

PÄRNUMAA KOHALIKU OMAVALITSEMISE TERRITORIAALSETE STSENAARIUMITE ANALÜÜS

**Tellija: Pärnumaa Omavalitsuste Liit
Pärnu Maavalitsus**

**Täitjad: Veiko Sepp, Rivo Noorkõiv
Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia
www.geomedia.ee**

Tartu 2016

SISUKORD

1. Pärnumaa kohaliku omavalitsemise territoriaalsete stsenaariumite analüüs.....	3
2. Lahenduste territoriaalne kooskõla	7
3. Lahendused osavaldade moodustamiseks	8
3.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid.....	8
3.1. Osavalla moodustamise alternatiivide võrdlus	10
3.2. Sekkumise üldised eesmärgid.....	16
3.3. Riskid, mida sekkumised leevendavad	16
3.4. Sekkumiste võimalikud negatiivsed kaasmõjud	16
3.5. Üldhinnang eelistatud lahenduse kooskõla osas HR eesmärkidega	17
4. Lahendused maakondliku koostöö korraldamiseks.....	18
4.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid.....	18
4.2. Maakondliku koostöö alternatiivide võrdlus	20
4.3. Sekkumise üldised eesmärgid.....	26
4.4. Riskid, mida muutus leevendab	26
4.5. Sekkumiste võimalikud negatiivsed kaasmõjud	27
4.6. Üldhinnang eelistatud lahenduse kooskõla osas HR eesmärkidega	27
5. Valimisringkondade loomine.....	28
5.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid.....	28
5.2. Lahenduse üldised eesmärgid	29
5.3. Riskid, mida muutus leevendab	29
5.4. Lahenduste negatiivsed kaasmõjud	29
5.5. Valimisringkonnad territoriaalsete stsenaariumite kontekstis.....	30
6. Kokkuvõte: territoriaalsete stsenaariumite võrdlus.....	32

1. Pärnumaa kohaliku omavalitsemise territoriaalsete stsenaariumite analüüs

Haldusreformi kontekstis on haldus-territoriaalsed valikuvõimalused Pärnumaale antud kolmel dimensioonil:

- KOV-üksuste territoriaalne ühinemine;
- KOV-üksuste territooriumi jagunemine osavaldadeks;
- KOV-üksuste koostöö territoriaalne ulatus.

KOV-üksuste ühinemisel on olulisemaid põhimõttelisi võimalusi kolm:

- A. Moodustatakse Pärnumaa KOV-üksus. Siin saab eristada veel kahte alamvarianti, mille erinevus seisneb merelise saarvalla Kihnu loomise-säilitamise vajalikkuses: A^a - ühtse KOV-üksuse moodustavad mandrilised KOV-üksused, lisaks jääb iseseisvaks KOV-üksuseks ka mereline Kihnu saarvald; A^b - ka Kihnu ühendatakse Pärnumaa vallaga.
- B. Asustussüsteemi hierarhia põhine HTK, kus ühinemise aluseks on keskustagamaa suhted ja territoriaalne lähedus. Selliseid HR kriteeriumitele vastavaid, sh erandi võimalusi kasutavaid, KOV-üksusi on Pärnumaal 4, mis moodustuvad järgmiste keskuste ümber: B^a - Pärnu linnastu, B^b - Vändra, B^c - Kilingi-Nõmme ja B^d - Pärnu-Jaagupi.
- C. Ilmakaartest ja kriteeriumitest lähtuv HTK, kus olemasolevate KOV-üksuste ühinemisel moodustatakse Pärnu linna tasakaalustavalt maksimaalne arv territoriaalselt sidusaid KOV-üksusi. Selliseid KOV-üksusi on võimalik ja mõistlik kujundada 6: C^a - Pärnu (võib sisaldada ka Kihnu), C^b - Audru-Tõstamaa-Koonga-Varbla, C^c - Sauga-Pärnu-Jaagupi-Are, C^d - Tori-Sindi-Paikuse, C^e - Vändra-Vändra-Tootsi, C^f - Kilingi-Nõmme-Häädemeeste-Tahkuranna-Surju.

Ühinemisel tekkivate KOV-üksuste territooriumi jagunemine osavaldadeks võib toimuda kolmel põhimõttelisel viisil:

1. Osavaldasid ei moodustata;
2. Osavallad moodustatakse ühinevate KOV-üksuste piirides - kokku kuni 19 osavalda maakonnas;
3. Osavallad moodustatakse tugeva piirkondliku identiteediga kogukondade ja traditsiooniliste keskuste ümber, kus eksisteerivaid KOV-üksuste piire ei pea jälgima.

Täiendavaks valikukohaks on KOV-üksuse osavaldadeks jagunemise territoriaalne katvus:

- a) Kogu territoorium on jaotatud osavaldadeks ja/või linnaosadeks;
- b) Osavallad moodustatakse üksnes piirkondades, kus see toetab osavaldade loomise eesmärgi ja maandab riske - nt. ääremaalised ja/või väiksemad piirkonnad; traditsioonilised piirkondlikud keskused.

KOV-üksuste koostöö territoriaalse ulatuse valikuvõimalused on:

- I. Maakond;
- II. Ühinenud KOV-üksuste piiridest lähtuv „õgvendatud“ piiridega maakonna territoorium;
- III. Mitut maakonda haarav territoorium.

Need valikuvõimalused on omavahel asjakohasuse ja teostatavuse mõttes loogiliselt seotud. Alljärgnevas tabelis sisaldub esialgne hinnang valikute omavaheliste loogiliste ja praktiliste seoste kohta, mida kasutatakse kirjeldatavate ja hinnatavate stsenaariumite arvu piiramiseks. Ühinemise ja osavalla moodustamise valikute sobivust on hinnatud kvantitatiivselt - suurem ristide arv tabelis näitab suuremat ühinemivariandi sobivust. KOV-üksuste ühinemisel kogu maakonna territooriumi ulatuses on osavaldade moodustamine eeldatavalt (vt. allpool põhjendusi) asjakohasem kui väiksema ja sidusama territooriumi ulatuses ühinevates KOV-üksustes. Samas ei saa ka neis osavaldade vajadust välistada, kuivõrd ühinemisel tuleb arvestada HR suuruse kriteeriumi, mis osavaldade moodustamise jaoks piiranguks ei ole.

Koostöö territoriaalse ulatuse valikud on otseselt seotud üksnes KOV-üksuste ühinemise territoriaalsete valikutega ning siin on võimalik kohe määrata sobivaim koostöö piirkond igale ühinemise valikuvõimalusele. KOV-üksuste ühinemisel maakonna territooriumi ulatuses (Kihnu merelise saarvalla erandiga või ilma) ei ole KOV-üksuste koostöö maakonna tasandil vajalik - mõeldav on koostöö, mis haarab mitme maakonna KOV-üksusi. Keskus-tagamaa suhetel põhinev KOV-üksuste ühinemine toob eeldatavalt kaasa ka maakondlike piiride muutmise vajaduse - nt. Varbla ja osa Koonga ühinemine Lihulaga Läänemaale või siis ühiselt Pärnumaaga, Eidapere kandi liitmine Väandraga. Maakond kui koostöö piirkond on sobivaim lahendus KOV-üksuste ühinemisel olemasolevates piirides vastavalt suuruse kriteeriumitele.

Osavalla valikud	1. Puuduvad	2. Ühinevate KOV-üksuste piirides	3. Muudes piirides	Sobivaim koostöö piirkond
<i>Ühinemise valikud</i>				
A. Maakond	+	+++	++++	III. mitut maakonda haarav
B. Keskus-	++	+	+	II. õgvendatud

<i>tagamaa</i>				<i>maakond</i>
<i>C. Ilmakaared</i>	++	+	+	<i>I. maakond</i>

Realistlikumad stsenaariumid on:

- A² - Pärnumaa ühine KOV-üksus, kus kõigi praeguste KOV-üksuste piirides moodustatakse osavallad; maakondliku koostöö vajadus puudub;
- A³ - Pärnumaa ühine KOV-üksus, kus osavallad moodustatakse traditsiooniliste keskuste ümber; maakondliku koostöö vajadus puudub;
- B¹ - KOV-üksuste ühinemine keskus-tagamaa suhete alusel, osavallad puuduvad või moodustatakse erandlikult; maakondlik koostöö õgvendatud piiridega maakonnas;
- C¹ - KOV-üksuste ühinemine suuruse kriteeriumi alusel, osavallad puuduvad või moodustatakse erandlikult; maakondlik koostöö maakonna olemasolevates piirides.

Hinnang territoriaalsete stsenaariumite sobivusele HTR teostamisele Pärnumaal sõltub olulisel määral sellest, kuidas on need kooskõlas HR eesmärkidega ning Pärnumaa ruumilise arengu põhimõtetega. Sellest tulenevalt koosneb hindamisülesanne 4 alamülesandest:

- 1) Territoriaalsete stsenaariumite lahenduste kookõla HR asjakohaste territoriaalsete eesmärkidega ja Pärnu maakonna planeeringu eskiisi lahendusega keskuste võrgustiku osas;
- 2) Osavalla lahendus(t)e kookõla HR asjakohaste eesmärkidega;
- 3) Maakondliku koostöö lahendus(t)e kookõla HR asjakohaste eesmärkidega;
- 4) Territoriaalsete stsenaariumite lahenduste kookõla valimisringkondade moodustamise vajalikkuse ja võimalikkusega.

Alamülesande 1 puhul on põhimõttelised territoriaalsed lahendused eespool kirjapanduna ühinemise ja osavaldade moodustamise territoriaalsete valikuvõimalustena sõnastatud. Kookõla hindamiseks on vajalik ka HR territoriaalsete eesmärkide ja Pärnu maakonna keskuste võrgustiku kirjeldamine. HR territoriaalsed eesmärgid on:

- Suurem territoriaalne kookõla asustussüsteemiga - Omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga (SE seletuskiri);
- Teenuste osutamise ja korraldamise ning esindusdemokraatia teostamiseks piisava rahvastikuga ja sidusate valdade-linnade moodustumine (sellega seoses

on sõnastatud haldusreformi kriteeriumid KOV-üksuse elanike arvu mõttes - miinimumkriteerium 5000, erandi kriteerium 3500, soovituslik suurus 11 000).

