundatud. Teenuskeskuseid erinevatesse paikkondadesse ei moodustata, kuna neid ei ole seal ka ühinemise eelselt.

Eesmärgiks on seatud, et Linnavalitsus kui ametiasutus kujundatakse lähtudes põhimõttest, et poliitilised ja haldusfunktsioonid oleksid selgelt eristatud - ametiasutuse juhtimises eristatakse poliitiline ja administratiivne juhtimine. St poliitilise juhtimistasandi moodustab linnavalitsus (nt linnapea ja aselinnapead) ning administratiivse juhtimistasandi moodustavad osakonnajuhatajad, keda ei määrata ametisse poliitiliste kokkulepete alusel. Taoline poliitiliste ja haldusfunktsioonide (ja ka juhtimistasandite) eristamine on avalikus sektoris tavapärane praktika stabiilsete ja jätkusuutlike haldusorganisatsioonide kujundamisel ning kooskõlas avaliku teenistuse kui institutsiooni sõltumatus põhimõttega.

Kokku on lepitud, et volikogu koosseisus on 25 liiget, kes valitakse ühes valimisringkonnas. Linnavolikogu komisjonide moodustamisel arvestatakse piirkondliku esindatuse põhimõtteid ning kaastakse vähemalt üks liige omavalitsuse paikkondadest.

Eeltoodud aspektidele tuginedes võib väita, et ühinemisel on omavalitsuse haldussuutlikkusele positiivne mõjud.

Mõju demograafilisele situatsioonile

Ühineva omavalitsuse demograafilist struktuuri kirjeldab tabel 3. Haapsalu linna elanikkonnas on vanemaealisi enam kui Ridala valla elanikkonnas. See on linnade ja rõngasvaldade puhul üsna tavapärane, kuna noored pered rajavad oma kodu linnalähedastesse elumupiirkondadesse ning vanemad elanikud koonduvad pigem linna korterelamutesse.

Tabel 3. Ühineva omavalitsuse üksuste elanike arv ja vanuseline jaotus

	0-6 aastased		7-18 aastased		19-64 aastased		Üle 65 aastased		KOKKU
	Arv	Osa-kaal %	Arv	Osa-kaal %	Arv	Osa-kaal %	Arv	Osa-kaal %	
Haapsalu linn	587	5,60%	1 204	11,50%	6 228	59,70%	2 407	23,10%	10 426
Ridala vald	243	7,30%	457	13,70%	2162	64,70%	481	14,40%	3 343
KOKKU	830	6,00%	1 661	12,10%	8 390	60,90%	2 888	21,00%	13 769

Allikas: Rahvastikuregister, 01.01.2016 seisuga

Statistikaameti poolt koostatud rahvastikuproгноosi aastani 2030 kohaselt väheneb Ridala valla elanikkond 3,4-4,4% ja Haapsalu linna elanikkond 17,3-18,3%. Siit avaldub üle-Eestiline tendents, kus ka maakonna linnad ja nende vahetu tagamaa kaotavad elanikke rände tõttu (tõsi, siinsel juhul on mõlema omavalitsuse puhul ka loomulik iive negatiivne).

Mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele

Kuivõrd Haapsalu on maakonnakeskus ja Ridala valla halduskeskus (Uuemõisa) asub sisuliselt Haapsalus, siis ei saa ühinemised mõjud transpordikorraldusele olla negatiivsed, st ühinemine ei mõjuta tänaseid rändesuundi ega transpordiühendusi. Küll aga on ühinemislepingus kokku lepitud järgmised ühistranspordi puudutavad aspektid, mis kindlasti mõjutavad elanikke positiivselt (väljavõtte ühinemislepingu seletuskirjast): „Ühinemisel on oluline tagada ühendumavalitsuse keskusest kaugemate piirkondade hea ühendus Haapsalu kui keskusega. Ka lokaalsed keskused (nt Panga küla) on vaja siduda loogilisse ühistranspordivõrku. Kokku on lepitud, et koostöös Lääne Maavalitsusega luuakse hiljemalt 2018. aastaks ühistranspordikorraldus, mis seob süsteemselt Linna keskuse ja paikkonnad ning tagab elanikele seeläbi võimaluse kasutada teenuseid keskuses. Kokku on lepitud, et eakate ja õpilaste sõidusoodustused ühtlustatakse. Eraldi tähtsustatakse õpilasesõbraliku koolitranspordisüsteemi tagamist - kõigi ühinenud omavalitsuse õpilaste vajadusi koolitranspordi vajaduse osas tuleb hinnata ja leida mõistlikud lahendused vastavalt vajadusele ja võimalustele.“

