

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Katre Kikkas

**PIIRKONDLIKU ESINDATUSE TAGAMINE ÜHINENUD KOHALIKU  
OMAVALITSUSE ÜKSUSE VOLIKOGUS: VALGA LINNA JA  
ÜMBERKAUDSETE VALDADE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: prof dr Sulev Mäeltsemees

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotlenud akadeemilist kraadi.

*Autor Katre Kikkas*

„.....“ .....2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja prof dr Sulev Mäeltsemees

„.....“ .....2016

Kaitsmisele lubatud „.....“ .....2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
dr Veiko Lember

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö keskendub kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudes piirkondliku esindatuse tagamisele haldusterritoriaalse reformi järgselt tänaste volikogude esimeeste pilgu läbi. Muret seoses valdade esindatuse tagamisega ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus on välja toonud volikogude liikmed ise ning samuti on seda probleemi rõhutatud ka Lätis ja Taanis läbi viidud reforme analüüsides.

Magistritöös otsitakse vastust küsimustele, millised on võimalikud valimissüsteemi variandid selleks, et tagada tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste elanike esindatus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus; millised on võimalikud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kujunemise variandid; ning milline on tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude juhtide suhtumine piirkondade esindatuse tagamise ning volikogu kujunemisse. Magistritöös kasutatakse kvalitatiivset *ex-ante* juhtumianalüüsi, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud.

Magistritöös jõutakse järeldusele, et tänastele valdadele piirkondlikku esindatust ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus ei ole võimalik tagada tänase valimissüsteemi kaudu. Võimalikku mandaatide jaotumist ei ole seni ühinemisläbirääkimiste käigus arutatud ning seetõttu tuleks nende aruteludega alustada juba ühinemisläbirääkimiste alguses. Kohaliku omavalitsuse üksustele on jäetud suhteliselt palju võimalusi läbirääkimiste pidamiseks, kuid on veel võimalusi selleks, kuidas neid enam toetada ise otsustama ja arutama, sh kuidas moodustada ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu nõnda, et kõik osapooled oleksid võrdselt kaasatud ning ühinemisejärgse olukorraga rahul.

Võtmemõisted: kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine, piirkondlik esindatus, ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

# SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. TEOREETILINE RAAMISTIK</b> .....	<b>7</b>
1.1. Põhimõisted.....	7
1.2. Valimissüsteemid .....	10
1.2.1. Valimissüsteemidest .....	10
1.2.2. Valimissüsteemide osised .....	13
<b>2. EESTI KONTEKST</b> .....	<b>17</b>
2.1. Õiguslikud alused.....	17
2.2. Haldusreformi seaduse eelnõu .....	19
2.3. Uurimismetoodika.....	20
2.4. Valga linna ja selle ümberkaudsete valdade kaasus.....	21
2.4.1. Analüüsitava kaasuse taust ja hetkeolukorra kirjeldus .....	21
2.4.2. Maakondlikud planeeringud .....	22
2.4.3. Senised vabatahtlikud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemised .....	22
<b>3. ANALÜÜS JA POLIITIKASOOVITUSED</b> .....	<b>24</b>
3.1. Analüüs.....	24
3.2. Järeldused ja poliitikasoovitused.....	31
3.2.1. Ettepanekud seadusandlikule võimule.....	31
3.2.2. Ettepanekud ühinemisläbirääkimisi pidavatele KOVü-te volikogudele.....	32
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>34</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>37</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	<b>40</b>
<b>LISAD</b> .....	<b>46</b>
Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri .....	46
Lisa 2 Intervjuu küsimused .....	47
Lisa 3 Intervjuude tulemused tabelites .....	48

## SISSEJUHATUS

Kohalik omavalitsus on igas kogukonnas esimeseks abinõu leidmise kohaks, kui inimesed vajavad informatsiooni või seisavad silmitsi probleemidega (Morphet 2008, 3). Kohalik omavalitsus seob demokraatlikus riigis riigivõimu ühiskonnaga. Eestis, kui demokraatlikus riigis, valivad elanikud vabade valimiste kaudu otsustajad ehk kohalikul tasandil kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOVü) volikogude liikmed. Kohalik omavalitsus korraldab elu kogukonnas ja lahendab selle probleeme.

Taasiseseisvumisest alates on Eestis arutatud territoriaalse haldusreformi elluviimist. Haldusterritoriaalse korralduse ja üleüldisemalt avaliku halduse reformimine on aastaid (ning eriti viimaste aastakümnete jooksul) olnud aktuaalne teema mitte ainult Eestis, vaid ka Lääne- ja Ida-Euroopas. Pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi hakati Eestis haldusreformist taas järjest enam rääkima. Koalitsioonileping 2015 – 2019 sätestab riigireformi peatüki all kohaliku halduse reformi, mille kohaselt on haldusreformi eesmärgiks „omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid“ (Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta, 8. aprill 2015).

Võrreldes varasemate reformiplaanidega on tehtud mitmeid muudatusi: määratud on konkreetne kuupäev (1. juuli 2016), mis ajaks peavad olema vastu võetud seadusemuudatused reformi elluviimiseks; haldusterritoriaalse reformi (edaspidi HTR) poliitiline koordineerimine on viidud peaministri juhtimise alla ning on loodud riigihalduse ministri positsioon; enne nn „sundliitmist“ on võimalik omavalitsuste vabatahtlik ühinemine läbi viia 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisteks (*Ibid.*).

Valga linna ümberkaudsete valdade volikogude liikmed on välja toonud, et üks suurimatest hirmudest ja muredest seoses KOVü-te ühinemise protsessiga on nende praeguse valla esindatus ühinenud KOVü-e volikogus. Ümberkaudsete valdade volikogude liikmed kardavad, et ühinenud KOVü-e volikogusse ei saa piisavalt tänaste valdade esindajaid ning hirm on seetõttu, et ei soovita olukorda, kus linna saadikud otsustavad maapiirkondade üle. Seega analüüsitakse käesoleva magistritöö raames ühinenud KOVü-e piirkondlikku esindatust ehk enne HTR-i eksisteerivate KOVü-te esindatust ühinenud KOVü-e volikogus. Vastavalt Valga Maakonnaplaneeringu eskiislahendusele, seletuskirjale ning Valga maakonna arengustrateegiale on Valgamaale planeeritud kolm kohalikku omavalitsust kolme keskuse (Valga, Tõrva, Otepää) ümber ning seega puudutab analüüsitav küsimus suure tõenäosusega kõiki kolme võimalikku ühinemist ning seetõttu ka Valga maakonda tervikuna. Arvestades olukorda, et KOVü-te ühinemised on kavandamisel ka mujal Eestis ning enamikes piirkondades kaalutakse erinevaid süsteeme, on sellele probleemile lahenduste otsimine oluline kogu Eesti jaoks.

Eelnevat silmas pidades on käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida KOVü-e volikogu valimiste süsteemi. Magistritöö uurimisküsimusteks on:

- *Millised on võimalikud valimissüsteemi variandid selleks, et tagada tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste elanike esindatus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus?*
  - *Millised on võimalikud ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kujunemise variandid?*
- *Millised on tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude juhtide arvamused piirkondade esindatuse tagamise ning volikogu kujunemisse?*

Magistritöö esimeses peatükis tuuakse välja töö teoreetiline raamistik, sh põhimõisted, valimissüsteemid ning üldised teoreetilised alused. Teises peatükis kirjeldatakse Eesti konteksti: tuuakse välja õiguslikud alused, kirjeldatakse uurimismetoodikat ning hetkeolukorda. Peatüki teises pooles kirjeldatakse Valga ja ümberkaudsete valdade kaasust ning teostatakse analüüs. Käesolev magistritöö on *ex-ante* kvalitatiivne analüüs, kus rakendatakse dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid. Kõigepealt arvutatakse valimissüsteemide, nende osiste ning tänase õigusliku raamistiku alusel välja võimalikud mandaatide jaotumised Valga ja ümberkaudsete valdade kaasuse puhul ning seejärel lisatakse analüüsi Valga ja ümberkaudsete valdade volikogude esimeeste arvamused seoses võimaliku ühinemisega. Magistritöö lõpus antakse analüüsi järelduste põhjal poliitikasoovitused nii ühinemist planeerivatele KOVü-tele kui ka seadusandlikule võimule.

# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

## 1.1. Põhimõisted

### *Kohalik omavalitsus*

Mõiste „kohalik omavalitsus“ on käsitletav kompleksse mõistena, mis on seotud teiste fenomenide, näiteks kaasaegse riigiga. Seega tuleb kohaliku omavalitsuse mõiste definitsiooni suunas liikudes asja mõistmiseks toetuda riigi- ja kogukonnateoreetilisele traditsioonile, mis on kujundatud reaalses ajaloos (Schöber 2003, 23 – 24).

Varasemad KOVü-te uuringud on näidanud, et mõned karakteristikud on neil ühised: KOVü-te põhiline võim on alati raami pandud „kõrgemalt“, kas keskvalitsuse või näiteks regionaalse tasandi poolt; erinevate valitsemise tasandite finantsmehhanismid on tagatud läbi keskvalitsuse; KOVü-eid kutsutakse üles tegelema keskvalitsuse funktsioonidega (Agranoff 2014, 50S). KOVü-te funktsioone ja toimimist reguleeritakse seaduste kogumis, mille hulka kuuluvad üldised administratiivsed seadused, mis reguleerivad avaliku halduse protseduure ning valitsemist; üldised KOVü-e seadused; ning spetsiifilised seadused (Kandeva 2001, 25 – 26).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta käsitleb kohaliku omavalitsuse mõistet järgnevalt: „Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.“<sup>1</sup>

Tuginedes eelpool väljatoodud definitsioonidele ning nende ühisosale käsitletakse käesolevas magistritöös kohaliku omavalitsuse mõistet järgnevalt: kohalik omavalitsus on kohalik, demokraatlikult moodustatud institutsioon, mis tegeleb kohaliku elu korraldamisega oma elanike huvides, mille paneb raamidesse parlamendi poolt vastu võetud seadusandlus ning mida rahastatakse ka riigieelarvest.

---

<sup>1</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (CETS No.122) artikkel 3 lõige 1.

### *Haldusterritoriaalne reform vs haldusreform*

Eesti kontekstis on sageli kasutatud mõisteid „haldusreform“ ja „haldusterritoriaalne reform“ sünonüümidena, kuid seda need oma olemuselt pole (Mäeltsemees 2012, 342). Kuna mõistete kasutamisel esineb sageli segadust, defineeritakse siinkohal mõlemaid mõisteid.

Caiden (1991, 1) defineeris haldusreformi kui avaliku sektori tegutsemise ja toimimise süstemaatilise täiustamise ja arendamise vastu võtmist. Gow (2012) on haldusreformi defineerinud kui teadlikku, läbimõeldud muutust, mis viiakse ellu avaliku sektori organisatsioonis või süsteemis, eesmärgiga parandada selle struktuuri, tegevust või tööjõu kvaliteeti. Christensen, Lægreid ja Wise (2002) leiavad, et aktiivset haldusreformi protsessi ja poliitikat iseloomustavad hoolikas planeerimine, suhteliselt üheselt mõistetavad eesmärgid, alternatiivide selge määratlus, ülevaate andmine erinevate reformi meetmete tagajärgedest ning teadlik valik alternatiivide ja mõjude vahel, mis ühtivad peamiste eesmärkidega.

Mõistet 'haldusreform' on selle valdkonna alases diskursuses vähe defineeritud. Seda tehakse peamiselt kirjeldavalt ning eesmärgipõhiselt reformi sisu järgi ning arvestades ka teadustöö fookuseid. Mäeltsemees (2012, 342; 2009, 158) on haldusreformi maatriksis välja toonud, et HTR on vaid üks haldusreformi osadest ehk olukorras, kus muudetakse vaid KOVü-te piire (haldusterritoriaalset korraldust ja haldusjaotust) ilma suuremaid avaliku halduse muudatusi tegemata, on tegemist HTR-iga. Haldusterritoriaalset korraldust on seoses haldusreformiga palju käsitletud (Drechler 2000 jt).

Nagu eelpool olevates mõistetes on välja toodud, sisaldab haldusreform endas suuremaid ja komplekssemaid muudatusi, kui seda on KOVü-te liitumine või ühinemine. Aalbu, Böhme ja Åke (2008, 38) jagavad haldusreformi põhiargumendid nelja kategooriasse, milleks on demokraatia, tõhusus (sh koordineerimine), majanduskasv ning protsess.<sup>2</sup> Demokraatia kategooria sisaldab selliseid väärtusi nagu vabadus, võrdsus ning spetsiifiline valitsemise vorm ning just need on väärtused, mida on Põhja-Euroopas palju arutatud (*Ibid.*, 18, 84).

Käesoleva magistritöö raames keskendutakse vaid demokraatia osale haldusreformist, selle sees veel kitsamalt HTR-ile ning selle osale seoses KOVü-e volikogu moodustumisega.

---

<sup>2</sup> Veel mitmedki teised analüütikud (nt Keating 1995) jagavad haldusreformi temaatika neljaks ning üldiselt on nendest kõigist valikutest üheks alati demokraatia.