Pärnu maakonna planeeringu eskiis pakub välja konkreetse keskuste võrgustiku:

- Maakondlik keskus - Pärnu;
- Piirkondlikud keskused - Vändra, Kilingi-Nõmme (koos Tihemetsaga), ning erijuhtumitena Pärnu-Jaagupi, Häädemeeste ja Tõstamaa;
- Kohalikud keskused - maakonna ülejäänud 12 valla ja linna keskusasulad.

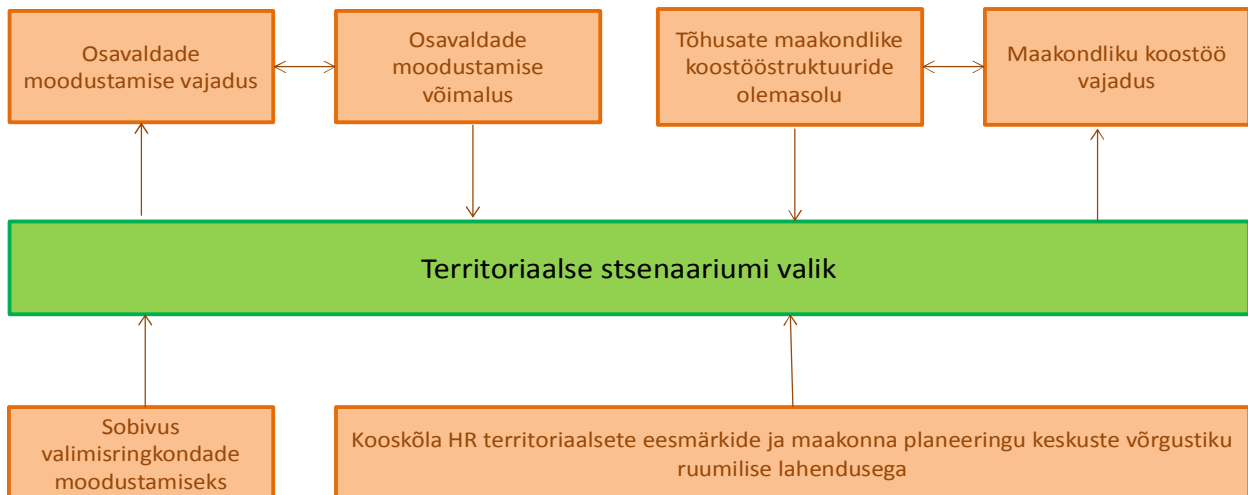
Alamülesannete 2 ja 3 puhul on vajalik kirjeldada:

- Osavalla võimalik sisu - valitsusorganid, pädevus, ülesanded;
- Maakondliku koostöö sisu - valitsusorganid, pädevus, ülesanded.

Neid lahendusi hinnatakse HR asjakohaste eesmärkide, mis seostuvad kohaliku omavalitsuse kui sellise olemusega, kontekstis. HR seaduseelnõu ja HR kontseptsiooni alusel on haldusreformi sellisteks eesmärkideks järgnev:

- KOV suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel;
- Kõigi KOV üksuste parem kohaliku elu korraldamise võimekus;
- Suuremad valikuvõimalused kohaliku elu korraldamisel;
- Suurem demokraatlik vastutus;
- Strateegilise ja korraldusliku juhtimise tugevnemine;
- KOV teostamise subsidiaarsus.

Alamülesandes 4 hinnatakse territoriaalseid stsenaariume valimisringkondade moodustamise ja mandaatide arvu alternatiivsete võimaluste kontekstis.



Joonis 1. Territoriaalsete stsenaariumite hindamise raamistik

2. Lahenduste territoriaalne kooskõla

Pärnumaa kohaliku omavalitsuse territoriaalse arengu valikuvõimaluste kooskõla HR asjakohaste eesmärkidega ning maakonna planeeringus kirjeldatud ruumilise arengu põhimõtetega kirjeldavad järgnevad tabelid.

Tabel 1. KOV-üksuste ühinemise alternatiivsed territoriaalsed võimalused

Alternatiivid	Kooskõla HR asustussüsteemi terviklikkuse eesmärgiga	Kooskõla HR elanike arvu kriteeriumiga	Kooskõla Pärnu maakonna planeeringu keskuste võrgustikuga
A. Maakond	Kooskõlas Pärnumaa kui terviku asustussüsteemiga - Pärnu linna domineerimine asustussüsteemis, väikelinnade ja nende tagamaa suhteline nõrkus	Ületab kindlalt KOV-üksuse miinimu kriteeriumit ning ka lisatoetusega motiveeritavat soovituslikku suurust.	Lähtub toimepiirkondade loogikast - maakonnas on üks toimepiirkond, mille keskus on Pärnu.
B. Keskus-tagamaa	Üldiselt kooskõlas. Probleemseim on Häädemeeste kuuluvus: a) territoriaalse läheduse alusel koos Kilingi-Nõmmega, b) olemasolevate funktsionaalsete sidemete põhjal koos Pärnuga.	Kahe KOV-üksuse puhul on vajalik kasutada erandi võimalust.	KOV-üksuste loomine on HR kriteeriumitest tulenevalt võimalik üksnes osade piirkondlike keskuste ümber. Häädemeeste ja Tõstamaa elanike arv seda ei võimalda.
C. Kriteerium	Nõrk kooskõla, eelkõige Pärnu linnastu jaotatuse tõttu erinevate KOV-üksuste vahel.	Kõik KOV-üksused vastavad HR kriteeriumile.	KOV-üksuste loomine on HR kriteeriumitest tulenevalt võimalik üksnes osade piirkondlike keskuste ümber. Lisaks on KOV-üksuste keskusteks ka mitu linnalähedast kohalikku keskust.

Tabel 2. Osavaldade moodustamise alternatiivsed territoriaalsed võimalused

Alternatiiv	Kooskõla HR asustussüsteemi terviklikkuse eesmärgiga	Kooskõla HR elanike arvu kriteeriumiga	Kooskõla Pärnu maakonna planeeringu keskuste võrgustikuga

1. Puuduvad	Oht nõrgestada Pärnumaa asustussüsteemi hierarhia terviklikkust - väikelinnade ja nende tagamaa jätkuv nõrgenemine võrdluses Pärnu linnastuga.		Ei arvesta keskuste võrgustiku hierarhiat - KOV-süsteemis puudub eristus piirkondlike keskuste ja kohalike keskuste osas.
2. Ühinevate KOV-üksuste piirides	Osavaldade loomine killustab maakonna asustussüsteemi, seda osaliselt keskus-tagamaa piire arvestamata.	Kriteeriumite piirang puudub. Piisav elanike arv osavalla loomiseks.	Osavallad moodustatakse nii piirkondlike kui kohalike keskuste ümber.
3. Muudes piirides	Osavaldade loomine on võimalik kõigi piirkondlike keskuste ümber.	Kriteeriumite piirang puudub. Piisav elanike arv osavalla loomiseks.	Osavaldade loomine on võimalik kõigi piirkondlike keskuste ümber.

Tabel 3. Maakondliku koostöö alternatiivsed territoriaalsed võimalused

Alternatiiv	Kooskõla HR asustussüsteemi terviklikkuse eesmärgiga	Kooskõla HR elanike arvu kriteeriumiga
<i>I. Maakond</i>	Tugineb pikal ühisel haldusajalool.	Pärnumaa on elanike arvu alusel piisava suurusega koostööregioon oluliste KOV-ülesannete täitmiseks maakondlikul tasandil.
<i>II. Kohandatud piiriga maakond</i>	Parim kooskõla, sh on asjakohane kaaluda Lihula ja Lõuna-Raplamaa (Järvakandi, Vigala) ühendamist maakonna koostööpiirkonda.	Kohandatud piiridega Pärnumaa on elanike arvu alusel piisava suurusega koostööregioon oluliste KOV-ülesannete täitmiseks maakondlikul tasandil.
<i>III. Mitut maakonda haarav</i>	Pärnu ei ole teiste maakonnakeskuste jaoks oluliseks asustussüsteemi keskuseks. Pärnu enda keskuseks on Tallinn.	Pärnumaa on elanike arvu alusel oluliselt väiksem kui teised võimalikud koostööregioonid (Lõuna-Eesti, Virumaa).

3. Lahendused osavaldade moodustamiseks

3.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid

Osavalla moodustamise otstarbekuse ja vajalikkuse hindamisel on vaja vastata järgmistele küsimustele:

- Millised on osavalla valitsemisorganid?
- Milliste põhimõtete alusel toimub osavalla valitsemisorganite moodustamine?
- Milline on osavalla valdkondlik pädevus?
- Milline on osavalla valitsemisorganite otsustuspädevus suhestatuna valla või linna valitsemisorganite otsustuspädevusse?
- Millistel alustel toimub osavalla rahastamine?

Alljärgnevalt on kokkuvõtvalt kirjeldatud peamised vastuse võimalused neile küsimustele.

Osavalla valitsemisorganid võivad olla:

- a) Osavald toimib esindusorgani - halduskogu - vormis;
- b) Osavald toimib valitsuse ja/või vanema vormis;
- c) Osavald moodustub halduskogust ja valitsusest ja/või vanemast.

Osavalla halduskogu liikmeskonna moodustamisel on kaks põhimõttelist võimalust:

- a) Halduskogude liikmeskond moodustub osavalla valimistulemuste põhjal - demokraatlik halduskogu;
- b) Halduskogude liikmeskond moodustub KOV-üksuses tegutsevate huvirühmade ja võtmeorganisatsioonide esindajatest - korporatiivne halduskogu.

