



## RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKSi eksperdikomisjon koosolek  
PROTOKOLL nr 3

17.12.2019 nr 14-2/7776-1

Tallinn

Juhatas: Jaak Aab (riigihalduse minister)

Osalesid: Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor), Andres Laisk (Saue vallavanem), Mihkel Juhkami (Rakvere linnavolikogu esimees), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Toomas Sepp (Tallinna linnasekretär), Veikko Luhalaid (Narva-Jõesuu linnavolikogu esimees), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Vallo Olle (ekspert), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor)

Puudusid: Ave Viks (Rahandusministeerium), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Helin Leichter (Riigikogu), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Kady-Ann Sutt (Rahandusministeerium), Kaie Küngas (Rahandusministeerium)

Protokollis: Eveli Kuklane (Rahandusministeerium)

### Päevakord:

- 1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ümbritsevate seaduste pilt.** Olivia Taluste
- 2. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine ja kohaliku omavalitsuse arengu kavandamine.** Sulev Liivik
- 3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse koostamise põhimõtetest.** Olivia Taluste
- 4. Eelmisel koosolekul käsitletud kohaliku omavalitsuse üldpõhimõtete ja ülesannete uus võimalik sõnastus.** Olivia Taluste
- 5. Järgmise koosoleku aeg ja teemad.**

**Jaak Aab** tervitas komisjonis osalejaid ja tänas kõiki, kes on andnud tagasisidet ja teinud ettepanekuid. Aab tutvustas päevakorda ning selgitas, et iga teema juures on võimalus küsida küsimusi, teha ettepanekuid ning toimub arutelu. Päevakorra osas komisjon parandusettepanekuid ei tee.

### 1. KOKSi ümbritsevate seaduste pilt

**Olivia Taluste** tutvustas komisjoni liikmetele juba varem tutvumiseks saadetud kohalike omavalitsuste (KOV) valdkonnaga seotud peamiste seaduste skeemi. Taluste toob välja, et tõenäoliselt tuleb kohaliku omavalitsuse seaduse (KOKS) revisjoni käigus muuta ka kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadust, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust, kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seadust, kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust. Skeemil ei ole toodud lõpuni ammendav loetelu omavalitsustega seotud seadustest – kirjas on olulisemad seadused, mis reguleerivad KOVide ülesandeid ja tegevusi. Neid, mis üksnes nimetavad KOVe nende tegevust olulisel määral reguleerimata, skeemil toodud ei ole. Põhjalikum ülevaade on toodud komisjoni liikmetele saadetud tabelis, kus on kirjas ka seaduste reguleerimisala ja mis ulatuses seadused KOVe puudutavad.

**Airi Mikli.** Vabariigi Valitsuse tegevuskavas (VVTK) on ka KOVide rahastamise teemad, kas kohalike maksude seadus on KOKSi revisjoni vaateväljas?

**Olivia Taluste.** Kohalike maksude seadusega tegeletakse valitsuse tööplaanis järgi eraldi. Sellest oli põgusalt juttu ka komisjoni esimesel kohtumisel. Samuti tegeletakse KOVidele ettevõtluskeskkonna arendamise ülesande andmise küsimusega eraldi lähtuvalt VVTKst.

**Mart Uusjärv.** Kohalike maksude seaduse muutmise ettepanekud tuleb valitsusele esitada juunis 2020.

**Airi Mikli.** Teen ettepaneku, et vähemalt info KOKSiga sisuliselt seotud tegevustest jõuaks ka siia komisjoni.

**Jaak Aab.** Meie ettepanek on hoida need protsessid paralleelselt töös, sest nende eraldi käsitlemine annab juurde paindlikkust. Kindlasti jagame infot ka komisjoniga.

**Mihkel Juhkami.** KOKSi puhul on üleval ühe küsimusena ka see, et kuidas tagatakse finantsiliselt KOVi toimimine – KOV maksud, muud maksud ja KOV tulud. Kusagil peaks avama, mis on need „tulud“. See on avamata ja peaks olema KOKSis täpsemalt kajastatud.