### *Piirkondlik esindatus*

Esindatuse parandamine on kohalikul tasandil oluline demokraatia kvaliteedi tagamiseks (Bulut ja Taniyici 2006, 414). Enamik uurimusi ja analüüse on keskendunud erinevate parteide esindatusele (nt Karp ja Banducci 2008; Groot, Denters, Klok 2008; Andweg 2003; Gallagher 1991) ning huvigruppide ja vähemuste esindatusele (nt Bulut ja Taniyici 2006; Barnes, Newman, Knops ja Sullivan 2003; Andweg 2003; Rao 1998). Piirkondade esindatust on uuritud äärmiselt vähe. Lätis läbiviidud reformi näitel võib öelda, et endiste valdade esindatus ühinenud volikogus oli oluline probleem (eelkõige seetõttu, et volikogu suuruse määrab seadus ning volikogu liikmete arv on suhteliselt väike) (Sootla et al. 2011, 62).

Novác (1997, 136) defineerib esindatust kui valimiste võimet end esinduskogus väljendada ja anda hääli erinevatele gruppidele ja parteidele. Juhul, kui toimub sundliitmine, on kohalik esindatus üks olulisematest küsimustest, mis tuleb ühinemise protsessi käigus lahendada (Saarimaa ja Tukiainen 2012, 135).

Kohaliku omavalitsuse volikogu peaks esindama tervet omavalitsust, saavutama mitte ainult võrdsuse ja õigluse, vaid ka legitiimsuse ja demokraatia (Bulut ja Taniyici 2006, 415). Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetel on otsene kontakt avalikkusega ning nad funktsioneerivad kui lülid kohaliku valitsemise, parteide ja avalikkuse vahel (*Ibid.*, 413). Kodanikud edastavad informatsiooni oma huvide, eelistuste ja vajaduste kohta läbi valimistel hääle andmise ning osalevad seeläbi otsustuses selle kohta, kes peaks kohalikku omavalitsust juhtima (Hajnal ja Lewis 2003, 655). Valijad võivad saada kasu sellest, et neil on nn oma kohalik esindaja volikogus mitmetel põhjustel: ühes valimisringkonnas (kogukonnas) elavatel inimestel on sarnased huvid, mida suure tõenäosusega toetab ka sellest piirkonnast valitud esindaja; volinikud võivad selgelt toetata investeeringute tegemist just sellesse piirkonda, kus nad elavad (geograafilised grupid); sama piirkonna inimestel (sh ka piirkonnast valitud volinikel) on suure tõenäosusega sarnased vaated seoses avalike teenuste geograafilise jaotusega (koolid, terviseteenused jne), kuna tarbivad samas piirkonnas samu teenuseid (Saarimaa ja Tukiainen 2012, 136).

Lähtudes eelpool väljatoodust ning tuginedes seni läbi viidud esindatuse uurimustele käsitletakse käesoleva magistr töö raames piirkondlikku esindatust kui enne HTR-i eksisteerivate KOVü-te (ehk piirkondade) esindatust ühinenud KOVü-e volikogus.

## *Valimissüsteem*

Valimissüsteemi eesmärgiks on saada teada valijate eelistused ning teisendada need valimistulemuseks (Horowitz 2003, 115). Blais (1988, 100) on defineerinud valimissüsteemi kui reegleid, mis juhivad protsesse, mille kaudu valijate eelistused jaotatakse häälteks ning mis omakorda teisendatakse otsustajate valimiseks. Lijphart (1994, 13) defineerib valimissüsteemi kui oma olemuselt muutumatut valimiste reeglite kogumit, mille alusel viiakse läbi ühed või rohkemad edukad valimised ühes kindlas demokraatias.

Valimissüsteemi all mõeldakse reeglite kogumit, mis määratleb ära, kuidas valijad saavad väljendada enda eelistusi (hääletamise struktuur ehk *ballot structure*), kuidas teisendatakse hääled kohtadeks volikogus, millisel alal see teisendus toimub (valimisringkonnad), mandaatide arv nendel aladel ehk ringkondades (ringkonna ulatuslikkus ehk *district magnitude*) ning kohtade määramise valem (Taagepera 2007, 2).

## **1.2. Valimissüsteemid**

Magistritöö raames kasutatakse valimissüsteemide üldist teoreetilist kirjandust, kuid seda kohandatakse kohaliku omavalitsuse konteksti. Lisaks kajastatakse vaid neid valimissüsteeme, mis tagavad valijatele valiku võimaluse. Kõige olulisemad erinevused valimissüsteemides on seotud just sellega, kuidas teisendatakse valijate poolt antud hääled mandaatideks ehk kohtadeks volikogus (Taagepera 2007, 2). Valimissüsteemi valimine ei ole vaid tehniline otsus, sest sellel võivad olla olulised tagajärjed poliitilise süsteemi toimimisele (Blais ja Massicotte 2002, 40) ning seetõttu ongi haldusreformi valguses tarvis üle vaadata ja läbi analüüsida terve kohaliku omavalitsuse volikogude valimissüsteem.

### **1.2.1. Valimissüsteemidest**

Valimissüsteemid jaotatakse peamiselt kaheks: majoritaarseteks ehk enamuse valimissüsteemideks ning proportsionaalseteks ehk võrdelisteks valimissüsteemideks. Lisaks neile eksisteerivad veel ka segasüsteemid ja muud süsteemid. Järgnevalt on tabelis 1 välja toodud populaarsemad valimissüsteemid, nende olemus ning mõju piirkondlikule esindatusele.

**Tabel 1. Valimissüsteemid.**

<b>Valimissüsteem</b>	<b>Olemus</b>	<b>Seos piirkondliku esindatusega</b>
<i>Majoritaarsed valimissüsteemid</i>		
„Võitja võtab kõik“ valimissüsteem	Hääletamine on kandidaadikeskne, hääletussedelil on üks valik, igas ringkonnas üks mandaat (harva rohkem). Võidab kandidaat, kes saab lihthäälteenamuse.	Äärmiselt ebaproportsionaalne süsteem (arvestades võidetud kohtade suhet saadud häältesse).
Kahe vooruga majoritaarne valimissüsteem	Hääletatakse kandidaadi poolt, arvestatakse absoluutset häälteenamust. Kui ükski kandidaat esimeses voorus absoluutset häälteenamust ei saa, korraldatakse kahe (või enama) kõrgeima tulemuse saanud kandidaatide vahel teine valimisvoor.	Kõigi majoritaarsete süsteemide puhul elimineeritakse igas valimisringkonnas väikseimad parteid.  Kuna kõik majoritaarsed valimissüsteemid jagavad mandaate vaid tugevaimatele võitjatele, on need suhteliselt ebaproportsionaalsed, kuna majoritaarseid valimissüsteeme iseloomustavad ühemandaadilised valimisringkonnad. Seetõttu ei taga majoritaarsed valimissüsteemid ka piirkondlikku esindatust volikogus.
Heakskiidu valimissüsteem	Hääletatakse kandidaadi poolt ühemandaadilistes ringkondades. Valija reastab kandidaadid vastavalt oma eelistustele. Kui kindel võitja ei selgu esimeses voorus, arvestatakse järgmiste eelistustega. Valija hääletab nii mitme kandidaadi poolt, kui soovib.	
Valimisblokkide kaupa valimissüsteem ja erakondade valimisblokkide kaupa valimissüsteem	Valijatel on sama palju hääli, kui on mandaate valimisringkondades. Valimisblokkide kaupa valimissüsteemis hääletatakse kandidaatide poolt – valituks osutuvad enim hääli saanud kandidaadid; erakondade valimisblokkide kaupa valimissüsteemis hääletatakse ringkonna nimekirja poolt – enim hääli kogunud nimekirjad saavad mandaadid endale.	
<i>Proportsionaalsed valimissüsteemid</i>		
Proportsionaalse esindatusega nimekirjade süsteem	Kasutatakse mitmemandaadilisi ringkondi. Kohad jaotatakse proportsionaalselt ringkonnamandaatide koguarvuga. Proportsionaalsetele valimissüsteemidele on iseloomulik valimiskünnise seadmine. Valituks osutuvad nimekirjad, mis ületavad teatud protsendi kõikidest saadud häältest	Proportsionaalsed valimissüsteemid jagavad oma olemuselt mandaadid rohkematele valimisnimekirjadele kui majoritaarsed valimissüsteemid ning tagavad seeläbi paremini ka piirkondliku esindatuse.

Järgneb.

Tabel 1 järg.

	eesmärgiga vältida esinduskogu killustatust ning ebastabiilsust.	Valimissüsteemid, milles kasutatakse kasvõi mingit osa proportsionaalse esindatuse reeglitest, suuri valimisringkondi ning madalaid valimiskünniseid, teiseks hääli volikogu kohtadeks suhteliselt täpselt ja hoolikalt ning valimissüsteemid, kus on kõrged valimiskünnised ja väiksemad ringkonnad, võivad sageli moonutada proportsionaalsust hääle ja volikogu kohtade vahel.
Üksiku ülekantava hääle valimissüsteem	Kasutatakse mitmemandaadilisi ringkondi. Valituks osutumiseks peab kandidaat ületama etteseadud kvoodi valijate esimese eelistuse häälest (valijad reastavad kandidaadid vastavalt oma eelistustele). Ülekantav hääl tähendab seda, et valijate eelistus kantakse üle järgmistele. Hääli kantakse edasi seni, kuni kohad saavad kandidaatide vahel jagatud.	
<i>Muud valimissüsteemid ja sega- ehk hübriidvalimissüsteemid</i>		
Üksiku mitteülekantava hääle valimissüsteem <sup>3</sup>	Kombineeritud on mitmemandaadilised valimisringkonnad „võitja võtab kõik“ süsteemiga. Valijatel on enda valimisringkonnas üks hääl. Valituks osutuvad kandidaadid, kes saavad enim hääli. Mitteülekantav hääl tähendab seda, et valijate hääled jäävad konkreetsetele kandidaatidele.	Aitab tagada mandaatide proportsionaalse ja õiglase jagunemise mitmemandaadilistes valimisringkondades ning seega tagab esindatuse edukalt, kuna kõik ringkonnamandaadid jagatakse ära ringkonna sees (ilma kompensatsioonimandaatideta).
Borda loenduse valimissüsteem	Arvestatakse eelistuste alusel antud hääli ehk näiteks nelja kandidaadi puhul saab esimene valik kolm punkti, teine valik kaks punkti ja kolmas valik ühe punkti. Seejärel liidetakse punktid kokku ning võidab enim punkte saanud kandidaat.	Juhul kui kompensatsioonimandaate ei jagata on mõju sama, mis eelmise valimissüsteemi puhul. Kui jagatakse kompensatsioonimandaate, siis ei pruugi see valimissüsteem esindatust tagada.
Paralleelse hääletamise valimissüsteem	Osad kohad (üldiselt pooled) jagatakse ühe ja teised teise süsteemi kaudu. Valijad saavad hääle anda mõlemas süsteemis. Kasutatakse proportsionaalse esindatusega nimekirjade süsteemi ja majoritaarset süsteemi, kuid ei ühendata neid kahte. Ühe süsteemi tulemused ei mõjuta teist süsteemi, kuid mõlemas süsteemis võidetud kohtade arv liidetakse.	Äärmiselt keeruline süsteem nii üldiselt kui ka esindatuse mõju osas. Kuna kasutatakse proportsionaalse esindatusega nimekirjade süsteemi, ei pruugi see valimissüsteem tagada piirkondade esindatust.

Allikad: Taagepera 2007, 25 – 35; Golder 2005, 109; Van Trease 2005, 300; Blais ja Massicotte 2002, 42 – 54;

Powell ja Vanberg 2000, 383; Norris 1997, 300

Koostaja: autor

<sup>3</sup> Golder (2005, 109) liigitab üksiku mitteülekantava hääle valimissüsteemi majoritaarsete valimissüsteemide alla, kuna see eeldab võitvalt kandidaadilt suhtelist hääleteenamust.

Kuna ükski valimissüsteem pole täiesti proportsionaalne või ebaproportsionaalne ega üdini õiglane, sest iga meetod eelistab kedagi ehk tugevdab boonusega kas vähem või rohkem hääli saanud nimekirju, kaasatakse käesoleva magistritöö analüüsi süsteemid, millega ei toimuks valijate jaoks väga kardinaalne muutus (HTR on valijate jaoks juba oma olemuselt suur muutus) ning mis võiksid oma olemuse poolest tagada parima võimaliku piirkondliku esindatuse ühinenud KOVü-e volikogus. Seetõttu jäetakse analüüsist kõrvale kõik puhtalt majoritaarsed valimissüsteemid, mis ei taga piirkondade esindatust ning need valimissüsteemid, kus valija saab anda mitu häält või kus toimub mitu vooru valimisi. Seega kaasatakse analüüsi kaks valimissüsteemi: proportsionaalse esindatusega nimekirjade valimissüsteem (täna Eestis kasutusel) ning üksiku mitteülekanntava hääle valimissüsteem.