Halduskogu moodustumise valimiste põhjal on omakorda kaks võimalust, millel on mõju KOV valitsemise sidustatusele

- a¹) KOV volikogu ja halduskogu valitakse ühiselt valimisringkondade põhisel, liikmeskond kattub olulisel määral;
- a²) Halduskogude liikmeskond valitakse eraldiseisvana, liikmete kattuvus puudub.

Lisaks on võimalik rakendada (c) kombineeritud varianti, kus osa halduskogu liikmeid on valitud demokraatlikult ning osa korporatiivselt.

Halduskogu pädevus ja ülesannete täitmine halduskogu tasandil:

- a) Halduskogu konsulteeriv pädevus - Osavalla halduskogu kujundab seisukoha ja teeb ettepanekuid üldiste ülesannete raames (arengukava, eelarvestrateegia, eelarve) ja/või valdkondades, kus subsidiaarsus osavalla tasandil on enim põhjendatud (nt. teehooldus, koduhooldus, vaba aja asutused);
- b) Halduskogu vetostav pädevus teatud tingimustel (need tingimused tuleks sellisel juhul sätestada - põhiõigused, teenuste kättesaadavuse kriteeriumid);
- c) Halduskogu piiratud ainupädevus (seaduses sätestatud või volikogu poolt määratud) valdkondades, kus subsidiaarsus osavalla tasandil on enim

põhjendatud (nt. teehooldus, koduhooldus, vaba aja asutused) ja/või küsimustes osavalla piirides (sh osavalla piirides kehtivad üldaktid).

Osavalla vanema (ja/või valitsuse) määramisel on neli võimalust:

- a) Osavalla vanema määrab vallavalitsus;
- b) Osavalla vanema valib halduskogu;
- c) Halduskogu esitab vallavalitsusele osavalla vanema kandidaadi, kelle pädevuses on selle kinnitamine;
- d) Osavalla vanemat ei määrata.

Ülesannete täitmine osavalla vanema ja valitsuse tasandil:

- a) Osavallal on osavalla vanem, kes tegeleb kõigi üles kerkivate küsimustega (ka arendusjuhi ülesannetes), ning võtab oma pädevuse piires vastu otsuseid;
- b) Osavallas on moodustatud osavalla valitsus, mille koosseisus töötavad valdkondlikud spetsialistid - vrd. Tallinna LOV valdkondades (sotsiaal, kultuur, kommunaalmajandus) või piiratumas valikus (näiteks ainult sotsiaalametnik);
- c) Osavallal puuduvad ametnikud (kuid osavalla keskuses võivad tegutseda valla- või linnavalitsuse ametnikud).

Osavalla rahastamise võimalused:

- a) Kooskõlas SE'ga on eraldiste määramine eelarvestrateegia ja eelarve menetlemise protsessi tulemus - sõltuvalt vajadustest ja asjaoludest;
- b) KOV sätestab üldised reeglid, mille alusel eraldatakse näiteks osavaldadele igaaastaselt proportsionaalses määras (elanike arv jm kulukomponendid) vahendeid;
- c) Kombineeritud variant.

3.1. Osavalla moodustamise alternatiivide võrdlus

Tabel 4. Osavalla võimalikud valitsemisorganid

Alternatiiv	Kooskõla HR seaduseelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
-------------	----------------------------	---

<p>a) Osavald toimib esindusorgani - halduskogu - vormis</p>	<p>HR SE teeb muudatusettepaneku KOKS'i: 14) paragrahvi 56 tekst muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:</p> <p>(2) Osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna moodustatakse osavallas või linnaosas osavalla või linnaosa põhimäärusega osavalla- või linnaosakogu, kelle liikmed valitakse demokraatlikkuse põhimõttel nimetatud põhimääruses sätestatud korras.</p>	<p>Kehtivas seadusandluses halduskogu tegevus ei ole reguleeritud. Halduskogud tegutsevad Tallinnas linna põhimääruse alusel.</p>
<p>b) Osavald toimib valitsuse ja/või vanema vormis</p>	<p>HR SE muudatusettepanek KOKS'i annab võimaluse osavalla valitsuse moodustamiseks ja vanema ametisse nimetamiseks, kuid ei kohusta seda.</p>	<p>KOKS § 57 sätestab osavalla tööorganitena vanema ja valitsuse. Kooskõlas seadusega on Tallinna linnaosades määratud linnaosa vanemad ja moodustatud linnaosavalitsused.</p>
<p>c) Osavald moodustub halduskogust ja valitsusest ja/või vanemast</p>	<p>HR SE annab lahenduse elluviimise võimaluse, kuid eelistab osavalla toimimist halduskogu vormis.</p>	<p>Vastab Tallinna olemasolevale praktikale.</p>

Osavalla kõigi võimalike valitsemisorganite väljaarendamine on kooskõlas HR eesmärgiga suurendada KOV teostamise subsidiaarsust, kuid nõrgestab säästlikuma riigivalitsemise eesmärki, samuti KOV demokraatlikku vastuse ning korraldusliku juhtimise tugevdamise eesmärke. Osavalla halduskogu, vanema ja valitsuse loomine muudab valla (või linna) kohaliku omavalitsuse korralduse keerukamaks ja vähemökonomoomseks (juhtimise, korraldamise ja koordineerimise kulud), väheneb KOV-üksuste ühinemistest tulenev positiivne mastaabiefekt teenuste korraldamisel ning ametnikele spetsialiseerumisvõimaluste loomisel. Osavald kui KOV teostamise subsidiaarsuse tõstmise lahendust tuleks rakendada valikuliselt, seal kus ühinemisest tulenevad riskid ja negatiivsed mõjud kogukonnale on suurimad, ning sihipäraselt - piirkondlike huvide koondajana. Seetõttu on kooskõlas HR kontseptsiooni ja seaduseelnõuga eelistatud lahendusvariant a - osavald kui halduskogu.

Tabel 5. Osavalla halduskogu liikmeskonna valimine

Alternatiiv	Kooskõla HR seaduseelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Demokraatlik halduskogu	Tehakse muudatus KOKS paragrahvi 56 järgmiselt: (2) Osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna moodustatakse osavallas või linnaosas osavalla või linnaosa põhimäärusega osavalla- või linnaosakogu, kelle liikmed valitakse demokraatlikkuse põhimõttel nimetatud põhimääruses sätestatud korras.	Tallinna linnaosa halduskogud valitakse linnavolikogu valimiste tulemuste alusel.
b) Korporatiivne halduskogu	Ei käsitle	Praktika puudub

Osavalla halduskogu kohaliku omavalitsuse valitsemisorganina peab järgima kohaliku omavalitsuse üldisi põhimõtteid, millest üks olulisimaid on demokraatlik vastustus. Seetõttu saab osavalla halduskogu mõttekal moel Eesti KOV-süsteemis toimida demokraatlikult valituna. See ei välista oluliste huvirühmade ja organisatsioonide süsteemset kaasamist osavalla halduskogu tegevusse või huvirühmade esindajate endi organiseerumist, kuid korporatiivsuse põhimõttel moodustuv ühendus ei asenda demokraatlikult valitud osavalla halduskogu. Osavalla halduskogu valimisel tuleks lähtuda kandidaatide registreeritud elukoha põhimõttest - halduskogusse saab olla valitud üksnes kohalik elanik.

Tabel 6. Osavalla halduskogu koosseisu ja valimistulemuse seos vallavolikogu valimistulemusega

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a ¹) KOV volikogu ja halduskogu valitakse ühiselt valimisringkondade põhiselt, liikmeskond kattub olulisel määral	Tehtava muudatuse alusel on valimiste kord osavalla põhimääruse otsustada.	Tallinna linnaosa halduskogud valitakse linna põhimääruse § 90 alusel: 1) halduskogusse kuuluvad linnavolikogusse valitud isikud; 2) ülejäänud kohad halduskogus jaotatakse samas valimisringkonna nimekirjas või üksikkandidaadina

		kandideerinud isikute vahel valimisringkonna asendusliikmete järjekorras.
a ²) Halduskogude liikmeskond valitakse eraldiseisvana vallavolikogu, liikmete kattuvus puudub		Praktika puudub

Kohaliku omavalitsuse terviklikkuse ja sidususe tagamiseks on eelistatud variant, kus osavalla halduskogusse kuuluvad osavalla piires moodustatud valimisringkonnast kohalikku volikogusse valitud liikmed ning lisaks veel piisaval hulgal isikuid, kes on osavalla valimisringkonnas saavutanud vajaliku tulemuse. Osavalla halduskogu kohtade jaotus peaks järgima proportsionaalsuse põhimõtet kohaliku volikogu valimisel rakendatud mudeli alusel üksnes osavalla valimisringkonna valimistulemusest lähtuvalt.

Tabel 7. Halduskogu pädevuse ulatus

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Halduskogu konsulteeriv pädevus	Sätetab KOKS muutmise selliselt, et halduskogule antakse konsulteeriv pädevus seoses arengukava, eelarve ja eelarvestrateegiaga.	Seaduses ei reguleerita halduskogu pädevust. Tallinna põhimääruse § 97 sätestab halduskogu otsused soovituslikena: (1) Halduskogu poolt organisatsioonilistes küsimustes vastu võetud otsused ei ole Tallinna õigusaktid. Muudes küsimustes vastu võetud otsused vormistatakse protokollil väljavõttena, mis on linnaosa vanemale, linnavalitsusele ja linnavolikogule soovituslik.
b) Halduskogu vetostav pädevus	Puudub	Seaduses ei reguleerita halduskogu pädevust. Tallinna praktikas puudub.