Mõju ettevõtluskeskkonnale

Omavalitsuse ühinemise läbi saavutatav ettevõtluskeskkonna kujundamise võimekuse ja arendusvõimekuse kasv loob eeldused ettevõtluskeskkonna strateegiliseks arendamiseks. Haapsalu linn on maakonna ettevõtluskeskkonna arengumootoriks, kuid kindlasti jääb jätkuv vajadus omavalitsuste vaheliseks koostööks (nt MAK ja muud ettevõtlusarenduse koostöö võimalused). Oluline on, et haldusruumis, mis kattub elanike töörande ja –hõive muustritega, on võimalus ettevõtluskeskkonda ja –poliitikat süsteemsemalt kujundada.

Mõju hariduslikule olukorrale

Omavalitsuse koolivõrgu olukorra ja selles toimunud muutused ja arenguprioriteedid on hästi kokku võetud Haapsalu ja Ridala ühinemisläbirääkimiste haridus- ja noorsootöö komisjoni poolt selle 10.05.2016 nõupidamisel (edasi väljavõtte protokollist): „Ridala valla arengukava üheks läbivaks eesmärgiks on olnud toetada koolide missiooni kogukonna kultuuri- ja hariduskeskusena. Asuküla Algkool suleti laste vähesuse tõttu. Koole hariduskeskustena on arendatud kahel suunal – Panga küla ja Uuemõisa aleviku suunal. Haridusasutuse liigina tegutseb põhikirja järgi mõlema kooli koosseisudes beebikool, lasteaed, alg- või põhikool. Ridala kooli ruumides tegutseb ka külaraamatukogu. Kogukonnakoolidena on kooli/mõisahoone ruumid avatud ka täiskasvanutele vabahariduslikuks tegevuseks. Ridala valla õpilased õpivad kõikides Haapsalu üldhariduskoolides ning soovi korral ka Orul, Taeblas, Noarootsis ning mujal maakonna koolides.

Ühinevas uues omavalitsuses jätkub juba hästi toimiv koolivõrk: Haapsalu Linna Algkool, Uuemõisa Lasteaed-Algkool, Haapsalu Põhikool, Ridala Põhikool (lasteaed-põhikool), Viigi Kool, Läänemaa Ühisgümnaasium ja Haapsalu Täiskasvanute Gümnaasium. Koolivõrgu optimeerimiseks ja õpilaste vähesuse tõttu reorganiseeritakse Haapsalu Nikolai Kool ning liidetakse Haapsalu Põhikooli venekeelseks osakonnaks. Ridala valla arengukava järgselt arendatakse Uuemõisa 6. klassiline algkool põhikooliks.

Haridusasutusmaastikku rikastavad Haapsalu Kutsehariduskeskus ja Tallinna Ülikooli Haapsalu Kolledž, mis tegutsevad nii tasemeõppe pakkumisel kui ka üldhariduskoolidega koostöö osas edukalt

Optimaalse koolivõrgu arendamisel on oluline, et ühinenud omavalitsuses ei asetseks lähestikku alg- ja põhikoolid lihtsalt õpilaste arvu erinevuse põhimõttel (n-õ väike kool ja suur kool), vaid arendatakse kooli iseloomustavaid arengusuundi.

Ridala Põhikool arendab lisaks kogukonnakooli põhimõtetele ka kaasava kooli suunda. Tänu sellisele arengusuunale on võimalik HEV õpilastel õppida ka kooli kolmandas astmes.

Kaasava koolina töötav Ridala Põhikool loob õppimise võimalusi ka Haapsalu linna õpilastele, kui vanemad selleks soovi avaldavad. Kogukonnakoolina arenemist toetab ka spordihoone rekonstrueerimine. Koolist eraldi spordihoone asub küla keskses ning see on õhtuti aktiivselt kasutuses kohaliku kogukonna poolt. Samas hoones asub veel ka avatud noortekeskus. Lisaväärtusena tegutseb kooli ruumides veel ka külaraamatukogu.