Üksiku mitteülekanntava hääle valimissüsteemi ja proportsionaalse esindatusega nimekirjade valimissüsteemi positiivseteks külgedeks on see, et mõlemas süsteemis on valijatel ainult üks hääl ning need aitavad tagada mandaatide proportsionaalse ja õiglase jagunemise mitmemandaadilistes valimisringkondades (Reynolds, Reilly ja Ellis 2005, 60, 113). Võrreldes teiste proportsionaalsete süsteemidega on üksiku mitteülekanntava hääle valimissüsteem suhteliselt lihtne ning samuti on see süsteem suutnud (Vanuatu näitel) vältida väikeste poliitiliste organisatsioonide marginaliseerumist (Van Trease 2005, 298 – 300). Negatiivsed näitajad, mida seostatakse üksiku mitteülekanntava hääle valimissüsteemiga on parteide killustumine, suurenenud poliitika lokaliseerimine koos individualismiga, korruptsiooni levik ning rivaliteet valimisnimekirja sees (Van Trease 2005, 297; Tsai 2005, 61). Proportsionaalse esindatusega nimekirjade valimissüsteemi negatiivseks küljeks on see, et valijate ja valitavate vahel on nõrk seos ning esineb vajadus poliitiliselt organiseerunud grupi (partei või valimisliidu) järele (Reynolds, Reilly ja Ellis 2005, 60-61).

### **1.2.2. Valimissüsteemide osised**

Valimissüsteemi peamiseks ülesandeks on teisendada valijate hääled kohtadeks, milles võib eristada järgmisi reegleid: kuidas hääled antakse; kuidas kohad on struktureeritud; ning kuidas hääled teisendatakse kohtadeks (Blais 1988, 103). Valimissüsteemi osised mõjutavad seda, kuidas jagatakse valijate eelistused (ehk hääled) kohtadeks esinduskogus (Taagepera 2007, 108). Samuti on valimissüsteemide osistel oluline mõju, kui kerge või raske on valituks osutada.

Esinduskoja suurus, ringkonna ulatuslikkus ja häälte kohtadeks teisendamise valem on kolm kohustuslikku elementi, mida ei saa valimissüsteemis vältida, kui soovitakse kohti jagada valijate häälte põhjal (Taagepera 2007, 18, 23; Golder 2005, 107). Golder leiab (2005, 107), et analüüsi tuleks kaasata ka kohtade jagamise tasand ehk kas kohad jagatakse ringkondades ja/või üle kogu valimispiirkonna ning kas kompensatsioonimandaate jagatakse või mitte (Blais ja Massicotte 2002, 49). Läti HTR-i puhul polnud kohtade jagamise tasand arutelukohaks kohalikul tasandil, kuna see määrati seaduse kaudu – kõik valimised toimusid ülevallalises ringkonnas (Sootla et al. 2011, 78). Magistritöö raames jäetakse kõrvale hääletamise struktuuri analüüs, kuna selle osise muutmine tooks muutused kaasa ka valijate jaoks. HTR on kodanike jaoks iseenesest oma olemuselt suur muutus ning seetõttu jäetakse valija jaoks hääletamise mõttes kõik samaks. Seda varianti näitlikustab ka Taanis 2007. aastal läbi viidud kohaliku omavalitsuse reformi analüüs, millest selgus, et kuigi see reform oli põhjalik, siis suuri muudatusi kohaliku omavalitsuse süsteemis ei tehtud ning see on püsinud stabiilne alates 1970. aastatest (Blom-Hansen 2012, 46). Samuti ei analüüsita töös erinevaid valimiskünniseid, kuna täna kehtiv 5%-line künnis on laialt levinud (Euroopas tavaline) ja optimaalne (Saarts ja Lumi 2012, 197; Taagepera 2007, 38). Järgnevalt tuuakse välja nelja peamise valimissüsteemi osise kirjeldused ning analüüsitakse nende mõju esindatusele (Tabel 2).

**Tabel 2. Valimissüsteemide osised.**

<b>Valimissüsteemi osis</b>	<b>Kirjeldus</b>	<b>Mõju esindatusele</b>
<i>Esinduskoja suurus</i>	Esinduskoja suurus tähendab käesoleva magistritöö kontekstis KOVü-e volikogu liikmete arvu. Esinduskoja optimaalne suurus on kuupjuur rahvaarvust ( $S=P^{1/3}$ ).	Mida vähem kohti, seda keerulisem on nõrkadel valimisnimekirjadel valituks osutada. Suurem volikogu tagab parema esindatuse. Teisest küljest tekib suurte KOV voli-kogudega raskusi seoses nende liikmete koordineerimisega otsuste vastu võtmisel, tehes need vähem tõhusaks.
<i>Ringkonna ulatuslikkus ehk ringkonnamandaatide arv</i>	Kas ühemandaadilised või mitmemandaadilised ringkonnad (ei pea olema sama suurusega, sõltuvalt rahvaarvust). Ülempiiriks on üks üleomavalitsuseline ringkond,	Valimisringkonna suurus (ja muudatused seoses sellega) võib mõjutada valijate käitumist. Ühinenud KOVü-es võib valimisaktiivsus väheneda suurenenud elanikkonna tõttu ning see võib

Järgneb.

Tabel 2 järg.

	kus mandaatide arv on samas volikogu suurus.	enam ilmned väiksemates omavalitsustes, sest nad kogevad seda muutust rohkem. Suurem ringkond tagab proportsionaalsema tulemuse.
<i>Kohtade jaotamise valem</i>	<p>Kuidas valimistel antud hääli lugeda ja need kohtadeks teisen-dada. Otseselt seotud hääle-tamise struktuuriga: valija võib anda ühe või mitu häält, võetakse arvesse valija üht või mitut eelistust jne. Mandaadid jagatakse ühekaupa ning enamasti kvoodi alusel.</p> <p>Kvoodi arvutamiseks peamiselt kaks varianti: Hare'i kvoot ehk lihtkvoot (arvesse läinud hääled/mandaatide arv) ja Droop'i kvoot (arvesse läinud hääled/(mandaatide arv + 1)).</p> <p>Lihtsaimad ja enim kasutatavad on D'Hondt'i ja Sainte-Laguë'i meetodid ning Hare'i kvoodile liidetud suurima jääkide meetod.</p>	D'Hondt'i meetod toodab nõ boonust rohkem hääli saanud valimisnimekirjadele ning puhas Sainte-Laguë'i meetod tagab proportsionaalse tulemuse. D'Hondt'i meetod on vähem proportsionaalsem kui suurimate jääkide ja Sainte-Laguë'i meetodid ning Sainte-Laguë'i meetodi tulemus võib olla proportsionaalsem kui suurimate jääkide meetodi tulemus. Kohtade jaotamise valemid soosivad tavaliselt rohkem hääli saanud valimisnimekirju isegi proportsionaalse esindatuse valimissüsteemide puhul.
<i>Kohtade jaotamise tasand</i>	Määrab selle, kas mandaadid jaotatakse ringkondades ja/või üle kogu valimispiirkonna ning kas kompensatsioonimandaate jagatakse või mitte.	Kohtade jaotamise tasand on piirkondade esindatuse osas kõige olulisem, kuna määrab selle, millisel tasandil mandaatide jaotamine toimub, kas kõigil piirkondadel on võrdsed võimalused.

Allikad: Saarimaa ja Tukiainen 2012, 137; Hankla ja Downs 2010, 766 – 767; Taagepera 2007, 17 – 18, 30; Golder 2005, 17, 109; Blais ja Massicotte 2002, 41, 48 – 49; Benoit 2000, 381, 384; Cox 1999, 145; Gallagher 1991, 34 – 35; Taagepera 1989, 3, 21 – 22, 183

Koostaja: autor

### *Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed*

Paljud senised haldusreformide analüüsid on keskendunud poliitilistele otsustajatele, nende maailmavaatelistele ja poliitilistele eelistustele ning neid ümbritsevale seaduslikule raamistikule (Sarapuu 2012, 250). Christensen ja Læg Reid leiavad (2003, 10), et poliitilised ja administratiivsed juhid peaksid reformi elluviimise protsessis domineerima – otsustama, kuidas seda organiseerida,

kontrollima osalemist, otsustama mandaatide arvu, kaasama aktuaalsed probleemid ja lahendused jne. Lätis läbi viidud reformide näitel see toimis ehk näiteks Viesite ja Ogre ühendumavalitsuse ühinemisläbirääkimistesse kaasati vaid poliitikud ning protsessi juhtisid linnade juhid (Sootla *et al* 2011, 15, 19). Kjaer, Hjelmar ja Olsen (2010, 582) leidsid Taani 2007. aasta omavalitsusreformi analüüsid, et ühinenud KOVü-te volikogude liikmed tunnevad, et nende mõju tase on vähenenud ning KOVü-te ühinemised ei mõjutanud juhtivaid volinikke, kuid vähendasid vähem häält saanud volinike mõju ning üldiselt kandus mõju kohalikelt poliitikutelt üle ametnikele. Ülemineku kompensatsioonid ja erinevate tasakaalustavate elementide komplekteerimine on reformi õnnestumiseks peaaegu hädavalikud nõuded (Moisio 2012, 1).

Razinile ja Hazanile (2014, 265) tundub, et KOV reformide debattides on volikogude liikmete arvamust harva kuulda ning neid peamiselt mõjutavad teemad on muutused demokraatlikes mehhanismides ja kohaliku omavalitsuse nn võimukolmnurgas, mille moodustavad omavalitsusjuht, valitud volikogu ja ametnikud. Nad leidsid, et vastumeelsus KOVü-te reformile levib enim volikogude liikmete seas (*ibid.*, 265); ning KOVü-te volikogude liikmeid nähakse reformide kavandamisel probleemide tõstatajatena, sest kohalike parteide/valimisliitude süsteemid on killustunud ning nad pole kohalike otsuste tegemise alustalaks (*ibid.*, 268). Seetõttu kasutatakse käesoleva magistritöö andmete kogumiseks intervjuusid KOVü-te volikogude esimeestega.

Rahvusvaheline teaduskirjandus pakub mitmeid võimalusi selleks, kuidas kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimisüsteeme analüüsida. Kuigi senistes uurimustes on volikogude piirkondlikku esindatust vähe uuritud, on olemasolevat teoreetilist materjali võimalik kasutada KOVü-te volikogude piirkondliku esindatuse uurimiseks.



## 2. EESTI KONTEKST

### 2.1. Õiguslikud alused

Eesti KOVü-te volikogude valimiste õiguslik raamistik on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi PS), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi KOKS), Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (edaspidi ETHS) ning kohaliku omavalitsuse üksuste volikogu valimise seaduses (edaspidi KOVVS). Lisaks sellele on Eestis ratifitseeritud ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi EKOH). EKOH (jõustus Eesti suhtes 1. aprillil 1995. aastal<sup>4</sup>) sätestab, et KOVü-e esinduskogu (Eesti mõistes volikogu) valimised on salajased, **otsesed, ühetaolised** ja viiakse läbi **üldise hääletamise teel**<sup>5</sup>.

PS annab kohaliku omavalitsuse osas üldise raamistiku: § 2 on sätestatud, et territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus, § 155 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad ning § 156 sätestab, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimised on **üldised, ühetaolised ja otsesed**<sup>6</sup>. See tähendab, et neid printsiipe ning valimissüsteemi tuleb kasutada igal pool Eestis ühtmoodi ning samas ka ühe KOVü-e sees näiteks valimisringkondade puhul ehk ringkonnamandaatide jaotamine peab igal pool toimuma ühetaoliselt. KOVü-e volikogu valimissüsteemi valikut on võimalik reguleerida KOVVS-is.

KOKS-is tuuakse selgelt välja kohaliku omavalitsuse mõiste<sup>7</sup> ja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu mõiste<sup>8</sup>. Võib öelda, et KOKS-is välja toodud kohaliku omavalitsuse mõiste ei erine nendest kohaliku omavalitsuse definitsioonidest, mis on välja toodud teaduslikus kirjanduses.

---

<sup>4</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RT II 1994, 26, 95) § 1 – 2.

<sup>5</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (CETS No.122) artikkel 3 lõige 2.

<sup>6</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349) § 2, § 155, § 156.

<sup>7</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558) § 2 lõige 1. „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.“

<sup>8</sup> *Ibid.*, § 4 lõige 1. „Volikogu – kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel.“

Samuti on KOKS-is sätestatud, kuidas toimub volikogu moodustamine<sup>9</sup>, kuid see paragrahv tuleneb otseselt PS-est ning KOKS siia midagi juurde ei lisa.

ETHS-is „sätestatakse Eesti territooriumi haldusjaotus, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja kord.“<sup>10</sup>. Volikogu moodustumise osas ei sätesta see seadus otseselt midagi, kuid lisatakse, et ühinemislepingus võib ära sätestada „muud vajalikuks peetavad küsimused“<sup>11</sup>.