<p>c) Halduskogul on piiratud valdkondades osaliselt autonoomne otsustuspädevus otsuseid tegev pädevus</p>	<p>Sätetab KOKS muudatuse: 19) paragrahvi 57 täiendatakse lõikega 41 järgmises sõnastuses: „(41) Osavalla- või linnaosakogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktina vastu võtta otsuseid.“.</p>	<p>Seaduses ei reguleerita halduskogu pädevust.</p>
--	---	---

Halduskogu konsulteeriv pädevus on HR seaduseelnõus sätestatud seoses osavalla arengut enim mõjutavate protsesside ja otsustega. Et osavald mingit sisulist tähendust omaks, on selline pädevus loomulik. Küsimus on selles, kas ja kui võrd on võimalik ja vajalik osavalla pädevust suurendada kogukondlike-piirkondlike huvide tagamisel, ilma et see oleks vastuolus HR eesmärgiga tugevdada KOV-üksuste võimekust ning suurendada valitsemise ökonoomsust. Asjakohane on täiendada HR seaduseelnõus loetletud dokumente, milles osavallale antakse ettepanekute tegemise ja arvamuse esitamise õigus ka seoses valla või linna üldplaneeringuga, vastava osavalla planeeringutega ning osavalla territooriumi kohta koostatud detailplaneeringutega.

Osavalla halduskogu vetostav pädevus arengukava, eelarve ja eeslarvestrateegia puhul saab olla ajutine ja menetlusprotsessi pikendav, kuid mitte lõplik. Samuti on mõistlik siduda võime otsustuseid vaidlustada konkreetsete tingimustega ja asjaoludega, mis on seotud vastava osavalla elanikkonna ja territooriumiga. Need tingimused vajavad määratlemist.

Tabel 8. Osavalla vanema määramine

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
<p>a) Osavalla vanema määrab vallavalitsus</p>	<p>HR SE muudatustega jäetakse osavalla vanema määramine osavalla põhimääruse tasandil otsustamiseks</p>	<p>Kooskõlas KOKS § 57¹. Tallinna põhimääruse § 104 alusel juhib linaosa valitsust linnaosa vanem, kelle kinnitab ametisse ja vabastab ametist linnavalitsus linnapea ettepanekul, kuulates ära linnaosa halduskogu arvamuse.</p>

b) Osavalla vanema valib halduskogu		KOKS võimalust ei anna, praktika puudub
c) Halduskogu esitab vallavalitsusele osavalla vanema kandidaadi, kelle pädevuses on selle kinnitamine		KOKS võimalust ei anna, praktika puudub

Juhul kui osutub asjakohaseks - st esmajoones kogukonna poolt vajalikuks hinnatuna - osavalla vanema institutsiooni loomine, siis on tema ametisse määramisel/valimisel mõistlik lähtuda tema soovituslikust rollist kohalikus omavalitsemises. Selleks on piirkondlike huvide esindamine, kogukonna liikmete vajaduste ja probleemidega tegelemine ning lahenduste leidmine koostöös kogukonna ja KOV valitsemisorganitega. Tulenevalt peaks nii halduskogu kui vallavalitsus olema osavalla vanema määramise protsessi, kuid kandidaat peaks tulema kogukonnast, kelle heaks ta töötab, endast.

Tabel 9. Ülesannete täitmine osavalla vanema ja valitsuse tasandil

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Osavalla vanem tegutseb laiaprofiililise arendusjuhina		
b) Osavallas töötavad valdkondlikud spetsialistid		Tallinna LOV struktuuriüksustes töötavad sotsiaalse kaitse, kultuuri ja kommunaalmajanduse spetsialistid.
c) Osavallal puuduvad ametnikud		

Osavalla vanema tegutsemine arendusjuhi ülesannetes, kellel on õigus piiratud pädevuse piires võtta vastu otsuseid, on vastuolus HR eesmärgiga suurendada KOV ametnikkonna spetsialiseerumist. Valitsemise ökonoomsuse osas on lahendus probleemne sellisel juhul, kui osavaldasid on palju.

Osavalla valdkondlike spetsialistide olemasolu eeldab osavalla valitsuse moodustamist, mille koosseisus valdkondlikud spetsialistid saavad töötada. Arvestades osavaldade eeldatavat mastaapi ja osavalla funktsiooni ei ole Tallinna LOV mudeli kopeerimine võimalik ja mõistlik. Tuleb silmas pidada, et Tallinnas on registreeritud

enam kui 440 tuhat elanikku ja pealinn on jagatud kaheksaks linnaosaks. Pärnumaa võimalike osavaldade puhul on tõenäolisim piisav töömaht sotsiaaltöötaja palkamiseks osavalda. Samas ei ole ametnike töökohtade territoriaalseks hajutamiseks vajalik osavalda moodustada. Vajadusel saavad ja võivad (keskse) vallavalitsuse ametnikud ja spetsialistid tegutseda osavalla keskses.

3.2. Sekkumise üldised eesmärgid

- Tagada kogukondade parem kaasatus kohalike küsimuste üle otsustamisesse - kogukondade huvide ja vajaduste parem arvestamine;
- Suurendada kohaliku omavalitsemise otsustustasandi subsidiaarsust - korraldada kohaliku elu küsimusi ja teenuste osutamist elanikele võimalikult lähedal, kohalikest oludest ja vajadustest lähtuvalt.

3.3. Riskid, mida sekkumised leevendavad

- Piirkondlike huvide tasakaalustamatus ühinenud KOV-üksustes - väiksemate ja kaugemate piirkondade vajadustega ebapiisav arvestamine, maaliste ja linnaliste eripäradega mitteamistamine;
- Ühinemist takistavad hirmud - võimu ja avalike töökohtade kaugenemine kogukonnast, teenuste võrgustiku hõrenemine.

3.4. Sekkumiste võimalikud negatiivsed kaasmõjud

- Osavaldade ja linnaosade suur/liigne autonoomia tähendab olemuselt 2-tasandilist kohalikku omavalitsemist, mis on vastuolus Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse valitseva ideoloogiaga;
- Osavalla suurem otsustuspädevus ning KOV ülesannete jaotus mitme tasandi vahel tähendab, et KOV teostamine (otsustamine ja/või elluviimine) killustub ja muutub otsustusprotsessi keerukamaks ja aeganõudvamaks;
- KOV teostamise halduskoormus kasvab - valitsemises osalevate isikute aja- ja rahakulu, toodetavate dokumentide arv, kasutatavad ruumid ja nende majandamiskulud. Probleemseks võib osutuda ka pädevate ja motiveeritud isikute piisav arv, et tagada osavalla halduskogu kvaliteetne töö;

- Osavalla või linnaosa valitsuste arvelt suureneb juhtide ja mitte-spetsialiseerunud ametnike arv/osakaal.

3.5. Üldhinnang eelistatud lahenduse koostöös osas HR eesmärkidega

Osavaldade moodustamise eelistatud lahendus moodustub järgmistest komponentidest:

- Osavald toimib esindusorgani - halduskogu - vormis;
- Halduskogu moodustub demokraatlike proportsionaalsete valimiste tulemusel. KOV volikogu ja halduskogu valitakse ühiselt valimisringkondade põhiselt, liikmeskond kattub olulisel määral;
- Halduskogul on eelkõige konsulteeriv pädevus - arengukava, eelarve strateegia, eelarve ja planeeringutega seoses;
- Osavalla valitsuse ja vanema järele automaatne vajadus puudub. Juhul kui osavalla vanem on tööle võetud, siis tegutseb see laiaprofiililise arendusjuhina. Halduskogu esitab vallavalitsusele osavalla vanema kandidaadi, kelle pädevuses on selle kinnitamine. Valdkondlikke spetsialiste osavalla valitsuses ei tööta;
- Osavalla rahastamine toimub arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve menetlemise konsultatsioonide tulemuste alusel.

Lahenduse on positiivselt seotud HR eesmärgiga:

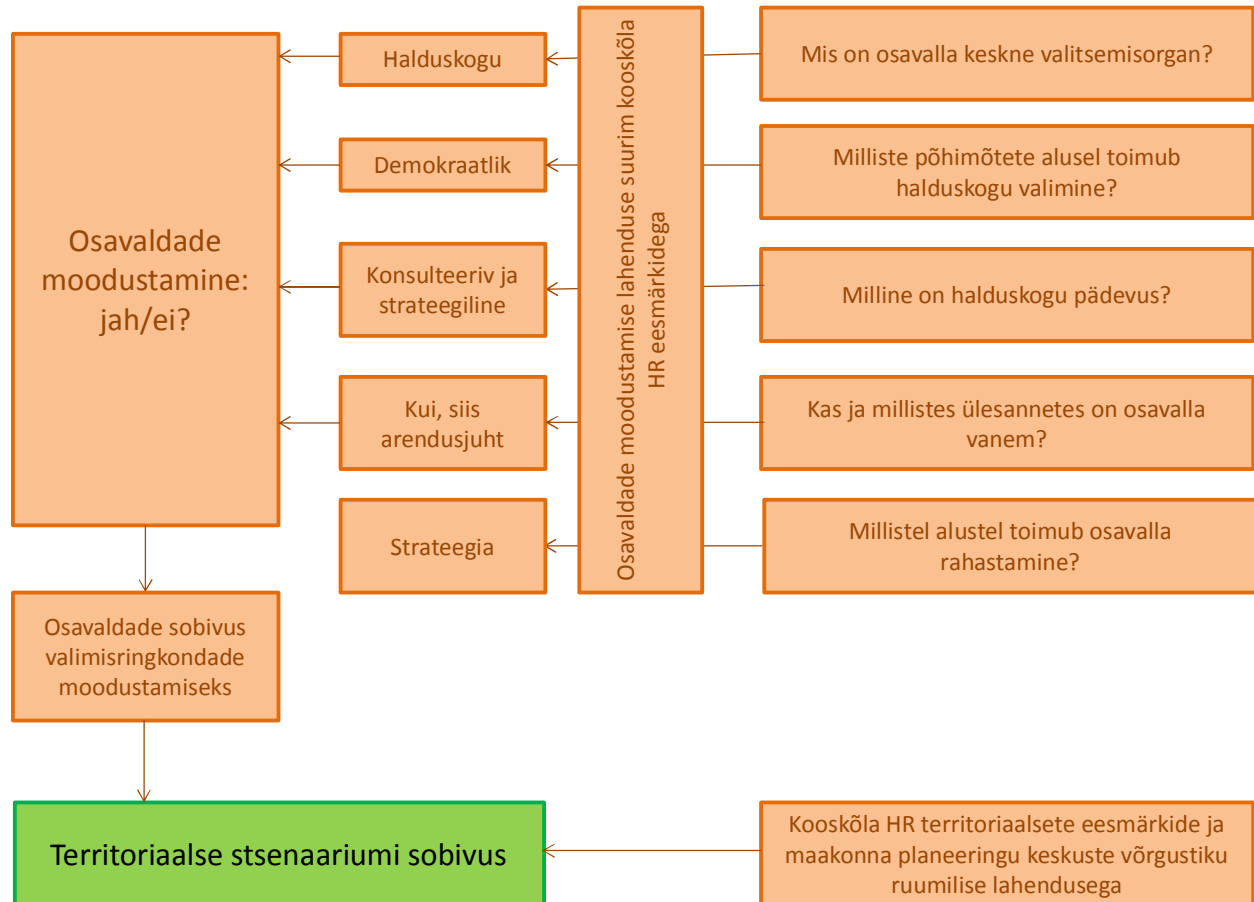
- KOV teostamise subsidiaarsus.