**Jaak Aab.** Kui kõik need seotud küsimused panna ühte pakki, siis me teame, et neid on väga keeruline lõpuni tulemuslikult läbi arutada. Pigem kaardistame need küsimused kõik eraldi ära. Kui need hakkavad KOKSi regulatsiooni puudutama, siis toome need loomulikult ka kõik siia komisjoni. Aga peab arvestama, et paljud lahendused on poliitilise kokkuleppe küsimused ning vajavad eraldi poliitilist otsustamist. Ning seejärel saab nendega KOKSis arvestada.

**Mihkel Juhkami.** Me oleme mitu korda koos käinud ning arutanud kohaliku omavalitsuse põhimõtete ja ülesannete üle, ent täna need igapäevaelus väga suurt tähtsust ei oma. Kaalukamad on küsimused, mis on seotud ülesannete ja rahastamisega. Seega rahastamise teema on otseselt seotud.

**Toomas Sepp.** Kohalike maksude seadus on osa tervikvaatest. Ehk peame kohalike omavalitsuste finantsi teemat natuke laiemalt vaatama. Me ei saa rääkida KOKSist, rääkimata sellest, millest omavalitsuse tulud koosnevad. Tulu ja sissetulekute liigid peaksid olema KOKSis selgemalt kajastatud. ELVLi töörühma aruteludes on jõutud ikkagi arvamuseni, et KOKSi jupiti parandamine ei vii meid oodatud tulemuseni.

**Jaak Aab.** Väljatöötamiskavatsuse puhul peame otsustama põhimõtteliselt, kas teeme uue või parandame vana. Praktika on näidanud, et kui me kõik teemad ühte protsessi kokku paneme ja üritame neid koos lahendada, siis on väga keeruline edasi jõuda. Kui me lahendame küsimused vähemalt ühe kaupa ja need on KOKSiga paralleelselt laual, siis me saame protsesse omavahel sünkroniseerida.

**Sulev Liivik.** Täpsustan, et teie mõte on, et KOKSis peaks olema säte selle kohta, et KOV tulud on erinevad maksutulud, toetused jne?

**Toomas Sepp.** Jah. Me peaksime need läbi mõtlema. See teema on laiem kui kohalik maks, arvestama peab erinevate tulubaasi komponentidega.

## **2. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimine ja kohaliku omavalitsuse arengu kavandamine**

**Sulev Liivik** selgitas, et Rahandusministeeriumis on seoses kohalike omavalitsuste finantseerimisega üleval terve rida tegevusi ja analüüsikohti, näiteks toetusfondi toetuste andmine tulubaasi (jaotatuna tulumaksu ja tasandusfondi kaudu); maade hindamine koos maamaksu muudatustega (arutatakse maja sees ja Maa-ametiga, tähtaeg on jaanuaris 2020); kohalike maksude ülevaatamine ja võimalusel uute väljapakkumine, sh kohalik lõivustamine, keskkonnahäiringute tasustamise kohaliku kasu teema; KOV põhise töökoha parameetri arvestamine tulumaksu ja tasandusfondi jaotuses; KOV keskkonnatasude ülevaatamine ja pensionite arvesse võtmine KOVide tulumaksu osa jaotamisel.

**Mihkel Juhkami.** Siia teemasse kuuluvad erinevad talumistasud ka joonobjektidega seoses, mis viimastel aastatel on teravalt tõusetunud. Näiteks Eesti Energia ja sideettevõtete. Nad põhjustavad keskkonnas selgelt häiringuid, kuid rajaja vastuväide on see, et need on rajatud avalikes huvides, mistõttu mingit tasu ei saa võtta. Lisaks lisandub see kulu siis ju võrgutasule. See ei oleks küll mõeldav tuluallikana, ent oleks KOVile hoob läbirääkimistel näiteks selleks, et suunata ettevõtteid võrke maa alla panema.

**Jaak Aab.** Häiringuid võib ollagi väga erinevat sorti. Keskkonnahäiring võib olla seotud ka näiteks tselluloositehasega. Eesmärk on süsteemselt läbi arutada eriarendused, mis koormavad ja häirivad, ja need ühetaoliselt lahendada. Kui meil on esialgne loetelu probleemidest ja võimalikest lahendustest, siis arutame need ELVLis kindlasti läbi.

**Toomas Sepp.** Kas küsimus selle kohta on veel üleval, et kas ja kuidas pakutakse mitte-elanikele teenuseid – näiteks lükatakse tee lahti, pakutakse haridust jm.