KOVVS-is sätestatakse, et: „(1) Kohaliku omavalitsuse volikogu (edaspidi volikogu) liikmete valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. (2) Igal valijal on üks hääl. (3) Valimistulemused tehakse kindlaks proportsionaalsuse põhimõtte alusel“<sup>12</sup>. Lisaks eelpool mainitud seadustes sätestatule tehakse KOVVS-i alguses täiend selle kohta, et igal valijal on üks hääl ning hääled teisendatakse kohtadeks proportsionaalselt. Seega hetkel kehtiva KOVVS-i järgi ei ole võimalik kasutada muid süsteeme, peale proportsionaalsete. Vastavalt KOVVS-ile määrab KOVü-e volikogu liikmete arvu volikogu oma otsusega (peab olema paaritu arv, minimaalselt seitse) ning seega sätestatakse vaid volikogu liikmete minimaalne arv<sup>13</sup> (Valga ja ümberkaudsete valdade kaasuse puhul peaks üle 10 000 elanikuga KOVü-es olema vähemalt 21-liikmeline volikogu).

Vastavalt KOVVS-ile moodustab volikogu valla või linna territooriumil ühe valimisringkonna, mitu valimisringkonda võib moodustada teiste seas „viimase kahe valimisperioodi jooksul ühinemise või jagunemise teel tekkinud kohaliku omavalitsuse üksuses; ühinemise tulemusel moodustuvast kohaliku omavalitsuse üksuses“; seejuures on minimaalne ringkonnamandaatide arv kolm ning KOVü-te ühinemise puhul moodustatakse valimisringkonnad ühinenud KOVü-te kaupa<sup>14</sup>. KOVVS sätestab ka arvutuskäigu, mille järgi jaotatakse volikogu mandaadid valimisringkondade vahel<sup>15</sup>. Valimistulemuste kindlakstegemine ehk see, kuidas valijate hääled teisendatakse kohtadeks volikogus, on KOVVS-is suhteliselt detailselt kirja pandud<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558) § 16.

<sup>10</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356) § 1.

<sup>11</sup> *Ibid.*, § 91 lõige 1, punkt 8.

<sup>12</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220) § 1.

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 7.

<sup>14</sup> *Ibid.*, § 8 lõige 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, § 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 56, 56<sup>1</sup>.

## 2.2. Haldusreformi seaduse eelnõu

18. detsembril 2015. aastal esitas Rahandusministeerium Haldusreformi seaduse eelnõu avalikule kooskõlastamisele teistesse ministeeriumitesse, Eesti Linnade Liitu, Eesti Maaomavalitsuste Liitu ning arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile ja Riigikontrolli (Haldusreformi seaduse eelnõu 2015). Seoses KOVü-te volikogude valimistega ning piirkondade esindatuse tagamisega, kavandatakse mitmeid olulisi muudatusi.

Haldusreformi seaduse eelnõu paragrahv 15 hakkaks seaduse vastuvõtmise korral reguleerima osavalla või linnaosa moodustamist (koos selle osavalla- või linnaosakoguga), mis peaks tagama lisagarantii väiksematele KOVü-tele, mis kardavad ühinenud KOVü-es vähemusse jääda, kuid see on KOVü-te võimalus, mitte kohustus (*Ibid.*, 8). Osavallale või linnaosale oleks võimalik delegeerida ka otsustusõigust kohalikku elu puudutavates küsimustes ning seeläbi oleks otsuste tegemine kodanikele lähemal (*Ibid.*, 31).

Haldusreformi seaduse eelnõu paragrahv 26 kavandab muutusi KOVVS-is ning need on seotud valimisringkondade moodustamise, mandaatide jaotamise ja valimistulemuste kindlakstegemiseiga mitme valimisringkonnaga omavalitsustes (*Ibid.*, 19). Käesoleva magistritöö kontekstis on olulised järgmised kavandatavad muudatused: valimisringkondi on võimalik moodustada KOVü-te gruppide kaupa (sh juhul, kui plaanitakse teha osavallad või linnaosad) ehk valimisringkondi võib moodustada tänaste KOVü-te piiride üleselt, millega lisatakse paindlikkust valimisringkondade moodustamiseks (*Ibid.*, 19).

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas tuuakse välja, et kuna ühinenud KOVü-es kasvab konkurents volikogu kohtadele ja valijatel tekivad suuremad valikuvõimalused, laiendab see kohalikku demokraatiat ja võimalusi eri arvamuste tasakaalustamiseks, mis omakorda tõstab poliitilist pluralismi ning vähendab ühe valimisnimekirja domineerimise võimalust (*Ibid.*, 65).

KOVVS-is sätestatud arvutuskäike (KOVVS paragrahv 9) KOVü-e volikogu kohtade jagamiseks (mandaatide jaotumiseks) ja valimistulemuste kindlakstegemiseks ei ole kavandatud haldusreformi seaduse käigus muuta.

### 2.3. Uurimismetoodika

Magistritöö uurimisüksuseks on KOVü-te volikogud. Valga linna ja selle ümberkaudsete valdade näitel analüüsitakse, millise valimissüsteemi ja selle osiste kasutamine tagab tänaste KOVü-te parima võimaliku esindatuse potentsiaalselt ühinevas KOVü-e volikogus. Analüüsi esimene etapp tehti lähtuvalt tänasest õiguslikust raamistikust. Seejärel arutati mandaatide jaotumised erinevaid valimissüsteemide osiseid kasutades ning viidi läbi seitse poolstruktureeritud intervjuud, et saada teada volikogude esimeeste seisukohad piirkondade esindatuse ja KOVü-te ühinemise kohta.

Arvestades teoreetilist raamistikku analüüsitakse piirkondade esindatust ühinenud KOVü-e volikogus läbi valimissüsteemide nelja peamise osise: esinduskoja suuruse, kohtade jaotamise tasandi, ringkonna ulatuslikkuse ja häälte kohtadeks teisendamise valemi. Seejuures jäetakse kõrvale erinevad hääletamise struktuurid, valimiskünnised jne. Selline valik tehti seetõttu, et pärast võimalikku valimissüsteemi muudatust oleks valija jaoks kõik ka edaspidi võimalikult lihtne ning nende jaoks ei muutuks palju, kuna HTR on isegi suur muutus.

Dokumendianalüüsi peamiseks allikateks olid erinevad Eesti Vabariigi seadused. Üldist taustinformatsiooni saadi rahvastikuregistrist, äriregistrist, Valga linnavalitsuse dokumentidest ning Vabariigi Valimiskomisjoni veebileheküljelt. Nendest saadi informatsiooni haldusreformi ja HTR-i kavade, taustinfo ja hetkeolukorra kirjelduse, õiguslike aluste ja seniste ühinemiste kohta. Dokumendid andsid sisendinfot intervjuuküsimuste koostamiseks.

Kõigepealt arutati analüüsi jaoks välja potentsiaalsed mandaatide jaotumised. Seda tehti mitmetel viisidel, kaasates analüüsi erinevaid valimissüsteemide osiseid ning arvestades võimalust teha üks valimisringkond ja/või mitu erinevat valimisringkonda.

Dokumendianalüüsi ning teiste varasemalt teostatud analüüside põhjal koostati poolstruktureeritud intervjuu küsimused, milles sisaldasid võimalikud mandaatide jaotumise variandid. Nende tulemuste põhjal viidi läbi seitse poolstruktureeritud intervjuud Valga ja ümberkaudsete valdade volikogude esimeestega perioodil 4. – 17. detsember 2015. Poolstruktureeritud intervjuu oli magistritöö teema käsitlemiseks sobivaim vorm, sest võimaldas intervjuueeritavatele selgitada, kuidas mandaadid jaotusid, esitada täpsustavaid küsimusi või neid vajadusel ümber sõnastada.

## 2.4. Valga linna ja selle ümberkaudsete valdade kaasus

### 2.4.1. Analüüsitava kaasuse taust ja hetkeolukorra kirjeldus

Valga linn ning Hummuli, Karula, Sangaste, Taheva, Tõlliste ja Õru vallad on eraldiseisvad KOVü-ed. Valga linn maakonnakeskusena on teenuste pakkumiselt ja rahvaarvult ümberkaudsetest valdadest suurem ja tugevam, kuid pindalalt kõige väiksem (tabel 3).

**Tabel 3. Valga linna ja selle ümberkaudsete valdade statistilised näitajad.**

Kohaliku omavalitsuse üksus	Pindala (km <sup>2</sup> )	Rahvastik	Volikogu liikmete arv
<b>Valga linn</b>	16,54	13 239	21
<b>Tõlliste vald</b>	193,78	1 641	13
<b>Sangaste vald</b>	144,73	1 300	11
<b>Karula vald</b>	229,92	980	9
<b>Hummuli vald</b>	162,7	847	9
<b>Taheva vald</b>	204,71	742	7
<b>Õru vald</b>	104,63	465	7
<b>KOKKU</b>	<b>1057,01</b>	<b>19 214</b>	<b>77</b>

Allikad: Maa-amet ja rahvastikuregister seisuga 1.09.2015

Koostaja: autor

Valga linnas ja selle ümberkaudsetes valdades on kokku 19 214 elanikku ning nendest 13 239 (ligikaudu 70%) elab Valga linnas. Sellise mastaabiga KOVü-te ühinemist Eestis varasemalt ellu viidud pole. Sarnaseid liitumisi, kus suur osa elanikkonnast elab keskuses, on kavas mujal üle Eesti.

Esmakordselt alustasid ühinemisläbirääkimisi Valga ning Tõlliste, Karula, Taheva, Hummuli ja Õru 2008. aastal. Tol korral läbirääkimised raugesid ning praeguse Valga linnaeape sõnul (tol ajal maavanema kohusetäitja) seetõttu, kuna puudus poliitiline tahe, eestvedaja ja keskvalitsuse surve.

Nüüdseks plaanib keskvalitsus üleriigilist haldusreformi (sh HTR-i), mille käigus ei tahtnud Valga jääda kaasaminejaks ning soovis ettevalmistustega alustada esimesel võimalusel. Seetõttu leitakse Valgas, et mida varem alustatakse läbirääkimistega, seda rohkem on aega asju läbi arutada ning seda kergem on ühinemist ellu viia.

Valga linnavolikogu andis Valga linnapeale volitused KOVü-te ühinemisläbirääkimiste ettevalmistamiseks, mis tähendas, et linnapea ja käesoleva magistritöö autor (ühinemise projektijuht Valga linnavalitsuses) osalesid Valga ümberkaudsete KOVü-te volikogude istungitel. Selgus, et üheks murettekitavamaks teemaks on piirkondliku esindatuse tagamine ühinenud KOVü-e volikogus ehk kardetakse olukorda, kus tänaste valdade esindajad ei osutu valituks ühinenud KOVü-e volikogusse ning linn hakkab seeläbi domineerima maapiirkondade üle.

#### **2.4.2. Maakondlikud planeeringud**

Valga maakonna arengustrateegias Valgamaa 2020 on välja toodud, et Valgamaal on ajalooliselt välja kujunenud kolm keskust (Otepää, Tõrva ja Valga) (Arengustrateegia Valgamaa 2020; 2014, 31), mille ümbruses asuvad omavalitsused sõltuvad keskuse arengust ning sellest tulenevalt on püstitatud eesmärk „Valgamaa kohalike omavalitsuste haldus- ja jätkusuutlikkus paraneb ning ühistegevuse maht suureneb. Aastaks 2017 on Valgamaal kolm omavalitsust“ (*ibid.*, 33).

Valga Maakonnaplaneeringu eskiislahenduse ja seletuskirja järgi on Valga linn maakonnakeskuseks, kuhu koondatakse avalike teenuste mõttes haridusasutused ja regionaalsed avaliku sektori pakutavad teenused (Valga maakonnaplaneering 2030+ planeeringu eskiislahenduse seletuskiri 2015, 13). Lisaks planeeritakse Otepää ja Tõrva linna näol kaks tugikeskust, mis võrreldes maakonnakeskusega pakuksid väiksemat hulka teenuseid (*ibid.*, 13).

Seega on analüüsitav kaesus ehk planeeritav Valga ja ümberkaudsete valdade ühinemine otseselt seotud ja kooskõlas nii Valga Maakonnaplaneeringu eskiislahenduse ja selle seletuskirjaga kui ka Valga maakonna arengustrateegiaga Valgamaa 2020.

#### **2.4.3. Senised vabatahtlikud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemised**

1996. – 2015. aasta jooksul on toimunud kokku 30 KOVü-te vabatahtlikku ühinemist (Rahandusministeeriumi veebilehekülj 2015). Esimesed mastaapsemad KOVü-te vabatahtlikud ühinemised toimusid 2005. aasta KOVü-te volikogude valimistega, mille seas oli kaks sellist ühinemist, kus liitusid kaks valda ja üks linn ning kaks sellist ühinemist, kus liitusid kolm valda ja üks linn ning 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel toimunud vabatahtlike ühinemiste seast leiab vaid ühe mastaapsema näite, kuid ka selles liitusid kaks valda ja üks linn (Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2015). Seega puudub

taasiseseisvunud Eesti ajaloos niivõrd mastaapne liitumine (nii elanike arvu, pindala kui ka KOVü-te arvu poolest) nagu seda oleks potentsiaalne Valga ja ümberkaudsete valdade liitumine.