Lahendus on neutraalne või ambivalentne järgmiste HR eesmärkide suhtes:

- KOV suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel;
- Suuremad valikuvõimalused kohaliku elu korraldamisel;
- Suurem demokraatlik vastutus.

Lahendus on negatiivselt seotud HR eesmärkidega:

- Kõigi KOV üksuste parem kohaliku elu korraldamise võimekus;
- Strateegilise ja korraldusliku juhtimise tugevnemine.



Joonis 2. Osavaldade lahenduse seos territoriaalse arengu stsenaariumite hindamisega

4. Lahendused maakondliku koostöö korraldamiseks

4.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid

Maakondliku koostöö otstarbekuse ja vajalikkuse hindamisel on vaja vastata järgmistele küsimustele:

- Millised on maakondliku koostöö valitsemisorganid?
- Milline on maakondliku koostöö otsustusmehhanism?
- Milliste põhimõtete alusel toimub maakondlike koostööorganite valitsemisorganite liikmeskonna moodustamine?
- Milline on maakondliku koostööorgani valdkondlik pädevus?
- Millistel alustel toimub maakondliku koostöö rahastamine?

Maakondliku koostöö võimalikud valitsemisorganid on:

- a) Maakondlik omavalitsusliit kui KOLS alusel tegutsev mittetulundusühing. Liidu otsustuskoguks on üldkoosolek. Otsuseid viivad ellu ja koostööd korraldavad juhatus ja seda teenindavad struktuuriüksused;
- b) Maakondlik omavalitsusliit kui ühisasutus või ühendasutus, mis tegeleb lisaks KOLS § 2 lõikes 2 kirjeldatud üldisele koostöö edendamisele maakonna strateegilise arengu suunamisega. Ühisasutusel on nõukogu ja täidesaatvad struktuuriüksused;
- c) Maakondlik valdkondadeülene ühisomavalitsus, mis tegeleb kõigi koostöövaldkondadega ning sisaldab nii otsustuskogu (maakogu - maakonna valdade ja linnade volikogude poolt valitud volinike esindajatest moodustatav esinduskogu) kui teenuseid korraldavaid struktuuriüksusi;
- d) Valdikondlikud ühisasutused, mille tegevust juhitakse avaliku võimu volitusi omava organi - nõukogu - otsuste alusel. Valdikondlike teenuste korraldamiseks ja osutamiseks on moodustatud täidesaatvad struktuuriüksused;
- e) Ühine otsustuskogu puudub - ühisotsused võetakse vastu KOV volikogude poolt koondatuna, vastavalt kehtestatud reeglitele (konsensus või häälteenamus), on üksnes ühised teenuseid korraldavad/osutavad asutused või ühingud. Kooskõlas kehtiva seadusandluse ja praktikaga toimib segasüsteem - (õiguslikult tugevdatud) OVL ühisotsustuste tegemise organisatsioonina ning seda täiendavad valdkondlikud koostööorganisatsioonid (koos otsustuskoguga või ilma).

Maakondliku koostöö otsustusmehhanism:

- a) Konsensusel põhinev otsustamine - otsuse vastu võtmisel on nõutav kõigi koostööpartnerite esindajate toetus ja/või volikogude kinnitav otsus;
- b) Häälteenamusel põhinev otsustamine - KOV osaliselt delegeeritud pädevusel põhinev lahendus, kus otsused kehtivad kõigi koostöös osalevate KOV-üksuste ja nende territooriumi kohta.

Maakondliku koostööorgani liikmete valik:

- a) Üks esindaja KOV-üksusest;
- b) KOV üksuse esindajate arv sõltub KOV-üksuste suurusest (täiendav valik, kas süsteem toetab volikogu koosseisu proportsionaalset esindatust või koalitsioonivõtab-kõik lahendust).

Maakondlikus koostöös täidetavad ülesanded:

- a) Üldine koostöö KOLS suuniste raames, kus konkreetsed korralduslikud ja teenuste osutamise koostöö valdkonnad ei ole üleriigiliselt sätestatud;

- b) Haldusreformi SE määratletud valdkonnad - maakonna arengukava, ettevõtlus (MAK), ühistransport (ÜTK);
- c) Täiendavad mastaabiefekti nõudvad KOV ülesanded - nt. jäätmekäitlus, turvalisus, haridusvõrgu korraldamine, korrakaitseüksus, elutähtsad teenuste tagamine, huviharidus;
- d) KOV ülesannete suurendamine riiklike ülesannete arvelt - kutse- ja gümnaasiumiharidus, tööhõiveteenused, tervishoiuteenused (esmatasand, üldhaiglad), ka politsei ja päästeteenused (UK näitel).

Koostööd võimaldavate tulude peamine allikas:

- a) Kooskõlas kehtiva seadusega on peamiseks stabiilseks rahastamise allikaks liikmemaksud;
- b) Sätestakse eraldi maakondliku tasandi määr maksudele (nt tulumaksu määrast 0,5% maakonna tasandile);
- c) Riiklik toetusfond KOV teostamiseks maakondliku tasandi koostöös.

4.2. Maakondliku koostöö alternatiivide võrdlus

Tabel 10. Maakondliku koostöö valitsemisorganid

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Maakondlik OVL kui MTÜ	Eelnõu maakondliku koostöö küsimust ei käsitle. SE seletuskirjas osundatakse valitsuskabineti 19.11.2015 nõupidamise päevakorrapunktile nr 5: Pidada vajalikuks omavalitsusüksuste koostöö tugevdamist maakondlikul tasandil.	KOLS § 1 lõige 2 alusel on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit mittetulundusühing, mille suhtes kohaldatakse mittetulundusühingute seadust, arvestades KOLS ettenähtud erisusi. Igas maakonnas on loodud maakondlik OVL, kuid mitte kõik KOV-üksused ei kuulu nendesse.
b) Maakondlik OVL kui ühisasutus või ühendasutus	HR kontseptsioon käsitleb maakondlikku OVL kui võimalikku strateegilist arengut suunavat ühisasutust. Osundatakse	

	VVTP pt. 5.3: Pidada vajalikuks omavalitsuste koostöö tugevdamist maakonnatasandi ülesannete täitmiseks, luues selleks igasse maakonda horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse.	
c) Maakondlik valdkondadeülene ühisomavalitsus	Puudub	Puudub
d) Valdkondlikud ühisasutused	HR kontseptsioon osundab VVTP pt 4.37: Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis.	KOKS § 62. Annab valdadele ja linnadele „ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks“ võimaluse näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise. KOV üksuste koostöö toimub valdavalt eraõiguslike juriidiliste isikute (OÜ, SA, MTÜ) vormis vabatahtlikuse alusel ning ebahütlase territoriaalse ja valdkondliku katvusega.
e) Ühised valitsemisorganid puuduvad	Puudub	Puudub

Senine praktika on näidanud, et maakondlik omavalitsusliit, milles osalus on valdade ja linnade jaoks vabatahtlik ning mis tegutseb mittetulundusühinguna, ei ole kohaliku omavalitsuse teostamiseks maakondliku koostöö tasandil piisavalt usaldusväärne valitsemisorgan. HR kontseptsioon soovib tugevdada maakondlikku OVL sellele täiendavaid pädevusi ja ühendasutuse vormi andes. Lisaks OVL kui strateegilise horisontaalse koordineerimisega tegelevale koostööstruktuurile nähakse võimalus täiendavalt ka valdkondlike ühisasutuste loomiseks. Kolmandaks võimaluseks on maakondliku ühisomavalitsuse loomine koos maakogu ning valdkondlike teenuseid osutavate ja korraldavate struktuuriüksustega, mis viivad ellu maakogu otsuseid. Isegi kui maakogu liikmeskond moodustatakse valla- ja linnavolikogude liikmete esindajatest, ja mitte otsevalimiste tulemusel, on see variant olemuselt väga lähedane maakonna tasandi kohalikele omavalitsustele ning seega vastuolus HR üldprintsipiiga tugevdada kohaliku omavalitsemist ühetasandilise KOV-mudeli raames. Radikaalseks ja kõige ökonoomsemaks maakondliku koostöö võimaluseks on piirduda üksnes teenuseid korraldavate ja osutavate ühisasutustega, millel iseseisvad

otsustuskogud puuduvad. Kõik olulised otsused võetakse vastu koostöös osalevate valdade ja linnade volikogude poolt ning ühisotsus kujuneb eelnevalt kokku lepitud reeglite alusel - konsensuslikult või volikogude enamusena. See mudel annab väga suure võimu ühisasutuste tegevjuhtkonnale, kes eelkõige majanduslikust loogikast lähtudes valmistab ette otsuste ettepanekud/eelnõud. Probleeme võib tekkida piirkondlike erihuvide arvestamisega, mille tulemusel volikogude enamust otsustele ei saada ning otsused jäävad viibima.