**Olivia Taluste.** Vastavalt siin komisjonis arutatule on sel teemal koostamisel ekspertanalüüs, mis valmib detsembri lõpus.

**Airi Mikli.** Teenuste osutamine on põhimõtteline küsimus sellest, et kuidas määratleda kogukonda. Kas on õige määratleda ainult rahvastikuregistri põhisel.

**Sulev Liivik.** Soome kohaliku omavalitsuse seaduses on kolm gruppi, kellega on KOVil kohustused – elanik, ettevõtja ja kinnisvaraomanik. Selle põhjal saaks läbi mõelda KOV ülesanded ja rahastamise.

**Vallo Olle.** Sama küsimus oli sees ka pöördumises, mis õiguskantsler esitas Riigikohtule puudutavalt sotsiaalvaldkonda. Riigikohus peaks peagi otsuse tegema.

**Jaak Aab.** Ka ajutise tööloaga Eestis viibijatele teenuste pakkumine on sama konteksti küsimus.

**Toomas Sepp.** Kas on kaalumisel ka lahendus, et osa ettevõtte käibemaksust laekuks KOVile, kus ettevõtte tegutseb?

**Jaak Aab.** Selles osas poliitilist kokkulepet ei ole. Kui on tarvis, tuleb see uuesti arutamisele tuua.

**Toomas Sepp.** On kindlasti ka lihtsamaid variante, kuidas tõsta KOVide huvi kergelt keskkonda häiriva ettevõtluse vastuvõtmiseks.

**Jaak Aab.** Osades KOVides tehakse ka täna ettevõtjatega kokkuleppeid.

**Toomas Sepp.** Soomes on ka maa sihtotstarbe muutmine tasustatud.

**Sulev Liivik.** KOVide arengu kavandamise osas tuleb kaaluda KOKSi täiendamist, et oleks võimalik teha KOVide ühiseid valdkondlikke arengukavasid (soojamajandus, kergliiklusteed). KOVide arengu kavandamisel võiks läbi mõelda, kas ja kuidas saab KOKSi raames anda ministriumitele suunise, et asendada valdkondlikes seadustes ette nähtud valdkonna arengukavade koostamise kohustuse (nt ÜVK) hoopis valdkondlike analüüside koostamise kohustusega. Üks variant on KOKSi kaudu ühtlustada terminoloogiat, sest selles osas valdkondlikke seadusi me muutma ei läheks. Tallinna linn on teinud ettepaneku, kuidas vastavas regulatsioonis detailsust vähemaks saada.

**Karin Tenisson-Alev.** Siia haakuvad ka hallatavate allasutuste arengukavad – lasteaedadel ja koolidel peavad arengukavad olema. Peab olema selge tervikvisioon. Samuti on oluline läbi mõelda arengukava perioodid.

**Airi Mikli.** Kas põhimõte, et riik ütleb ette, milliseid analüütilisi dokumente peab KOV tegema, ei jää möödunud aega. Mida teha, et selliste dokumentide koostamise kohustus ei oleks seaduses, vaid oleksid normaalse planeerimistegevuse osa? KOVid saavad järjest rohkem aru, et on vaja analüüsida ja nõu küsida ekspertidelt. Praegu aga riik ei aktsepteeri seda. Näiteks on kooskõlastusringil jäätmeseaduse muudatused, mille kohaselt hakkab keskkonnaamet kooskõlastama KOV jäätme-eeskirja.

**Mihkel Juhkami.** Kui meil on kolme KOVi peale üks ühisveevärgi ja kanalisatsiooni ettevõtte, miks me peame tegema kolme valla kohta eraldi arengukava sel teemal ja siis veel lisaks asutuse arengukava. See on täiesti tarbetu.

**Veikko Luhala.** Arengukava tegemine on seotud avalikkuse kaasamisega. Kui see vabaks anda, siis võib juhtuda, et üks kaasab ja teised mitte. Kui seadusenormi ei ole, siis võidakse jätta kaasamine tegemata.

**Pipi-Liis Siemann.** Sellised nõuded tekitavad formaalsust juurde. Kuna seadus ütleb, et selline kava peab olema, siis tehakse sisusse süüvimata.