Uuemõisa Lasteaed-Algkoolis rakendatakse järjest enam kaasaegseid õpikäsitlusi ning osaletakse erinevates rahvusvahelistes projektides. Toimib koostöö Kutsehariduskeskusega (spordisaali kasutamine, Uuemõisa raamatukogu asub kutsehariduskeskuse ruumides jms). Uuemõisa mõisahoones asuvad MTÜ Uuemõisa Ühingu ruumid, mida saab kasutada beebikool ning õpetajaskond ja kogukond vabahariduslikuks tegevuseks. Uuemõisa mõisahooned koos rekonstrueeritava mõisapargiga on piirkonna haridus- ja kultuurikeskuseks. Algkooli arendamine põhikooliks on tähtis piirkonna arengule. Selline otsus eeldab poliitilise tahte ja raha olemasolu. Kui siiski tehakse otsus, et põhikooli kolmandat astet ei avata, tuleks võimalusel mõisas olevad ruumid siiski rekonstrueerida ja lasteaed-alkooli kasutada anda, sest väiksemas koolis õppida soovijate arv on suur ja mõisahooned ei võimalda maksimaalse klassitäituvusega uusi klasse avada. Avada on võimalik paralleelklassid täituvusega kuni 15 õpilast. Innovaatilist õpikeskkonda loob õuesõpe mõisapargis.

Haapsalu Põhikoolile planeeritakse laiaulatuslikku rekonstrueerimist. Rekonstrueeritavas põhikoolis saab olema õpilastele kaasaegne ja võimalusterohke õpikeskkond ning on ruumi kõigile Haapsalu ja Ridala põhikooliastme lastele. Haapsalu linnaelarvest eraldatakse riigipoolsele õpetaja töötasu toetusele lisaks täna rahalisi vahendeid nii Haapsalu Nikolai Koolile kui ka Haapsalu Linna Algkoolile. Haapsalu Linna Algkoolis on olemas õpiraskuste laste klassid (kuni 12 õpilast klassis) ja väikeklassid (kuni 4 õpilast klassis), mis vajavad täiendavaid KOV vahendeid. Haapsalu Täiskasvanute Gümnaasium on linna arengukava järgi kavas liita riigigümnaasiumiga. Täiskasvanute gümnaasium võiks tegutseda ka Kutsehariduskeskuse struktuuris, saaks jagada ruume ja õpetajaid. Neid võimalusi peaks kaaluma ja riigi esindajatega läbi arutama.“

Ühinemislepingusse on koolivõrku puudutav määratletud kokkuvõtlikult järgmiselt (ühinemislepingu seletuskiri, lk 12): „Pidades silmas tänast laste arvu ja haridusasutuste paiknemist Ridala ja Haapsalu territooriumil, võib lasteaia- ja koolivõrku pidada optimaalseks. Tegevust jätkavad kõik munitsipaallasteaiad, eesmärgiga tagada kõigile omavalitsuses registreeritud lastele vajadusel lasteaiakoht ja osutada kvaliteetset alusharidust, võttes arvesse laste erivajadusi. Samuti jätkub juba hästi toimiv üldhariduse koolivõrk. Õpilaste vähesuse tõttu reorganiseeritakse Haapsalu Nikolai Kool ning liidetakse Haapsalu Põhikooli venekeelseks osakonnaks. Vene keelt emakeelena kõnelevatel lastel säilib emakeeles hariduse omandamise võimalus. Haridusasutusmaastikku rikastavad jätkuvalt Haapsalu Kutsehariduskeskus ja Tallinna Ülikooli Haapsalu Kolledž, mis tegutsevad nii tasemeõppe pakkumisel kui ka üldhariduskoolidega koostöös edukalt.“

Seega ühinemislepingu kohasel reorganiseeritakse vastavalt planeeritud kavadele tänase Haapsalu linna koolivõrku ning tänased Ridala valla koolid jätkavad tegevust senisel toimeloogikal – Panga põhikool 1-3 kooliastme haridus ja Uuemõisa kool 1-2 astme haridus.