Põhimõttelistest valikutest on kõige realistlikum HR kontseptsioonis kirjeldatud lahendus, mis sisaldab nii maakondlikku OVL, millele on ühisasutusena antud täiendavaid pädevusi, kui ka seda täiendavaid valdkondlikke ühisasutusi. Maakondliku koostöö tõhususe ja üldise toimimise seisukohast on esmatähtis koostöös osalemise kohustuslikkus, selged ja õiglased otsustusmehhanismid ning ühisasutuste otsuste üldkehtivus. HR kontseptsioonis tehakse üldine ettepanek määratleda seaduses koostööorgani nõukogu otsuste kohustuslikkus kõigile koostöö partneritele. KOV-süsteemi kui terviku usaldusväärse tagamiseks on mõistlik määrata valdkonnad ja küsimused (vt allpool), kus koostöö on kohustuslik. Vastasel juhul ei anna organisatoorsed ja õiguslikud muudatused tulemust HR eesmärkide mõttes, vähemalt mitte kogu Eesti territooriumil.

Tabel 11. Maakondliku koostöö otsustusmehhanism

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Iseseisev ja konsensuslik otsustamine	HR eelnõu maakondliku koostööorgani tegevust ei käsitle.	KOKS § 2 määratleb kohaliku omavalitsuse kui „demokraatlikult moodustatud võimuorganite õiguse, võime ja kohustuse seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi“, mis üldjuhul „teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu“. KOKS § 22 lõige 1 määratleb KOV volikogu ainupädevusse kuuluvad üldjuhtimiskud ja korralduslikud ülesanded, mille puhul ühine

		otsustamine ei ole võimalik. Muudel juhtudel on ülesannete täitmine võimalik delegeerida koostööorganile, kes seaduse piires otsustab ise otsuste vastuvõtmise reeglid.
b) Hälteenamusel põhinev otsustamine	HR eelnõu maakondliku koostööorgani tegevust ei käsitle. HR kontseptsioonis tehakse ettepanek sätestada seaduse vajalik hälteenamus ühiste otsuste vastuvõtmiseks.	KOLS § 7 lõike 3 järgi OVL „üldkoosoleku otsused võetakse vastu üldkoosolekul osalevate esindajate poolthälteenamusega. Igal esindajal on üks hääl. Seaduses või põhikirjas võib mõne otsuse vastuvõtmiseks näha ette suurema hälteenamuse nõude või näha ette, et otsus on vastu võetud, kui ükski esindaja ei ole selle vastu.“

Kohaliku omavalitsuse teostamine peaks KOKS üldpõhimõtete alusel toimuma iseseisvalt demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu lähtudes konkreetse valla või linna elanike vajadustest. Rakendatuna koostööle on seda põhimõtet võimalik tõlgendada nii, et koostöö aluseks on kohalike volikogude ja/või valitsuste otsused ning võimalikud üksnes konsensuslikud otsused. Tõhusa koostöö eelduseks on siiski otsustusmehhanismi kehtestamine, mis tasakaalustab kohalike huve ja territoriaalseid ühishuvisid. HR kontseptsioonis osundatakse, et nendes küsimustes, kus KOKS ei anna volikogule ainupädevust on hälteenamusel põhinev otsustusmehhanism kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisel võimalik ka kehtiva seadusandluse alusel.

Arvestades maakondade KOV-üksuste väga erinevat elanike arvu on asjakohane sätestada koostööorganites hälteenamusel põhinev otsustusmehhanism, mis arvestab nii koostööpartnerite arvu kui ka elanike arvu, keda otsustuskogu liikmed esindavad. Ettepanek on nõuda otsuse vastuvõtmisel enamust mõlemas arvestuses, või siis enamust elanike arvu mõttes ning vähemalt poolte KOV-üksuste poolthäält. Lähtudes Pärnumaa võimalikest territoriaalsetest stsenaariumitest ning ühinevate KOV-üksuste elanike arvust oleks koostööorgani otsuste vastuvõtmisel keskus-tagamaa suhete alusel, kus Pärnumaale jääb 4 KOV-üksust, alati vajalik Pärnu linnast moodustuva KOV-üksuse poolthäält (üle poole maakonna elanike arvust) ning lisaks veel 1 (kokku 2, vähemalt pool) või 2 (kokku 3, üle poole) üksuse poolhääled.

Tabel 12. Maakondliku koostööorgani liikmed

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Üks esindaja KOV-üksusest	Ei reguleeri	KOLS § 7 lõige üks ei reguleeri üheselt liikmete esindajate arvu OVL üldkoosolekul: “Liidu põhikirjas ettenähtud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat.” Üldjuhul on maakondlikes OVL üks esindaja igast linnast ja vallast.
b) KOV üksuse esindajate arv sõltub KOV-üksuste suurusest		

Maakondliku koostööorgani liikmed on igal juhul delegeeritud valdade ja linnade poolt. Kuivõrd tulenevalt soovitatavast otsustusmehhanismist (vt. ülal) ei ole valla või linna esindajate arv määrav otsuse tulemuse suhtes, siis ökonoomsuse printsiipi järgides võiks eelistatud lahenduseks olla üks esindaja KOV-üksuse kohta.

Tabel 13. Maakondlikus koostöös täidetavad ülesanded

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Üldine vabatahtlik koostöö KOLS suuniste raames	Seaduseelnõu seletuskirjas kirjeldatakse kavatsusi maakondlikus koostöös täidetavate ülesannete laiendamiseks.	KOVL § 2 sätestatud OVL ülesanded täiendavad KOKS'is ja valdkondlikest seadustest sätestatud KOV ülesandeid: “maakondliku liidu eesmärgiks maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.”

b) Haldusreformi SE seletuskirjas määratletud valdkonnad	Seaduseelnõu seletuskirjas nimetatakse olulisemate võimalike täiendavate ülesannetena piirkondliku arengu ning ettevõtluskeskkonna arendamise ülesannet ja piirkondliku ühistranspordi korraldamise üleandmist.	
c) Täiendavad mastaabiefekti nõudvad KOV ülesanded		
d) KOV ülesannete suurendamine riiklike ülesannete arvelt		Praktika on vastasuunaline - riiklike ülesannete laiendamine olemuslikult kohalike ülesannete arvelt.

Haldusreformi oluliseks eesmärgiks on KOV suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel ning seda eelkõige suhetes riigivõimuga. Teisest küljest seatakse eesmärgiks riigivalitsemise ökonoomsuse kasv, KOV teostamise subidiaarsuse suurendamine ning KOV-üksuste - valdade ja linnade - parem kohaliku elu korraldamise võime ning suurem demokraatlik vastutus. Nende eesmärkide tasakaalupunktiks on lahendused, kus mastaabiefekti nõudvad KOV-ülesanded täidetakse maakonna tasandil ka juhul kui osade KOV-üksuste mastaap on nende iseseisvaks täitmiseks piisav. KOV korraldus peab tagama ülesannete täitmise ühtlasel tasemel kogu riigis (maakonnas). Lisaks HR seaduseelnõu seletuskirjas nimetatud ülesannetele strateegilise arengu, ettevõtluse ja ühistranspordi valdkondades nõuavad suuremat mastaapi kui ühinevate KOV-üksuste suurus ka näiteks koolivõrgu, jäätmemajanduse, turvalisuse koordineerimise jms ülesanded. Pikemaajalisem eesmärk peaks olema riigistatud KOV ülesannete - nt. üld- ja kutsehariduse, üldarstiabi, tööturuteenused - tagasi toomine kohaliku omavalitsuse pädevusse. Selle eelduseks on loomulikult tõhusad koostöömehhanismid (vt. ülal).

Tabel 14. Koostööstruktuuride tulude allikad

Alternatiiv	Kooskõla HR eelnõuga	Kooskõla kehtivate seadustega ja praktikaga
a) Koostööpartnerite liikmemaksud	HR eelnõu, seletuskiri ja kontseptsioon ei käsitle teemat.	KOLS § 11 alusel rahastatakse OVL ülesannete täitmist: 1) liikmemaksudest; 2) toetustest ja annetustest; 3) liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust; 4) seaduses või seaduse

		alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest.
b) Maakondliku tasandi osa eristamine KOV laekuva tulumaksu määras		
c) Riiklik toetusfond KOV teostamiseks maakondliku tasandi koostöös		

Maakondliku tasandi tõhus koostöö eeldab stabiilset tulubaasi, mida on võimalik saavutada erinevate skeemide koosmõjus.

4.3. Sekkumise üldised eesmärgid

- Võimaldab hoida KOV-üksuste suurus kodanikkonnale piisavalt lähedal ning säilitada vastutus asustussüsteemi olulistes traditsioonilistes keskustes (väikelinnad) ja terviklikes piirkondades;
- Loob eeldused osade kohaliku omavalitsuse ülesannete tulemuslikumaks ja tõhusamaks täitmiseks kriteeriumilähedase suurusega KOV-üksustest suuremat mastaapi nõudvates valdkondades;
- Täiendab kohaliku omavalitsemise subsidiaarsust 1-tasandilise KOV-süsteemi raames - loob võimaluse KOV teostamiseks valdkonnale ja teenusele sobivaimal territoriaalsel tasandil;
- Võimaldab maakondlike/regionaalsete ühishuvide formuleerimist ja ühiste otsuste tegemist, KOV eelarvevahendite koondamist ühiste ülesannete tõhusaks täitmiseks.