**Mihkel Juhkami.** 10-20 aastat tagasi olid sellised nõuded omal kohal, nüüd enam mitte. Tuleb jälgida, et struktuuriperioodi rahastus-eeskirjades ei oleks nõudeid, et mingi projekti esitamiseks peab tegevus tingimata valdkondlikus arengukavas olema mainitud.

**Sulev Liivik.** KOFS kiire muudatusega (2020 alguses eelnõu) on plaanis üle minna arvestusüksuselt konsolideerimisgrupi arvestusele. KOFSi põhjalikum revisjon on plaanis mitte enne kui 2021. aasta teises pooles. KOFSi revisjoni tulemusi määrab mh, kas KOKS muutub üldisemaks ja väärtuspõhisemaks, millised on riigi kogemused TERE rakendamisel, millised on KOVide ootused (planeeritud uuring) ning kuidas õnnestub juurutada KOV teenustasemetel põhist mõtlemist. Kui 2021 on KOKSi tegemine avatud, siis saame ühendamist arutada. Leiame, et kui KOKSi tervikteksti ei ole otstarbekas teha, siis ei ole mõtet KOFSi sinna juurde kirjutada indeksiga paragrahvidega.

**Toomas Sepp.** Kas KOFSiga ei jõua varem tegeleda ressursi või inimeste puuduse tõttu?

**Sulev Liivik.** Mõistlikkuse põhjus on ka. Me peame kõigepealt teatud küsimused läbi mõtestama ja alles siis saame edasi liikuda järgmistesse faasidesse. Tulemuspõhisus, teenustasemed – me vajame KOFSi jaoks sealt sisendit, aga praegu on selleks veel vara. Need on eeldused, mille peame ära ootama.

**Jaak Aab.** Kui arutelu käigus tuleb mõne VVTK punktiga seoses uus suund, siis neid arutatakse alati läbi. Oleme avatud.

**Vallo Olle.** Palun selgita, mida pead silmas kas KOKS kirjutatakse üldisemaks ja väärtuspõhisemaks ja selle seos KOKSi revisjoniga.

**Sulev Liivik.** Praegu on etteheide, et KOKS on väga detailne. Küsimus on selles, kas see muutub deklaratiivsemaks ja mitte nii detailseks. Ei saa teha nii, et KOKS on üldine ja KOFs väga detailne.

**Airi Mikli.** Kas ma teen õige järelduse, et juhul kui KOKSi muudatused ei ole 2021. a II pa vastu võetud, siis see üks ei ole suletud, et KOFSi ülevaatamisel viia vajalikud sätted KOKSi.

**Jaak Aab.** See võimalus on olemas. Siis saame kaaluda. Kui paralleelsete VVTK teemade läbimisel on punkte, mille lahendusi saab konsolideerida KOKSi, siis seda igal juhul võime teha.

**Sulev Liivik.** Riigi ja KOVi partnerluse osas tuleb suunata selle poole, et riigi roll peaks olema nõustamine ja koordineerimine. On olnud kriitika, et riik keelab ja käseb. Siin on meil palju arenguruumi.

**Jaak Aab.** Meie suund on, et KOVil oleks rohkem vabadust ja autonoomiat – selle juurutamine on pidev protsess. Oleme paar viimast aastat tegelema sellega intensiivsemalt.

**Sulev Liivik.** Samuti on üks teema, millega tegeleme, KOVidele riigilt uute ülesannete andmine. Mart Uusjärv juhib neid arutelusid. Et praeguste läbirääkimiste konteksti veidi muuta, siis ei peaks rõhk olema mitte sellel, et riik tahab anda ülesandeid ja KOVid küsivad raha, vaid sellel, mis siis selle muudatusega paremaks läheb. Midagi sarnast Soome kohalike omavalitsuste seaduse majandusprogrammiga.

**Mart Uusjärv.** Riigi tasandil KOVidele tegevuste andmine on käimas. Koostöös Sotsiaalministeeriumi ja ELVL-iga on kokkulepe viia järgmise aasta alguses läbi analüüs ja vaadata kahte suurt valdkonda: sotsiaalvaldkonna teenused ja esmatasandi tervishoid. Nendes teemades vaadata läbi, milliseid ülesandeid on võimalik KOV tasandile anda, mis on selleks vajalikud finantsid, plussid ja miinused ning ajaperspektiiv.