Perioodil 1996. – 2015. toimunud vabatahtlikel ühinemistel, on olnud vaid kaks kaasust, milles liitusid üks linn ja kolm valda. Nendeks on 2005. aastal moodustunud Suure-Jaani vald ja Türi vald (Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2015). Kuigi tol korral oli KOVVS võrreldes tänasega mandaatide jaotumise ja ringkondade moodustamise poolest osaliselt teistsugune, tasub siiski siinkohal uurida, kuidas tol korral toimiti. Järgnev ülevaade on tehtud Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel olevate valimistulemuste põhjal.

Mõlema näite puhul kasutati valimisringkondade moodustamise võimalust – Suure-Jaani vallas tehti seda vastavalt ühinevatele KOVü-le, kuid Türi vallas tehti nelja ringkonna asemel kolm ringkonda (toonane seadus võimaldas seda). Suure-Jaani valla ühinemise juures on näha, et mandaatide jaotumine on ühtlasem (8, 5, 5, 4) tänu sellele, et ka valimisringkondades olevate valijate arvud ei ole üksteisest väga erinevad (suurimas ~1800 ning väikseimas ~500 valijat). Türi vallas jagunesid ringkonnamandaadid 13, 5, 5 – kaks väikseimat ühinevat KOVü-st liideti üheks valimisringkonnaks, mis oli kolmanda ühineva vallaga valijate arvu poolest võrdne. Kahte valimisringkonda jäi ~1000 valijat ning Türi linna valimisringkonda ~2400. Seega on Türi valla ühinemise kaasuse puhul selgelt näha, et linnapiirkonnale jäeti selge ülekaal maapiirkondade üle, samas kui Suure-Jaani kaasuse puhul seda ei tehtud. (Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehekülg)

Nii Türi kui ka Suure-Jaani valla näidetel selgub, et valimisringkonnad moodustati vaid üheks valimisperioodiks. Türi vallavolikogu kohtade arv jäi samaks (23 mandaati) läbi kõigi kolme valimiste, kuid Suure-Jaani vallavolikogu vähendas volikogu kohtade arvu. Kohe pärast ühinemist oli Suure-Jaani vallavolikogu mandaatide arv 21 ning alates 2009. aasta KOVü-te volikogude valimistest on see olnud 17. (*Ibid.*)

Rahandusministeeriumi veebilehel on välja toodud dokument „Õppetunnid pool aastat pärast ühinemisi“ (analüüs tugineb Põlva, Lääne-Nigula, Lüganuse ja Viljandi valla ühinemistele), milles tuuakse välja, et piirkondliku esindatuse saavutamiseks tuleks muu hulgas eraldi keskenduda piirkondade esindatusele ühinenud KOVü-e otsustusorganites. Kõigis neljas analüüsitavas piirkonnas kasutati ühe valimisringkonnaga valimisi ning üllatuslikult oli kõikide piirkondade (endiste valdade) esindatus volikogus heas proportsioonis elanike arvuga. (*Ibid.*)

### **3. ANALÜÜS JA POLIITIKASOOVITUSED**

#### **3.1. Analüüs**

##### *Muudatuste tegemine valimissüsteemis*

Muudatuste tegemine valimissüsteemis on aeganõudev ja keeruline protsess, mis peab olema hästi läbimõeldud, ettevalmistatud ja kommuniqueeritud. Muudatuste tegemise vastu seoses valimissüsteemiga on vaid Valga linnavolikogu esimees, kes leiab, et KOVü-te volikogu valimiste jaoks on praegu toimiv ja hea süsteem ning kuna KOVü-es toimub hääletamine üldjuhul ühes ringkonnas, siis elanike arv ei oma nii suurt tähtsust ning häälte jaotumine on õiglasem. Samas leiab ta siiski, et miinimum kolme ringkonnamandaadi nõuet ei tohiks olla ning seda tuleks muuta, kuna see ei sobi tänasesse olukorda, mis on tekkinud seoses KOVü-te ühinemisega.

Valga ümberkaudsete KOVü-te juhid ei ole valimissüsteemi muudatuste vastu. Nad leiavad, et vajadusel tuleb muudatusi teha. Süsteem peaks nende arvates soodustama kõigi piirkondade võrdset esindatust, kuid samas võiks süsteem üldjoontes samaks jääda ehk valijad hääletaksid endiselt vaid ühe kandidaadi poolt avatud nimekirjadega valimissüsteemis. Autori arvates on mõistlik jätta süsteem valija jaoks samaks, kuid vajadusel, arvestades Eesti tänast konteksti, ei tohiks muudatuste tegemine olla omaette eesmärgiks, kuid kui olukord muudatusi nõuab, siis ei tohiks neid karta.

##### *Piirkondliku esindatuse olulisus*

Enne magistritöö andmete kogumist oli teada (tänu Valga linnapea kohtumistele Valga ümberkaudsete valdade volikogudega), et tänaste valdade jaoks on murekohaks piirkondade esindatuse tagamine ühinenud KOVü-e volikogus. Selgus, et eelkõige on see oluline tänaste valdade volikogude esimeestele, kes arvasid üksmeelselt, et piirkondliku esindatuse tagamine on väga oluline teema ning lisasid, et võrdsuse ja õigluse tagamine on eriti oluline esimesel valimisperiodil. Nad leidsid, et valimissüsteem tuleks sellest vaatenurgast üle vaadata, et igale piirkonnale oleks esindatus garanteeritud, kuna see tagaks piirkondade probleemide kajastatuse



volikogus. Valga linnavolikogu esimehe arvates on see nn pseudoprobleem, kuna iga volikogu liige esindab tema arvates kõigi oma valijate huve ning kui hakatakse valimisnimekirju koostama, siis nimekirjad hoolitsevad selle eest, et igast piirkonnast oleks kandidaadid olemas. Linnavolikogu esimees mõistab ümberkaudsete vallavolikogude liikmete muret seoses esindatusega, kuid tal puuduvad konkreetsed ideed selle hirmu maandamiseks. Kuna tänaste reformikavade juures on väikeseid keskustega liituvaid KOVü-eid palju, siis ei tohiks autori hinnangul nende muret vältida ning nende soovidega seoses esindatuse tagamisega tuleks võimaluste piires arvestada.

### *Volikogu suurus*

Volikogu suuruse osas puudub intervjuueeritutel ühtne seisukoht (lisa 3.1). Siiski leidsid kõik Valga ja ümberkaudsete KOVü-te volikogude esimehed, et liiga suurt volikogu (kõik tänased volikogud kokku panna) pole mõtet teha.

Hummuli vallavolikogu esimees andis intervjuu alguses teada, et kuna nende vallal on ühinemisleping Tõrva piirkonnaga juba põhimõtteliselt valmis, siis nemad Valga piirkonnaga liitumisest huvitatud pole. Siiski lisas ta, et ka Tõrva piirkonna ühinemisläbirääkimistel pole volikogu suurusest, mandaatide jaotumisest ega sellest probleemistikust veel räägitud.

Hinnangut ühinenud KOVü-e suurusele ei andnud need volikogude esimehed, kes toetavad mõnda muud KOVü-te ühinemist kui Valga ja ümberkaudsed vallad. Lisaks Hummuli vallale, mis plaanib liitumist Tõrva piirkonnaga, on teisi ühinemisplaanid veel teistelgi. Öru vallavolikogu on teinud ühinemissettepaneku, mille kaudu loodaks üks maaomavalitsus ilma linnalise keskusega.

Intervjuudest võib järeldada, et mida olulisem on volikogu esimehe jaoks piirkondade esindatuse tagamine, seda enam toetab ta suuremat volikogu (vt tabel 4), kuna nõnda on väiksem kvoot (valituks osutumiseks) ja seetõttu ka kergem piirkonnast valituks osutada. Siinkohal ühtivad Karula, Taheva ja Tõlliste vallavolikogude esimeeste arvamusel. Nii teoreetiliste aluste kui ka intervjuude põhjal võib väita, et Valga ja ümberkaudsete valdade ühinenud volikogu mandaatide arv võiks olla 27.

**Tabel 4. Piirkondade esindatuse olulisus ja volikogu suurus.**

		Volikogu kohtade arv			
		21	27	39	Ei andnud hinnangut
<b>Piirkondade esindatuse olulisus</b>	<b>Oluline</b>		Karula, Sangaste, Taheva	Tõlliste	Õru, Hummuli
	<b>Pole oluline</b>	Valga			

Allikad: poolstruktureeritud intervjuud

Koostaja: autor

#### *Kohtade jaotamise tasand*

KOVü-te ühinemise korral tuleb teha otsus, kas mandaadid jaotatakse valimisringkondades või üle kogu valimispiirkonna ja kas kompensatsioonimandaate jagatakse või mitte. Piirkondliku esindatuse osas on see üks olulisematest otsustest.

Enamik intervjueritud volikogude esimeestest leiavad, et vähemalt esimesel valimisperiodil tuleks moodustada valimisringkonnad, mõned intervjueritutele oleks rahul, kui seda tehtaks kasvõi üheks valimisperiodiks. Valga linnavolikogu esimees leiab, et kui on tugev soov valimisringkonnad esimeseks valimisperiodiks moodustada, oleks ta sellega nõus, kuna need, kes liituvad Valgaga, peavad saama turvatunde, et nendest nõ „üle ei sõideta“. Edasi on tema hinnangul juba uue volikogu otsustada, kas jätkata ühe või mitme ringkonnaga. Õru vallavolikogu esimees ei andnud selles küsimuses konkreetset hinnangut, sest tema jaoks on oluline võrdsuse tagamine ning seetõttu tuleks omavahel arutada ja kokku leppida. Seega on ühtsel seisukohal need KOVü-te volikogude esimehed (Karula, Taheva, Tõlliste), mis on Valgaga liitumise osas kõige sarnasemas olukorras (alternatiivseid reaalseid variante ühinemiseks on üksikuid) ning mis suhtlevad omavahel kõige tihedamalt (intervjuudest selgus, et need KOVü-ed käivad omavahel koos ühinemissetpanekute üle arutamas).

Intervjuude tulemustest ilmneb seos piirkondade esindatuse ja kohtade jaotamise tasandi vahel (tabel 5). Mida olulisem on volikogude liikmete jaoks piirkondade esindatuse tagamine, seda enam tahavad nad ka, et mandaadid jaotataks välja erinevates valimisringkondades ning vastupidi.

**Tabel 5. Piirkondade esindatuse olulisus ja kohtade jaotamise tasand.**

		Kohtade jaotamise tasand			
		Ringkondades	Ringkonnas üheks valimisperioodiks	Üks ringkond	Ei andnud hinnangut
<b>Piirkondade esindatuse olulisus</b>	<b>Oluline</b>	Karula, Sangaste, Taheva, Tõlliste	<i>Sangaste, Taheva</i>	Hummuli	Õru
	<b>Pole oluline</b>			Valga	

Allikad: poolstruktureeritud intervjuud

Koostaja: autor

#### Ringkonna ulatuslikkus

Vastavalt KOVVS-is sätestatud arvutuskäigule mandaatide jaotamise kohta valimisringkondade vahel, jaotuksid mandaadid selliselt, nagu on välja toodud tabelis 6, kus on arvatud võimalik mandaatide jaotumine 27-mandaadilise volikogu korral, kuna just see suurus oleks kuupjuur ühinenud KOVü-se rahvaarvust.

**Tabel 6. Mandaatide võimalik jaotumine vastavalt KOVVS-ile, 27 mandaadi korral.**

KOVü	Elanike arv	Valijate arv	Võrdselt	Võrdlusarvu järgi	Jäägi lisa	KOKKU
<b>Valga linn</b>	13 239	11 391	3	4,093555343		<b>7</b>
<b>Tõlliste vald</b>	1 641	1 476	3	0,530426449	1	<b>4</b>
<b>Sangaste vald</b>	1 300	1 151	3	0,413632008	1	<b>4</b>
<b>Karula vald</b>	980	861	3	0,309415429		<b>3</b>
<b>Hummuli vald</b>	847	737	3	0,264853857		<b>3</b>
<b>Taheva vald</b>	742	685	3	0,246166747		<b>3</b>
<b>Õru vald</b>	465	395	3	0,141950168		<b>3</b>
<b>KOKKU</b>	<b>19 214</b>	<b>16 696</b>	21	4	2	<b>27</b>

Allikad: Rahvastikuregister seisuga 1.09.2015 (valijate arvu saamisel on arvestatud seda, et 2017. aasta KOVü-te volikogude valimistel on hääletusõigus vähemalt 16aastastel), KOVVS § 9

Koostaja: autor

Ringkonnamandaatide arvu osas lähevad volikogu liikmete arvamused lahku. Enamik Valga ümberkaudsete valdade volikogu esimeestest lisab oma arvamusele selle, et Valga ei pruugi väikeste pakutud variantidega nõus olla ning tahab enamust. Samuti leiavad enamik vallavolikogude esimehed, et arvestades rahvaarvu, on loogiline, kui Valgal on rohkem mandaate, kui kõigil teistel ümberkaudsetel ringkondadel kokku. Vastupidiselt neile leiab Karula vallavolikogu esimees, et juhul kui Valga saab ülekaalu, kaob võrdsus. Õru ja Sangaste

vallavolikogude esimehed ei andnud konkreetseid vastuseid ning leidsid, et kõige olulisem on see, et kõik oleksid võrdsed partnerid. Valga linnavolikogu esimees oli kindlal seisukohal, et Valgal peaks olema rohkem mandaate kui teistel piirkondadel kokku (eelkõige rahvaarvu tõttu). Ta kordab, et tema eelistuseks oleks üks ühine valimisringkond. Intervjueeritud vallavolikogude esimeeste hinnangud on kokkuvõtvalt välja toodud tabelis 7.