4.4. Riskid, mida muutus leevendab

- Kriteeriumite alusel ühinevate KOV-üksuste ebapiisav mastaap mitmete olemuslikult KOV ülesannete efektiivseks täitmiseks;
- Teenuste kvaliteedi ja osutamise tõhususe suur varieeruvus maakonna eri piirkondades;
- Pärnu nõrgem konkurentsivõime võrdluses Läänemere regiooni 2-3 taseme linnastutes moodustatud KOV-üksustega;

- Surve maakonda ühendava KOV-üksuse loomiseks, mis suurendab väikelinnade ja nende tagamaa perifeersust.

4.5. Sekkumiste võimalikud negatiivsed kaasmõjud

- Muudab kohaliku omavalitsemise keerukamaks, piirab ja riivab KOV volikogu ainupädevust; KOV iseseisev otsustuspädevus väheneb;
- Selgete ja üheste ostustusmehhanismide puudumisel luuakse ebakindel otsustustasand, mis võtab tugevamatelt KOV-üksustelt (nt. Pärnu) võimaluse osades valdkondades (nt ÜT) oma elu iseseisvalt ja piisavalt ökonoomselt korraldada;
- Koostööorganite esindajate summaarse ajakasutuse kasv;
- Riiklike ülesannete arv väheneb - risk teenuste kvaliteedi ebaühtlasemaks muutumiseks;
- Tulude-kulude ebaõiglase jaotuse risk - kaasnevad koostööprobleemid; tulude-kulude sidumisel saadava kasu mahuga võib viia hoidumistaktika kasutamisele - ühise korraldamise ja teenuse osutamise asemel paralleelstruktuurid.

4.6. Üldhinnang eelistatud lahenduse koostöla osas HR eesmärkidega

Maakondliku koostöö tugevdamise eelistatud lahendus moodustub järgmistest komponentidest:

- maakondlik OVL, millele on ühisasutusena antud täiendavaid pädevusi, ning seda täiendavad valdkondlikud ühisasutused; Iga koostööpartner on esindatud ühe esindajaga KOV-üksuse kohta;
- häälteenamusel põhinev otsustusmehhanism, mis arvestab nii koostööpartnerite arvu kui ka elanike arvu, keda otsustuskogu liikmed esindavad;
- maakondlikus koostöös täidetavate ülesannete ring laieneb oluliselt, seda nii mastaabiefekti nõudvate KOV ülesannete delegeerimisel koostöö tasandile kui ka riiklike ülesannete valikulisel munitsipaliseerimisel.

Lahenduse on positiivselt seotud HR eesmärgiga:

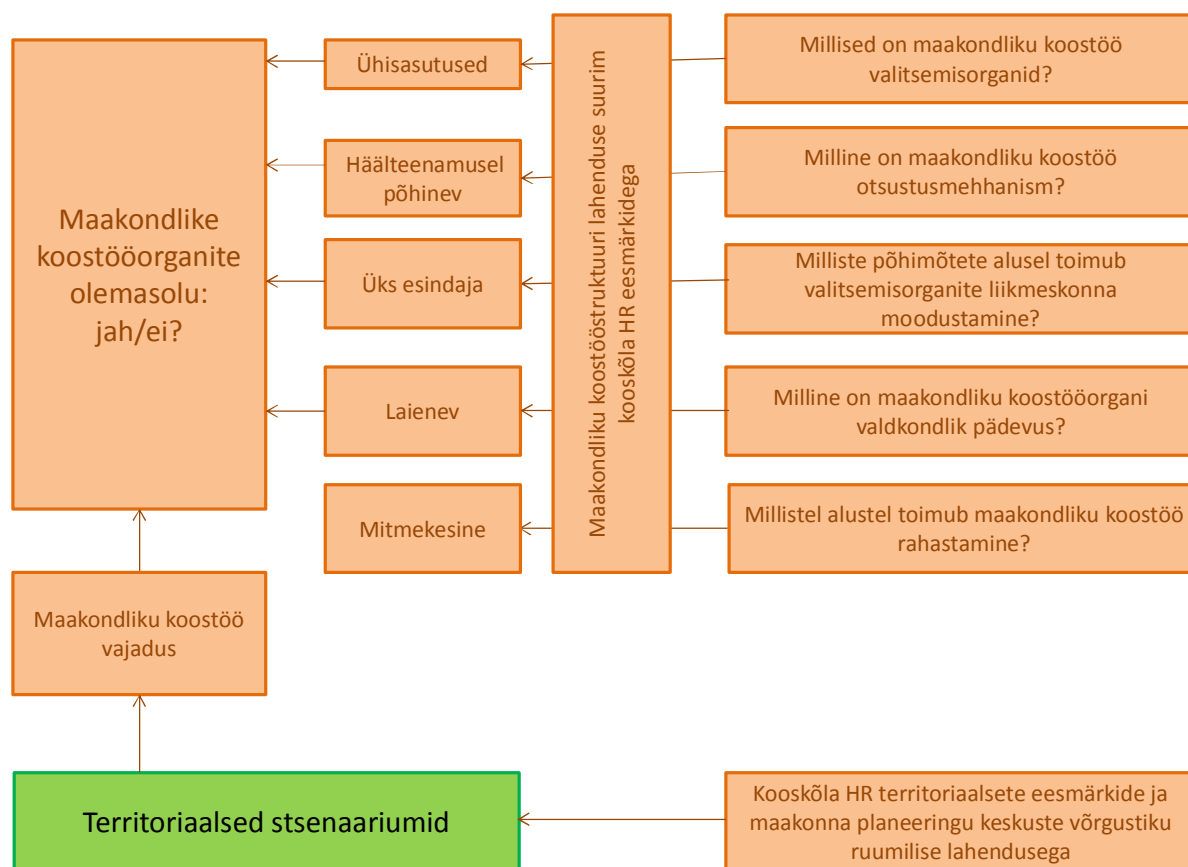
- KOV suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel;
- Strateegilise ja korraldusliku juhtimise tugevnemine;
- KOV teostamise subsidiaarsus.

Lahendus on neutraalne või ambivalentne järgmiste HR eesmärkide suhtes:

- Suuremad valikuvõimalused kohaliku elu korraldamisel;
- Kõigi KOV üksuste parem kohaliku elu korraldamise võimekus.

Lahendus on negatiivselt seotud HR eesmärkidega:

- Suurem demokraatlik vastutus.



Joonis 3. Territoriaalse arengu stsenaariumite seos maakondliku koostöö vajadusega

5. Valimisringkondade loomine

5.1. Lahenduste sisu ja alternatiivid

Valimisringkondade territoriaalse ulatuse määramisel on võimalik lähtuda kolmest põhimõttelisest lahendusest:

- a) Tagada igal juhul esindaja kõigist ühinevatest KOV-üksustest;
- b) Tagada tasakaalustatud piirkondlik esindatus;
- c) Tagada linnalistes asulates ja maapiirkondades elavate isikute tasakaalustatud esindatus.

Kohaliku volikogus vajalik kohtade arv sõltub põhimõttest, kuidas mandaate valimisringkondades jaotatakse. Ka siin on kolm üldist lahendust:

- a) Kehtiva seaduse alusel - igas valimisringkonnas vähemalt 3 mandaati selliselt, et tagatud on mandaatide proportsionaalne jaotus valimisringkondade lõikes. Volikogu liikmete arv sõltub väikseima valimisringkonna valijate arvu suhtest KOV-üksuse valijate arvu;
- b) Proportsionaalne mandaatide jaotus - igas valimisringkonnas vähemalt 1 mandaati selliselt, et tagatud on mandaatide proportsionaalne jaotus valimisringkondade lõikes. Volikogu liikmete arv sõltub väikseima valimisringkonna valijate arvu suhtest KOV-üksuse valijate arvu. Lahendus tähendab, et väiksemates valimisringkondades rakendub majoritaarne valimiskord;
- c) Kombineeritud süsteem Tallinna eeskujul - vähemalt 3 mandaati igas valimisringkonnas ja lisaks jagatakse pooled mandaadid proportsionaalselt valijate arvuga.

5.2. Lahenduse üldised eesmärgid

- Tagada piirkondade ühtlane - valijaskonna suurust arvestav - esindatus ühinenud KOV-üksuse volikogus, mil loob eeldused piirkondlike mõjudega otsuste tasakaalustamiseks, või
- Tagada ühinevate KOV-üksuste valijaskonna esindatus ja „hääli“ volikogus.

5.3. Riskid, mida muutus leevendab

- Kohaliku omavalitsuse ja laiemalt riigivõimu kaugenemine piirkondlikest kogukondadest;
- Piirkondlike huvide esindatuse tasakaalustamatus suuremates KOV-üksustes.

5.4. Lahenduste negatiivsed kaasmõjud

Kõik variandid suurendavad volikogu killustatust ning riski KOV tervikliku käsitlemise nõrgenemisel. Lahenduste spetsiifilised nõrkused on:

- a) Kehtiva seaduse alusel, kus nõutud on valimisringkonnas vähemalt 3 mandaati on tagatud oluline piirkondlik esindatus, kuid lahendus on väga tundlik valimisringkondade arvu ja erinevuste suhtes. See võib anda tulemuseks valijaskonna suurusega võrreldes ebaproportsionaalse mandaatide jaotuse ja/või liialt suure volinike arvu volikogus;
- b) Proportsionaalne mandaatide jaotus - tagatud on piirkondlik esindatus, aga suur arv kaotsiläinud hääli erakondliku vms. jaotuse mõttes (majoritaarse valimissüsteemi plussid-miinused);
- c) Kombineeritud süsteem - ei järgi häälte ja valijate proportsionaalsuse põhimõtet.