Tabel 4. Haapsalu linna õpiränne

Sihtpunkt	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Haapsalu linn	295	257	223	128
Ridala vald	12	21	5	
Muu	10	13	23	34

Allikas: Haridusministeeriumi õpirände andmed 2016-2017 õ.a.-l

Tabelites 4 ja 5 on esitatud Haapsalu linna ja Ridala valla õpirände andmed ennekõike kahe omavalitsuse vaheliselt. Ka siit ilmneb omavalitsuste tihe läbipõimumine – ca 41% Ridala valla lastest õpib Haapsalus asuvates koolides, sh 32% põhikooliealistest (kolmandas kooliastmes 50%). Haapsalu linna põhikooliealistest lastest 4,4% õpib Ridala valla koolides. Ühinemine võimaldab juba täna integreeritud haridussüsteemi terviklikumalt juhtida ja arendada ning annab elanikele võimaluse selle kujundamises kaasa rääkida.

Tabel 5. Ridala valla õpiränne

Sihtpunkt	1. kooliaste	2. kooliaste	3. kooliaste	gümnaasium
Ridala vald	102	71	33	
Haapsalu linn	29	33	46	59
Muu	2	6	14	14

Allikas: Haridusministeeriumi õpirände andmed 2016-2017 õ.a.-l

Omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine

Käesoleva arvamuse esimeses osas on analüüsitud Haapsalu linna ja Ridala valla funktsionaalsed seoseid. Tegu on loomuliku ühinemistüübiga, kus ühinevad linn ja selle tagamaa. Ca 88% uue omavalitsuse elanikest elab sisuliselt linnakeskkonnas. Samas ajal tuleb omavalitsusel tagada hajaasutustega piirkondades teenuste osutamise jätkumine, mida vastavalt ühinemislepingule ka tehakse, ning külade ja kodanikeühenduste osalus vallaelu korraldamises.

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

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamiseks teostavad ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused vähemalt järgmisi tegevusi:

- 1) valla põhimääruse ja vallavalitsuse hallatavate asutuste põhimääruste kinnitamine;
- 2) arengukava kinnitamine;
- 3) üldplaneeringu koostamine;
- 4) eelarvestrateegia ja eelarve koostamine ja kinnitamine;
- 5) muude õigusaktide ajakohastamine;
- 6) ametiasutuste reorganiseerimine jne.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine võib tuua kaasa kulusid kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele tööjõukulude osas (eelpoolnimetatud tegevuste teostamiseks, hüvitised võimalike koondamiste puhul), mis on võimalik katta haldusreformi seaduse § 20–23 sätestatud tingimustel ja korras riigieelarvest eraldatavast ühinemistoetusest.

Eelnõu määrusena vastuvõtmine toob kaasa kulud riigieelarvele. Haldusreformi seaduse § 21 lõike 4 alusel makstakse ühinemise järgselt vähemalt 5000 elanikuga omavalitsustele ühinemistoetust kahekordses määras (100 eurot elaniku kohta). Ühinemistoetuse arvutamisel võetakse aluseks elanike arv rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga. Ühinemistoetust arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi ning see ei või olla väiksem kui 300 000 eurot ja suurem kui 800 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse

üksuse kohta. Üle 11 000 elanikuga omavalitsustele makstakse haldusreformi seaduse § 21 lõike 7 järgi 500 000 eurot täiendavat toetust.

Rahvastikuregistri andmetel elab 27. detsembri 2016. a seisuga Haapsalu linnas 10 267 inimest ja Ridala vallas 3350 inimest. Kokku on tulevases omavalitsuses 13 617 inimest. Haapsalu linna moodustumisel on riigieelarvest eraldatava ühinemistoetuse summaks **1 635 000 eurot**.

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

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

6. Määruse jõustumine

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

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

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ei saadeta eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastusringile, kuna see ei puuduta otseselt teiste ministeeriumite valitsemisala. Samuti ei saadeta seda kooskõlastamiseks üleriigilistele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele, kuna tegemist on omavalitsuste omaalgatusliku ühinemise otsustamisega, mille puhul ei ole vajadust teiste ühinemisega mitteseotud omavalitsuste arvamust küsida.