**Tabel 7. Mandaatide jaotumine ühinenud KOVü-e volikogus.**

	Valga	Hummuli	Karula	Sangaste	Taheva	Tõlliste	Õru	<b>KOKKU</b>
<b>Valga LV esimees<sup>17</sup></b>	13	1	1	2	1	2	1	<b>21</b>
<b>Hummuli VV esimees</b>	<i>Ei andnud hinnangut, kuna plaanivad ühinemist Tõrvaga.</i>							
<b>Karula VV esimees</b>	7	3	3	4	3	4	3	<b>27</b>
<b>Sangaste VV esimees</b>	7	3	3	4	3	4	3	<b>27</b>
<b>Taheva VV esimees</b>	14	2	2	3	2	3	1	<b>27</b>
<b>Tõlliste VV esimees</b>	20	3	3	4	3	4	2	<b>39</b>
<b>Õru VV esimees</b>	<i>Ei olnud nõus hinnangut andma. Võrdsed alused ja eelnevad kokkulepped.</i>							

Allikad: poolstruktureeritud intervjuud

Koostaja: autor

Ühtsed seisukohad Valga ülekaalu osas on Valga, Taheva ja Tõlliste volikogude esimeestel ehk ümberkaudetest KOVü-dest nendel, mis teevad Valgaga enim vabatahtlikku koostööd juba praegu. Viie antud hinnangust kolme realiseerimiseks oleks tarvis kaotada miinimum kolme ringkonnamandaadi nõue.

Selgus, et neile KOVü-le, kellele on oluline piirkondade esindatuse tagamine, on tähtis, et Valgal ei oleks mandaatide ülekaalu teiste KOVü-te üle. Valga linnavolikogu esimehele, kelle arvates ei ole piirkondade esindatuse tagamine oluline, on tähtis, et Valgal oleks mandaatide osas ülekaal seda ümbritsevate KOVü-te üle (tabel 8).

**Tabel 8. Piirkondade esindatuse olulisus ja Valga ringkonnamandaatide ülekaal.**

		<b>Kas Valgal rohkem mandaate kui kõigil teistel kokku?</b>			
		<b>Kindlasti mitte</b>	<b>Jah, aga Valga pole ilmselt nõus</b>	<b>Kindlasti</b>	<b>Ei andnud hinnangut</b>
<b>Piirkondade esindatuse olulisus</b>	<b>Oluline</b>	Karula, Sangaste	Taheva, Tõlliste		Hummuli, Õru
	<b>Pole oluline</b>			Valga	

Allikad: poolstruktureeritud intervjuud

Koostaja: autor

<sup>17</sup> Arvab, et valimisringkonnad on mõistlik teha ainult juhul, kui liituvad kohaliku omavalitsuse üksused muud moodi nõus pole.

### *Kohtade jaotamise valem*

Selgus, et volikogude esimehed ei toeta miinimum kolme ringkonnamandaadi nõuet. Valga ja ümberkaudsete valdade kaasuse puhul on tegemist erinevas suuruses potentsiaalselt ühinevate KOVü-tega. Tahtes ringkonnamandaadid jaotada sõltuvalt elanike arvust, peavad volikogude esimehed oluliseks muuta KOVVS-i nõnda, et kaotataks miinimum kolme ringkonnamandaadi nõue ning lastaks ühinevatel KOVü-tele seeläbi otsustada ringkonnamandaatide jaotumise üle.

Arvestades asjaolu, et erinevate arutelude, läbirääkimiste ning magistritöö raames tehtud intervjuude käigus on arutatud ka selliseid mandaatide jaotumise variante, kus mõnes ringkonnas on alla kahe mandaadi, olekski mõistlik see nõue kaotada ning jätta KOVü-tele endile otsustada, millist mandaatide jaotust nad soovivad.

Kuna kõik valimissüsteemid soosivad kedagi uuriti magistritöö käigus ka volikogude esimeestelt, keda peaks nende arvates soosima Eestis kehtiv KOVü-e volikogu valimissüsteem. Valga linnavolikogu ja Hummuli vallavolikogu esimees leiavad, et KOVü-te volikogude valimissüsteem peaks soosima valimistel edukaks ja tugevaks osutunud valimisnimekirju, tuues nende jaoks olulise argumendina välja, et selline süsteem tagab poliitilise stabiilsuse.

Sangaste vallavolikogu esimees tõi välja mõlemad küljed: ta leiab, et on mugavam, kui valimissüsteem soosib valimisnimekirju, mis on saanud rohkem hääli, kuid juhul, kui ei kardeta arvamuste paljusust ning nähakse seda tugevusena, võiks süsteem toetada valimisnimekirju, mille häälte protsent on väiksem. Ühinemiste valguses leiab ta, et valimissüsteem võiks oma olemuselt toetada neid valimisnimekirju, mille häälte arv on väiksem. Kõik teised intervjuueeritud volikogude esimehed leidsid üksmeelselt, et KOVü-te volikogude valimiste valimissüsteem peaks soosima vähem hääli saanud valimisnimekirju.

Sõltumata volikogude esimeeste poliitilisest eelistusest, erakondlikust kuuluvusest või nimekirja tugevusest, millest ta valituks osutus, on leiavad kõik väiksemate KOVü-te volikogude esimehed, et valimissüsteem peaks toetama vähem hääli saanud valimisnimekirju.

### *Üksiku mitteülekantava hääle valimissüsteem*

Arvestades seda, et valimissüsteemi muutmine ei ole välistatud, tasub kaaluda võimalust kasutada mõnd muud valimissüsteemi. Juhul, kui tahta jätta valijate jaoks kõik samaks, oleks teiseks valimissüsteemiks võrreldes täna kehtiva proportsionaalse esindatusega nimekirjade

valimissüsteemiga vaid üksiku mitteülekantava hääle valimissüsteem, mille järgi saaks ringkonnamandaadid valimisringkondades jagatud ning kompensatsioonimandaate ei jagataks. Selle valimissüsteemi tutvustamine oli intervjueritute jaoks uus informatsioon. Seetõttu ei andnud sellele omapoolset hinnangut Valga linnavolikogu ja Õru vallavolikogu esimehed. Teised vallavolikogude esimehed leidsid, et seda süsteemi ei ole tarvis kõrvale heita ning tasub kaaluda ja analüüsida selle süsteemi kasutamise võimalikkust. Kuna ohud seoses selle valimissüsteemi kasutamisega on suhteliselt kõrged ning viimased valituks osutunud kandidaadid võivad olla ebaproportsionaalselt väikese häälte arvuga (sh ka valijate toetusega), soovib autor siiski selle valimissüsteemi kasutamise kõrvale jätta.

### *Kokkuvõttev hinnang*

Intervjuu lõpus uuriti Valga ja ümberkaudsete valdade volikogude esimeestelt, millist valimissüsteemi oleks nende arvates kõige sobilikum kasutada juhul, kui ühinevad Valga ja Hummuli, Karula, Sangaste, Taheva, Tõlliste ja Õru. Vallavolikogude esimehed ootavad ühtlasemat mandaatide jaotamist kui linnavolikogu esimees. Valimissüsteemile jättis hinnangu andmata Õru vallavolikogu esimees selgitades, et ta ei ole selle peale üldse mõelnud, kuna oluline on alustada võrdsetel alustel, omavahel arutada ja seejärel kokku leppida. Siiski olid lõppkokkuvõttes kõik intervjueritavad ühel nõul, et tuleb pidada läbirääkimisi ja seejärel mandaatide jaotumises ja volikogu suuruses kokku leppida.

Intervjuudest ilmnevad väga tugevad linna- ja maapiirkonna vastuolud. On neid, kelle jaoks tundub loogiline, et Valga piirkond saab elanike arvu tõttu ülekaalu teiste piirkondade üle, kuid siiski kõlavad väljendid „kui need siin lepivad kokku (osutab valdade mandaatidele), siis Valga vastu ei saa ja ikkagi Valga otsustaks nende üle“.

Valga, Karula ja Hummuli vallavolikogude esimehed (kõik kolm osutunud valituks REF-i nimekirjast) leidsid, et kohe algusest peale võiks kokku leppida sellise süsteemi, mis kehtiks pikaajaliselt, sest siis oleks juba ette näha, mis tulema hakkab. Sangaste, Tõlliste ja Õru vallavolikogude esimehed (SDE, KE ja valimisliidu nimekirjast) leidsid, et kui ühinenud KOVü-e volikogule sobib kokkulepitud süsteem, siis olekski mõistlik sellega edasi minna, kuid seda on näha alles mõned aastad pärast esimesi ühiseid valimisi. Taheva vallavolikogu esimees (IRL) on seisukohal, et kõigepealt luuakse süsteem siiski vaid vaheperioodiks, sest praegustel volikogudel polegi ühinemisläbirääkimiste käigus õigust otsustada, mis edasi saab – seda otsustab uus

volikogu. Siiski leiab ka tema, et pidev valimissüsteemi muutmine pole mõistlik ning lõpuks võiks ikkagi ühe valimissüsteemi juurde jääda.

Intervjuude tulemustest ei selgu ühtki konkreetset erakondlikku seisukohta (v.a see, et Reformierakonna liikmed leiavad, et valimissüsteem peaks toetama oma olemuselt neid valimisnimekirju, mis koguvad enim hääli). Sellest võib järeldada, et erakonnad ei ole keskselt survestanud volikogude esimehi mõnda kindlat seisukohta toetama ning tänu sellele on neil suhteliselt vabad käed ühinemisläbirääkimiste pidamiseks kohalikul tasandil.

## **3.2. Järeldused ja poliitikasoovitused**

Käesoleva magistritöö analüüsist selgus, et kasutades tänast valimissüsteemi isegi juhul, kui muuta valimissüsteemide osiseid, ei taga proportsionaalse esindatusega nimekirjade valimissüsteem seda, et ringkonnamandaadid oleksid jaotatud valimisringkondades. Samuti tekib probleem valimiskünnise ületamisega, kuna näiteks Öru ringkonnas oleks vähem valijaid, kui on 5% kogu KOVü-e häältest.

### **3.2.1. Ettepanekud seadusandlikule võimule**

Lähtuvalt sellest, et ühinemisläbirääkimistes on mitmeid erinevaid KOVü-i tehakse ettepanek haldusreformi seadust ja rakendussätteid kavandades kaaluda võimalust muuta tänast seadusandlust selliselt, et ühinevatel KOVü-tel oleks võimalikult palju lubatud ise kokku leppida vähemalt esimeseks valimisperioodiks. Seda soovi kinnitasid ka intervjuude tulemused. Enamik intervjuueeritavatest leidsid, et pärast ühinemist tuleks nagunii valimissüsteem, valimisringkonnad ja mandaatide jaotumine uuesti üle vaadata ning hinnata, millise süsteemiga tuleks edasi minna.

Arvestades seda, et Eestis on ees potentsiaalsed KOVü-te ühinemised, kus kavandatakse mitmete erineva rahvaarvuga KOVü-te ühinemisi, tehakse ettepanek kaotada KOVVS-ist minimaalselt kolme ringkonnamandaadi nõue, kuna see tekitab väikeste KOVü-te tugeva ülesindatuse ning suurte KOVü-te väga tugeva alaesindatuse. Ringkonnamandaatide jagunemise osas ei ole volikogude esimeestel ühtset seisukohta. Kõik intervjuueeritavate volikogude esimehed olid seisukohal, et tuleks kaotada KOVVS-is sätestatud miinimum kolme ringkonnamandaadi nõue ning tegelik mandaatide jaotumine peaks olema läbirääkimiste küsimus. Haldusreformi seaduse eelnõu üks osadest on KOVü-tele suurema autonoomia tagamine ka ühinemisläbirääkimistel. Seda

toetab ka asjaolu, et intervjuudest ei selgunud volikogude esimeeste seisukohti seoses nende erakondliku kuuluvusega ehk jäi mulje, et neile on ka erakondlikult antud nõu voli koha peal ise otsustada.

Teen ettepaneku pikendada muudatusettepanekute esitamise tähtaega haldusreformi seaduse eelnõusse. Seaduse tähtaegne vastuvõtmine on vajalik, kuid analüüsi käigus selgus, et KOVü-te volikogude esimehed pole volikogu moodustumise peale veel detailselt mõelnud. Seetõttu on vajalik jätta aega selleks, et ühinemisläbirääkimisi pidavad KOVü-ed saaksid oma vajadusi ja võimalusi arutada ning seejärel oma ettepanekud esitada.