5.5. Valimisringkonnad territoriaalsete stsenaariumite kontekstis

Valimisringkondade moodustamise teostatavus ja asjakohasus sõltub valimisringkondade valijate arvu erinevustest ning rakendatavast mandaatide jaotuse põhimõttest. Alljärgnev tabel näitab, et stsenaariumi A elluviimine, kus kõik maakonna KOV-üksused ühineksid Pärnumaa KOV-üksuseks, ühendatuna lahendusega, kus kõigis praegustes KOV-üksustes moodustatakse valimisringkonnad, on valijahäälte proportsionaalsuse põhimõtet järgides raskendatud. Valimisringkondade suured erinevused toovad kaasa selle, et vajalik volikogu kohtade arv ületab oluliselt seaduse miinimumnõudeid ning senises praktikas välja kujunenud mõistlikku volikogu liikmete arvu. Valimisringkonnad peavad paratamatult olema suuremad kui seda on väiksemad praegused KOV-üksused.

Stsenaariumi B keskus-tagamaa seostel põhineva lahenduse elluviimisel on probleemne üksnes Pärnu linnastus moodustatud KOV-üksuses igas ühinevas vallas või linnas valimisringkonna moodustamine ning sedagi olulises ulatuses juhul kui rakendada vähemalt 3 mandaadi nõuet ühendatuna proportsionaalsuse põhimõttega. Vändra ja Kilingi-Nõmme ümber moodustuva KOV-üksuse jaoks tähendaks samade põhimõtete rakendamine seaduseelnõus sätestatud miinimumarvu ületamist vähesel määral. Stsenaariumi C elluviimisel on valimisringkondade moodustamisele tundlikuim omavalitsusüksus, mis ühendab Audru valla, Tõstamaa, Koonga ja Varbla vallaga.

Volikogu liikmete arv					
	Arv	Minimaalne arv HR SE muudatuste alusel	Proportsionaalse jaotuse korral: vähemalt 3 mandaati ringkonnas	Proportsionaalse jaotuse korral: vähemalt 1 mandaat ringkonnas	Kombineeritud jaotuse alusel: vähemalt 3 mandaati igas ringkonnas ja pooled mandaadid proportsionaalselt

Stsenaariumi A: Pärnumaa KOV ja Kihnu saarvald

a) valimisringkond = praegune KOV	18	31	300	100	108
b) valimisringkond = B stsenaariumi KOV-üksused	4	31	60	20	24
c) valimisringkond = keskuste ümber loodud osavallad	10	31	116	39	60

Stsenaarium B: Keskus-tagamaa KOV-üksused

a) valimisringkond = praegune KOV	18				
Pärnu	9	31	150	50	54
Vändra	3	17	21	7	18
Kilingi-Nõmme	3	19	24	8	18
Pärnu-Jaagupi	2	15	10	3	12

Stsenaarium C: Kriteeriumile vastavad "ilmakaarte" KOV-üksused

a) valimisringkond = praegune KOV	18				
Pärnu	1	25	3	1	6
Audru	4	19	33	11	24
Pärnu-Jaagupi	3	19	19	6	18
Sindi	3	21	13	4	18
Vändra	3	17	21	7	18
Kilingi-Nõmme	4	19	31	10	24

6. Kokkuvõte: territoriaalsete stsenaariumite võrdlus

Lähtudes haldusreformi eesmärkidest ei saa KOV-üksuste ühinemist ja osavaldade loomist sisaldavaid stsenaariume käsitleda territoriaalsete alternatiividena. Osavaldade põhifunktsioon on kogukondade parem kaasamine kohaliku omavalitsuse teostamisesse vallas või linnas, mitte valdade ja linnade kui KOV-üksuste asendamine. Osavaldade näol on tegemist toetava lahendusega, mille rakendamist on asjakohane kaaluda piirkondades, kus asustussüsteemi eripärad ja tugev kogukondlik identiteet seda tõesti nõuavad. Seega on osavald ennekõike erandlik. Mida rohkem on ühes KOV-üksuses osavaldasid, seda vähem tulemuslik see eeldatavalt Pärnumaal on. Osavaldade moodustamisele on mitmeid oluliselt ökonoomsemaid ja paindlikumaid alternatiive kohaliku kogukonna kaasamiseks, näiteks külavanemate valimine, külavanemate kogu moodustamine, volikogude komisjonidesse piirkondlike esindajate kaasamine. Seetõttu on lahendus sobivam stsenaariumitele B¹ ja C¹ ning seda mitte lausaliselt kõiki ühinenud KOV-üksuste osasid hõlmates, vaid erandina üksnes seal, kus vajadus on tunnetatud ning asendi ja kogukondliku identiteedi poolt põhjendatud. Pärnumaa asustussüsteemi arvestades on erandite esmasteks kandidaatideks Häädemeeste ja Tõstamaa.

Osavaldade suure arvuga KOV-üksuses kaasneb väga keerukas valitsemisorganite tegevuse koordineerimise ja kooskõlastamise ülesanne, millega kaasnevad märkimisväärsed täiendavad tööaja ja muude ressursside kulud. See on stsenaariumite A² ja A³, kus moodustatakse kogu maakonda ühendav Pärnumaa KOV üksus, kõige ilmsem puudus. Eeldades, et osavaldadel on tõepoolest sisuline roll kohalike kogukondlike huvide esindamisel, tekib vajadus kuni 19 koostöömehhanismi pidevaks töös hoidmiseks ja nende huvide tasakaalustamiseks ja ühildamiseks formaalsete protseduuride abil. Saavutatav edu KOV subsidiaarsuse eesmärgi osas ei kaalu üles järeleandmisi muude reformiga taotletavate eesmärkide osas nagu valitsemise efektiivsus ja ökonoomsus, ametnike suurem spetsialiseerumine ja professionaalsus, demokraatlik vastutus. Moodustades stsenaariumi A² osavaldades (kuni 19) halduskogu valimiseks ka valimisringkonnad tekib täiendav probleem. Selleks, et tagada väiksemate osavaldade esindatus (1 liikmega) Pärnumaa KOV-üksuse volikogus proportsionaalsuse põhimõtteid järgides, peaks volikogu liikmete arv olema vähemalt kuni 100.

KOV-üksuste ühinemisel Pärnu maakonna territooriumi ulatuses (koos või ilma Kihnu merelise saarvallata) maakondliku koostöö - ning suures osas ka Pärnumaa kui haldus-territoriaalse üksuse - vajadus kaob. Selle asemel tõstatub küsimus sobivast kõrgema taseme koostööregioonist, mis Eesti asustussüsteemi ja keskus-tagamaa funktsionaalseid seoseid arvestades ühendab Pärnumaa Tallinnaga. Stsenaariumid B ja

C sisaldavad erineva hulga koostööpartnereid, KOV-üksusi - vastavalt 4 ja 6. Mõlemal puhul on partnerite suurus paratamatult väga erinev. Pärnu linn (C) või linna ja selle tagamaa territooriumil moodustuv KOV-üksus (B) jääb nii elanike arvu kui võime poolt koostöösse panustada maakonna piires toimivas koostöös selgelt domineerima, mis võib võimendada linna ja maa arenguliste vajaduste erisuste mittemõistmisest. Ääremaalistes paikkondades on ülesannete täitmine ja teenuste osutamine elaniku kohta kulukam kui suuremates keskustes. See ei muutu ühinemistega. Koostöö otsustusmehhanismid peavad seda ebavõrdsust arvestama, aga ka tasakaalustama. Sisulises mõttes tähendab see, et koostöövaldkondade korraldamisel ei tohiks olla võimalik otsustamine Pärnu huvidest lähtumata, kuid Pärnu ei tohiks otsuseid teha kõigi ülejäänute tahte vastaselt. See omakorda tähendab, et Pärnul tekib täiendav vastutus maakonna ülejäänud KOV-üksuste ees. Kuigi stsenaariumis C¹ erineb Pärnumaa KOV-üksuste elanike arv vähemal määral, olulist erinevust territoriaalsete stsenaariumite B¹ ja C¹ vahel koostöö olemuse, võimalikkuse ja vajalikkuse osas ei ole.

Territoriaalsete stsenaariumite võrdluses HR territoriaalsete eesmärkide ning Pärnu maakonna planeeringu keskuste võrgustiku ruumilise lahenduse kontekstis täiesti sobiv lahendus puudub, kuid eelistatud lahenduseks stsenaarium B, kus ühinemise aluseks on keskus-tagamaa suhted ja territoriaalne lähedus. Stsenaarium B annab kohaliku omavalitsuse funktsiooni üksnes maakondlikule keskusele ja piirkondlikele keskustele, kuid HR kriteeriumist lähtuvalt mitte kõigile piirkondlikele keskustele. Stsenaarium C, mis võimaldab vähesel määral ühtlustada Pärnumaa ühinevate KOV-üksuste elanike arvu ja võimekust, eirab Pärnu linnastu osas keskus-tagamaa suhteid ning annab kohaliku omavalitsuse funktsiooni osadele piirkondlikele ja kohalikele keskustele, neid keskusi KOV korralduse mõttes eristamata. Stsenaariumi A erinevate variantide ühine otsene mõju asustussüsteemile seisneb selles, et kohaliku omavalitsuse funktsioon koondatakse Pärnusse ning seda piirkondlike ja kohalike keskuste arvelt. Osavaldade leevendav mõju on HR kontseptsiooni ja eesmärkide valguses vähene.

HR territoriaalsete eesmärkidega ja maakonna keskuste võrgustiku hierarhiaga suurima kooskõla saavutamiseks on asjakohane kasutada toetava lahendusena osavaldasid, mis moodustakse piirkondlike keskuste baasil, mille keskus-tagamaa piirkond ei ole piisav kriteeriumitele ja eranditele vastava KOV-üksuse moodustamiseks. Nendeks keskusteks on Tõstamaa ja Häädemeeste.