### **3.2.2. Ettepanekud ühinemisläbirääkimisi pidavatele KOVü-te volikogudele**

Tehakse ettepanek, et kõik ühinemisläbirääkimisi kavandavad ja pidavad KOVü-te volikogud alustaksid paralleelselt valdkondlike läbirääkimistega ka volikogu moodustumise ja mandaatide jaotumise arutelu, et ühinemine ei takerduks selle küsimuse taha. Läbiviidud intervjuudest selgus, et mandaatide jaotumist on seniste arutelude käigus vähe analüüsitud ja arutatud ning mõningad volikogude esimehed (k.a Hummuli, kellel on ühinemisleping Tõrva piirkonnaga peaaegu valmis) polnud enne intervjuude tegemist selle temaatika peale mõelnudki. Samas eksisteerivad olulised probleemid seoses kohtade jaotamise tasandiga ning piirkondade esindatuse tagamisega ühinenud KOVü-e volikogus, mida on vaja kiiremas korras lahendada.

Taasiseseisvunud Eesti ajaloos on üksikuid vabatahtlike KOVü-te ühinemise näiteid, kus on mitmed väikesed KOVü-ed ühinenud suure keskusega. Tasub õppida nende kogemustest. Seetõttu tuleks korraldada ühinemisläbirääkimiste ajal seminare ja visiite nii otsustajatele kui ka teistele huvitatutele, tutvumaks juba ühinenud KOVü-te kogemustega ning nende ühinemiste puhul üles kerkinud probleemide võimalike tehniliste lahendustega.

Piirkondliku esindatuse tagamine tänastele KOVü-tele on oluline eelkõige väikeste valdade volikogude esimeeste arvates. Valga kaasuse näitel ei pruugi keskuses tegutseva volikogu arvates see tähtis probleem olla. Sellest tulenevalt on oluline, et ühinemisläbirääkimisi pidavad KOVü-ed oleks ühinemisläbirääkimistel võrdsed partnerid, sõltumata nende rahvaarvust, kuna see aitaks maandada väikeste KOVü-te hirme seoses murega, et nad jäävad ühinenud KOVü-e volikogus esindamata ning piirkondade arvamusega ei arvestata.



Tulenevalt sellest, et tänaseks on haldusreformi seaduse eelnõu saadetud kooskõlastusringile, tehakse ühinemisläbirääkimisi pidavatele või neid kavandavatele volikogudele ettepanek alustada ühinenud KOVü-e volikogu mandaatide jaotumise läbirääkimisi juba täna. Juhul kui läbirääkimiste käigus leitakse seadusandlusest mõni oluline takistus või jõutakse mõne muu muudatusettepanekuni, on enne haldusreformi seaduse vastuvõtmist võimalik veel oma ettepanekuid erinevate kanalite kaudu esitada.

## KOKKUVÕTE

Haldusterritoriaalse reformi läbiviimist on Eestis arutatud juba alates taasiseseisvumisest ning sellest hakati järjest enam rääkima pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi. Võrreldes varasemate reformiplaanidega on tehtud mitmeid muudatusi ning tänaseks on jõutud selleni, et haldusreformi seaduse eelnõu on saadetud kooskõlastusringile ning seaduseelnõusse on hetkel võimalik teha muudatusettepanekuid.

Kohaliku omavalitsuse üksuste volikogu liikmetel on ühinemisprotsessi kavandades ning läbiviies suur roll. Senisest rahvusvahelisest teadmisest selgus, et poliitilised juhid peaksid reformi elluviimise protsessis domineerima (otsustama, kuidas seda organiseerida, kontrollima osalemist, otsustama mandaatide arvu jne), ülemineku kompensatsioonid ja erinevate tasakaalustavate elementide komplekteerimine on reformi õnnestumiseks hädavalikud nõuded ning HTR-i debattides on kohalike volikogude liikmete arvamust harva kuulda. Samuti on erinevates teadusallikates välja toodud, et valimissüsteemi valimisel võivad olla suured tagajärjed poliitilise süsteemi toimimisele ning esinduskoja suurus, ringkonna ulatuslikkus, häälte kohtadeks teisendamise valem ning kohtade jaotamise tasand on kõige olulisemad osised valimissüsteemide analüüsimiseks.

Valga ümberkaudsete valdade volikogude liikmed on välja toonud, et üks suurimatest hirmudest ja muredest seoses HTR-iga on nende praeguse valla esindatus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus. Kuna kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisi kavandatakse kõikjal Eestis ning seni puuduvad kogemused ja analüüsid seoses sellise ühinemisega, kus mitmed väikesed vallad ühineksid ühe suure keskusega, on selle valdkonna uurimine oluline kogu Eesti jaoks.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida millised on võimalikud valimissüsteemi variandid selleks, et tagada tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste elanike esindatus ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus, millised on võimalikud variandid selle kujunemiseks ning millised on tänaste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude juhtide arvamused piirkondade esindatuse

tagamise ning volikogu kujunemisse. Kuna seoses volikogu kujunemisega sõltub palju valimissüsteemist ja selle osistest ning volikogude liikmete rollist seoses kohaliku tasandi reformiga valiti juhtumi analüüsimiseks just sellealane teaduskirjandus.

Uurimisüksusteks olid kohaliku omavalitsuse üksused ning konkreetsemalt, nende volikogud. Analüüsi läbiviimiseks kasutati dokumendianalüüsi ning viidi läbi seitse poolstruktureeritud intervjuud Valga ja ümberkaudsete kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude esimeestega. Analüüsist selgus, et piirkondade esindatuse tagamine ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus on oluline eelkõige valdade volikogude esimeestele. Siiski on ka linnavolikogu esimees valmis looma kompromisse selleks, et luua turvatunne neile kohaliku omavalitsuste üksustele, kes liituvad keskusega. Võimalikku mandaatide jaotumist ei ole seni ühinemisläbirääkimiste käigus arutatud. Volikogu suuruse, kohtade jaotamise tasandi ja mandaatide arvu osas puuduvad intervjuueeritud kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude esimeestel ühtsed arvamused. Intervjuudest võib leida sellise seose, et mida olulisem on volikogu esimehe jaoks piirkondade esindatuse tagamine, seda enam toetab ta suuremat volikogu. Nii teoreetiliste aluste kui ka intervjuude põhjal võib väita, et Valga ja ümberkaudsete valdade ühinenud volikogu mandaatide arv võiks olla 27. Seoses kohtade jaotamise tasandiga selgus, et mida olulisem on volikogude liikmete jaoks piirkondade esindatuse tagamine, seda enam tahavad nad, et mandaadid jaotataks välja erinevates valimisringkondades. Valmisringkondade moodustamine ei ole vajalik vaid Valga linnavolikogu esimehe ja Hummuli vallavolikogu esimehe arvates, kuid nad mõlemad on valmis tegema kompromisse. Analüüsist ilmneb selgelt linna- ja maapiirkonna vastuolu ning kõige ühtsemad seisukohad on Karula, Taheva ja Tõlliste vallavolikogude esimeestel ehk Valga ümberkaudsetest valdadest nendel, mis teevad Valgaga enim vabatahtlikku koostööd juba praegu ning mis käivad omavahel koos arutamas ühinemisläbirääkimistega seonduvaid küsimusi.

Magistritöö raames läbi viidud analüüsist selgus, et täna kehtiva valimissüsteemi kaudu ei ole võimalik tagada tänastele valdadele piirkondlikku esindatust ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus ning seetõttu tuleks nende aruteludega alustada kohe, kuna hetkel on võimalik teha muudatusettepanekuid haldusreformi seaduse eelnõusse.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kohaliku omavalitsuse üksustele on püütud anda vabad käed läbirääkimiste pidamiseks, kuid on võimalusi selleks, kuidas neid veelgi enam toetada ise otsustama ja arutama, kuidas moodustada ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu nõnda, et kõik osapooled oleksid võrdselt kaasatud ning ühinemisejärgse olukorraga rahul. Samuti on

oluline see, et ühinemisläbirääkimisi pidavate kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad alustaksid esimesel võimalusel läbirääkimisi seoses ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse, kohtade jaotamise tasandi, mandaatide jaotumise jms-ga selleks, et ühinemise lõppfaasis oleksid need kokkulepped juba eelnevalt sõlmitud.

## SUMMARY

### **Ensuring regional representation in a merged local municipality council: the example of the town of Valga and surrounding municipalities.**

Since almost from the re-independence of Estonia, there has been a lot of discussion about local government reform. It has been a notable discussion in all over Europe. After the parliament elections in Estonia in 2015, this topic is brought back to everyday discussion. It is written down even in the coalition agreement.

Valga towns surrounding municipalities have pointed out their fear regarding the local government reform. They are afraid, that their municipalities would not get represented in a merged local municipality council and that would lead to a situation, where the representatives of Valga will decide over smaller areas. Due to the situation, that municipal mergers have been planned in all over Estonia and that there are discussions about different systems for making the local municipality council, the solutions for regional representation of today's municipalities is important for the whole Estonia.

The aim of the current master's thesis was to analyse local government councils election systems and give advice, how to overcome the challenge of regional representation in a merged local municipality council. Research questions were following:

- *What are the possible options of electoral systems in order to ensure today's local municipalities representation in a merged local municipality council?*
  - *What are the possible variants for the formation of the merged local municipality council?*
- *What is the attitude of the current local municipality council leaders towards the regional representation and the formation of the municipality council?*

Since there are a lot of different electoral systems and the components of the electoral systems, the author of this master's thesis compiled charts of electoral systems and the components of the

electoral systems, which gave an overview of this topic. Most of the studies of local government reforms are *ex-post* analyses, which point out, that the leaders of local municipalities have not been sufficiently involved in the reform process. In order to learn from others experiences, the author of this master's thesis did differently. This master's thesis was an *ex-ante* analysis of the formulation of the merged local municipality council, which involved the views of the leaders of the local municipality councils.

The research units were the local municipality councils. The analysis was made in the example of the town of Valga and surrounding municipalities. The first stage of the analysis was made on the basis of today's legal framework. After that were calculated the distributions of the mandates, using different components of the electoral systems. Based on the theoretical approaches the analysis was made through four main components of the electoral systems: the size of the municipality council, electoral tier, district magnitude and the electoral formula. Seven semi-structured interviews were conducted to find out the views of the leaders of the local municipality councils regarding to the regional representation and the local government reform.

It was found out from the analysis, that the regional representation in a merged local municipality council is more important for the leaders of the smaller municipalities and the others are willing to make compromises. There haven't been discussions regarding the distribution of mandates in a merged local municipality council. Regarding the size, electoral tier and the district magnitude, the leaders of the municipality councils doesn't have the same opinions. The more important the regional representation is for the leader of the municipality council, the more he/she supports bigger local municipality council. The most optional size for the local municipality council for Valga and surrounding municipalities would be 27. The more important the regional representation is for the leader of the municipality council, the more he/she supports making different electoral districts.

There exists strong rural-urban conflict – the leaders of the smaller local municipality councils agree more with different questions, and the opinion of the leader of the Valga municipality council is mainly different than the others opinions. The most similar opinions are the opinions of the leaders of Karula, Taheva and Tõlliste municipality councils – municipalities, which cooperate with Valga even today and which communicate with each other and discuss local government reforms already with each other.

It was found out, that it is not possible to ensure regional representation through today's electoral system. In order to ensure regional representation in a merged local municipality council, it is important to start discussions of this topic as soon as possible, because now is the right time to give suggestions also to the draft of the law of the local government reform.

In conclusion, there are a lot of areas, where there is a possibility to negotiate how the merged local municipality council should be formulated, but there are still alternative options to give more decision-making in the hands of the local municipality councils for ensuring the regional representation so that all of the merging municipalities are equal negotiators and satisfied with the result. It is important, that all of the local municipalities which are in the negotiations for the local government reform, start the discussions about the merged local municipality council formulation as soon as possible, because this way, in the end of the negotiations, these agreements have already been made and it won't be the obstacle of the local government reform.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å. (2008). Administrative Reform – Arguments and value. NORDREGIO;

Agranoff, R. (2014). Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges. *American Review of Public Administration*. London: Sage Publications, 44(4S), 50S;

Arengustrategya Valgamaa 2020 2014, 31. Kättesaadav: <https://valga.maavalitsus.ee/documents/180027/2279601/Valgamaa+2020.pdf/49c03297-4912-4d61-887a-f055c1a988f3>, 10. oktoober 2015;

Benoit, K. (2000). Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence. *Political Analysis*, 8 (4), 381 – 388;

Blais, A. (1988). The classification of electoral systems. *European Journal of Political Research*, 16, 99 – 110;

Blais, A., Massicotte L. (2002). Electoral Systems. LeDuc, L., Niemi, R.G., Norris, P. (toim.) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Sage Publications, 40—69;

Blom-Hansen, J. (2012). Local government in Denmark and the 2007 municipal reform. Moisiu, A. (toim) *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Government Institute for Economic Research (VATT), 46;

Bulut, Y., Taniyici, S. (2006). Representativeness and Attitudes of Municipal Council Members in Turkey: The Case of Erzincan Province. *Local Government Studies*, 32(4), 413 – 428;



- Caiden, G. E. (1991). Administrative reform comes of age. *De Gruyter studies in organization*, 1;
- Christensen, T., Lægreid, P. (2003). Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, 10;
- Christensen, T., Lægreid, P., Wise, L. R. (2002). Transforming administrative policy. *Public Administration*, 80(1), 153–178;
- Cox, G. (1999). Electoral Rules and Electoral Coordination, *Annual Review of Political Science*, 2, 145;
- Drechsler, W. (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. *Riigikogu Toimetised* 2, 145 – 150;
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356), § 1, § 91 lõige 1, punkt 8;
- Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349), § 2, § 155, § 156;
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (CETS No.122), artikkel 3 lõige 1 – 2;
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RT II 1994, 26, 95), § 1 – 2;
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10(1), 33 – 51;
- Golder, M. (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946–2000, *Electoral Studies* 24, 24, 103 – 121;
- Gow, J. I. (2012). Administrative Reform. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*.  
Kättesaadav:  
[http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions\\_anglais/administrative\\_reform.pdf](http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf), 23. oktoober 2015;

- Hajnal, Z. L., Lewis P. G. (2003). Municipal institutions and voter turnout in local elections. *Urban Affairs Review*, 38(5), 655;
- Haldusreformi seadus, seaduseelnõu toimik 15-1824 - Haldusreformi seadus. 18. detsember 2015;
- Hankla, C., Downs, W. (2010). Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform? *Local Government Studies*, 36(6), 759 – 783;
- Horowitz, D. L. (2003). Electoral systems: a primer for decision makers. *Journal of Democracy*, 14(4), 115;
- Kandeva, E. (2001). Stabilization of Local Governments. Local Governments in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, 25 – 26;
- Kjaer, U., Hjelm, U., Olsen, A. L. (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Studies*, 36 (4), 569 – 585;
- Koalitsioonileping. (2015). „Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta“. Kättesaadav: <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>, 13. aprill 2015;
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558), § 2 lõige 1, § 4 lõige 1, § 16;
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220), § 1, § 7, § 8 lõige 1, § 9, § 56;
- Lijphart, A. (1994). Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, *Oxford: Oxford University Press*, 13;
- Maa-ameti andmed. Kasutatud Valga linnavalitsuse maakorraldaja väljavõtet, teostatud 14. september 2015;

- Moisio, A. (2012). Introduction. Moisio, A. (toim.) *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Government Institute for Economic Research (VATT), 1;
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*. SAGE Publications, 3;
- Mäeltsemees, S. (2009). Rechts- und Wirtschaftsprobleme der Gebietsreform in Estland. – Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 17. Chefredakteur M. Raudjärv. Berlin, Tallinn: BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Mattimar OÜ, 158;
- Mäeltsemees, S. (2012). Haldusterritoriaalne poliitika. Vetik, R. (toim.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991 – 2011*, 342;
- Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, *International Political Science Review*, 18 (3), 297 – 312;
- Novác, M. (1997). Is There One Best ‘Model of Democracy’? *Czech Sociological Review*, V(2), 136;
- Powell, G. B., Vanberg, G. S. (2000). Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy. *British Journal of Political Science*, 30, 383-411;
- Rahandusministeeriumi veebilehekülg. Dokument „Omavalitsuste ühinemised aastatel 1996 – 2015“ Kättesaadav: [http://www.fin.ee/public/KOV/kov\\_uksuste\\_uhinemised\\_1996-2015.pdf](http://www.fin.ee/public/KOV/kov_uksuste_uhinemised_1996-2015.pdf), 8. detsember 2015;
- Rahvastikuregistri andmed. Kasutatud Valga linnavalitsuse registripidaja väljavõtet, teostatud 14. september 2015;
- Razin, E., Hazan, A. (2014) Attitudes of European Local Councillors towards Local Governance Reforms: A North–South Divide? *Local Government Studies*, 40(2), 265 – 268;
- Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A. (2005). Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, 60 – 61, 113;

- Saarimaa, T., Tukiainen, J. (2012). Do voters value local representation? Moisio, A. (toim.) *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Government Institute for Economic Research (VATT), 135 – 138;
- Saarts, T., Lumi, O. (2012). Parteipoliitika. Vetik, R. (toim.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991 – 2011*, 197;
- Sarapuu, K. (2012). Avalik haldus. Vetik, R. (toim.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991 – 2011*, 250;
- Schöber, P. (2003). Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 23 – 24;
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S. (2011). Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut;
- Taagepera, R. (1989). Häälest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Esimene osa. *Politoloogia loengumapp 5 – 1*, 21 – 22;
- Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford University Press;
- Taagepera, R., Shugart, M. S. (1989). Häälest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Teine osa. *Politoloogia loengumapp 5 – 2*, 183;
- Tsai, C-H. (2005). Policy-making, local factions and candidate coordination in single non-transferable voting. A case study of Taiwan. *Party Politics*, 11 (1), 59 – 77;
- Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehekülg. Kasutatud toimunud valimiste arhiivi andmeid. Kättesaadav: <http://vvk.ee/arhiiv/>, 1. november 2015;

Valga linnavolikogu otsus 29. mai 2015 nr 76, „Volituste andmine Valga Linnavalitsusele ühinemisläbirääkimiste ettevalmistamiseks“. Kättesaadav: [http://webdk.valgalv.ee/?page=pub\\_pub\\_dynobj\\_file&pid=1277474&file\\_id=1277476&desktop=13490&tid=1&u=20160103205450](http://webdk.valgalv.ee/?page=pub_pub_dynobj_file&pid=1277474&file_id=1277476&desktop=13490&tid=1&u=20160103205450), 30. mai 2015;

Valga maakonnaplaneering 2030+ planeeringu eskiislahenduse seletuskiri 2015, 13. Kättesaadav: <https://valga.maavalitsus.ee/documents/180027/2280272/Seletuskiri+-1.pdf/4d413d59-5a73-48b1-8eea-25797ae2356e>, 10. oktoober 2015;

Valga piirkonna omavalitsuste ühinemise analüüs ja strateegia 2010, 27. Kättesaadav: <http://www.valgalv.ee/et/Linnakodanikule/Projektid-ja-arengukavad/Teostatud-projektid/Valga-piirkonna-omavalitsuste-yhinemise-analyys-ja-strateegia>, 16. aprill 2015;

Van Trease, H. (2005). The Operation of the single non-transferable vote system in Vanuatu. *Commonwealth & Comparative Politics*, 43 (3), 296 – 332;

Äriregister. Registrate ja Infosüsteemide Keskus. Kasutatud erakonda kuuluvuse otsingut. Kättesaadav: <https://ariregister.rik.ee/erakonnad.py/search?sess=6991126856036749842452807813182351697313464824754086281762137519&lang=est>, 18. detsember 2015.

## **LISAD**

### **Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri**

1. Ivar Unt – Valga linnavolikogu esimees. Helisalvestis. 04.detsember 2015.
2. Arne Nõmmik – Tõlliste vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 04. detsember 2015.
3. Rando Undrus – Sangaste vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 10. detsember 2015.
4. Mart Vanags – Karula vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 17. detsember 2015.
5. Hille Tamman – Taheva vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 04. detsember 2015.
6. Aleksander Zemskov – Hummuli vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 14. detsember 2015.
7. Kalmer Sarv – Õru vallavolikogu esimees. Helisalvestis. 04. detsember 2015.

## Lisa 2 Intervjuu küsimused

1. Hinnake kümne palli skaalal, kui võrd hästi tunnete tänast kohaliku omavalitsuse volikogu valimissüsteemi ning põhjendage oma hinnangut.
2. Hinnake kümne palli skaalal, kui võrd hästi tunnete teisi valimissüsteeme, sh mõnedes teistes riikides kasutatavaid, ning põhjendage oma hinnangut.
3. Kas teie arvates võiks kaaluda ka suuremaid valimissüsteemi muutusi või võiks süsteem jääda selliseks, et valijad hääletaksid endiselt ka edaspidi avatud nimekirjadega süsteemis ühe konkreetse kandidaadi poolt? Põhjendage oma arvamust.
4. Kui võrd oluline on teie arvates piirkondade esindatuse tagamine ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus?
5. Kas teie arvates võiks kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel kasutada tänast süsteemi? Kui jah, siis kas ühe üleomavalitsuselise valimisringkonnaga või erinevate valimisringkondadega? Miks?
6. Kui suur peaks teie hinnangul olema ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu juhul kui ühinevad Valga linn ja Tõlliste, Sangaste, Hummuli, Karula, Taheva ja Öru vallad? Põhjendage oma vastust.
7. Ka ringkonnamandaatide arv on läbiräägitav. Mitu ringkonnamandaati peaks teie hinnangul olema ... vallal ühinenud omavalitsuse volikogus?
8. Kuidas suhtute üleüldiselt valimissüsteemi muutmisesse?
9. Iga valimissüsteem soosib kedagi, kas suuremaid ja tugevamaid või väiksemaid ja nõrgemaid. Keda peaks teie hinnangul soosima valimissüsteem, mida kasutatakse kohalikel valimistel?
10. Milliste valimissüsteemi osade kasutamine oleks ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel teie arvates sobilik juhul, kui kaaluda tänase valimissüsteemi muutmist?
11. Üksiku mitteülekanntava hääle süsteem on majoritaarne süsteem, kuna ringkonnamandaadi saaksid kolmemandaadilise valimisringkonna puhul need kolm kandidaati, kes saavad selles ringkonnas enim hääli, sõltumata sellest, kui palju kogub kokku valimisnimekiri, milles ta on. Mida arvate sellise valimissüsteemi kasutamise võimalikkusest?
12. On ilmnud, et üksiku mitteülekanntava hääle valimissüsteemi kasutamisel võib olla mitmeid negatiivseid kõrvalmõjusid. See võib kaasa tuua valimisnimekirjade killustumise, individualismi, korruptsiooni leviku, rivaliteedi valimisnimekirja sees ning seeläbi soodustada poliitilist üksteisest kaugenemist. Hinnake enda tänase omavalitsuse puhul, kui võrd tõenäoliselt sellised probleemid tekkida võivad?
13. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise juures on võimalik kasutada nn vahepealset valimissüsteemi üleminekuperioodiks ehk näiteks luua eraldi süsteem üheks või kaheks valimisperioodiks. Kas teie arvates võiks sellist võimalust kasutada? Põhjendage oma vastust.
14. Milline oleks teie arvates kõige sobilikum valimissüsteem ... valla jaoks juhul, kui liituksid Valga linn ja Tõlliste, Sangaste, Hummuli, Karula, Taheva ja Öru vallad? Põhjendage oma vastust.
15. Kas soovite veel midagi lisada?

## Lisa 3 Intervjuude tulemused tabelites

### 3.1. Valga linna ja selle ümberkaudsete valdade ühinenud KOVü-e volikogu suurus.

Intervjueeritav	Elanike arv KOVü-es	Erakond/ valimis-nimekiri	Seisukoht
Valga LV-u esimees	13 239	REF	21 oleks parim. 27 on palju.
Tõlliste VV-u esimees	1 641	KESK	Mitte alla 30ne 39ne sobib.
Sangaste VV-u esimees	1 300	SDE (nk)	27 volikogu liiget.
Karula VV-u esimees	980	REF	30ne kanti. 27 sobib.
Hummuli VV-u esimees	847	REF (nk)	Ei andnud hinnangut, kuna ühinemisleping Tõrva piirkonnaga on peaaegu valmis ning Valga poole nad enam ei vaata.
Taheva VV-u esimees	742	IRL	27 volikogu liiget.
Õru VV-u esimees	465	VL	Ei andnud hinnangut.

Allikad: Rahvastikuregister seisuga 1.09.2015, intervjuud volikogude esimeestega, Vabariigi Valimiskomisjoni veebileheküljel, Äriregistrer

Koostaja: autor

### 3.2. Ühinenud KOVü-e volikogu kohtade jaotamise tasand.

Intervjueeritav	Elanike arv KOVü-es	Erakond/ valimis-nimekiri	Seisukoht
Valga LV-u esimees	13 239	REF	Pooldab ühise ringkonna tegemist; on valmis esimeseks perioodiks ringkonnad moodustama.
Tõlliste VV-u esimees	1 641	KESK	Kindlasti ringkondades.
Sangaste VV-u esimees	1 300	SDE (nk)	Alguses kindlasti ringkonniti; tahaks, et pärast ka.
Karula VV-u esimees	980	REF	Kindlasti ringkondades ja nii võiks jäädagi.
Hummuli VV-u esimees	847	REF (nk)	Leidis, et valimisringkondi pole mõtet teha.
Taheva VV-u esimees	742	IRL	Kindlasti ringkondades; ei välista, et ringkonnad moodustatakse vaid üheks valimisperioodiks.
Õru VV-u esimees	465	VL	Ei andnud hinnangut.

Allikad: Rahvastikuregister seisuga 1.09.2015, intervjuud volikogude esimeestega

Koostaja: autor