**Jan Trei.** Kas partnerluse teemasse võiks ka ELVLi rolli sisse kavandada? Et anda liidule tugevam ja selgem juriidiline roll ka näiteks läbirääkimiste osas.

**Mart Uusjärv.** Järgmine eksperdikomisjoni teema on KOVide koostöö. Seal saab liidu rolli arutada. Samuti küsimust kohustuslikust liitu kuulumisest.

**Toomas Sepp.** Mis määrani saab liit esindada KOVe. Praegu KOVid ikkagi liitu esindamas hea meelega ei näe paljude küsimuste puhul. See tuleb ka liidus endas läbi vaielda. Teiseks tahan välja tuua, et ülesannete üleandmisel tuleb mõelda ka vahendite arvestamise meetodikale, et ülesanded tulevad üle ka tegeliku vajaliku rahastusega. Et arvestataks ka IT kulu, ruumi kulu jms.

**Sulev Liivik.** Perekonnaseisutoimingute puhul on arvestatud nii palga-, töökoha majanduskulu ja amortisatsioon. Seal on väga hästi kattev matemaatika taga.

**Mihkel Juhkami.** Rahvastikutoiminguid tehakse igas KOVis. Ent nägin sel suvel ise, et mõnes KOVis oli kollektiivpuhkus ning inimesed suunati toimingute tegemiseks Rakvere linna.

**Pipi-Liis Siemann.** Uute ülesannete üleandmise juures panevad mind väga kõhklema teenuste standardid ja tasemed. Näiteks riigiamet sotsiaalvaldkonnas saab täna viidata järjekordadele ja nappusele rahas, siis KOVil sellist varianti ei ole.

**Toomas Sepp.** Mul on kaks soovitus. Katsume mõelda, kumba pidi on seda sotsiaalteenust kodanikule efektiivsem anda. Mõnda asja ongi võibolla mõttekam riigi tasandil teha, näiteks invaparkimise kaardid. Teiseks, teenuste üleandmisel tuleb rääkida ka standardist – ministeerium peab jätkama teenusesse panustamist kas näiteks infosüsteemi või standardi vms kaudu.

**Mart Uusjärv.** Detsentraliseerimine pole eesmärk omaette. See on vahend, et suurendada KOVi otsustusõigust. Kohapeal on võimalik kujundada see teenus selliseks, nagu seda on kohapeal mõistlik pakkuda. Sotsiaalteenuste puhul võib olla kõige suurem potentsiaal, sest siin on inimeste vajadused

kõige erinevamad. Teame, et ministeeriumid ei taha eriti midagi üle anda. Täna me oleme saavutanud selle, et Sotsiaalministeeriumil on vähemalt valmidus mõelda suurtes teemades teenuste üleandmise osas.

**Toomas Sepp.** Ka töövahendite üleandmist tuleb vaadelda, et ka KOVid saaksid oma lahendused olemasolevate infosüsteemide platvormide külge liita.

**Pipi-Liis Siemann.** Enne teenuste üleandmist tuleb üle vaadata ka selle teenuse defitsiidi ja eesmärgi osa. Kui me anname üle teenuse koos defitsiidis vahenditega (spetsialistid, raha, teenuskohad), siis tegelikult sisus midagi ei muutu. Võibolla on küsimus ka eesmärgis – lepime kokku, milleni me tahame üleandmisega jõuda.

**Mart Uusjärv.** Eesmärk on teenust inimese jaoks paremini osutada.

**Jaak Aab.** Inimesele on üldjuhul parem saada teenust lähedalt kui kusagilt kaugelt.

**Jan Trei.** Kõiki ülevõetavaid teenuseid ei pruugi olla mõistlik lahendada ka kitsalt ühes KOVis. Võiks vaadata mastaabiefekti võimalusi, ülepiirilist, maakondlikku koostööd.

**Airi Mikli.** On mõeldamatu, et KOV täidab riigi ülesannet rahvastikuregistri toimingute osas ning siis otsustab seda puhkuste perioodil mitte täita. Kas sellisel juhul ei tuleks KOKSi muutmise kontekstis rääkida ikkagi ka sellest, mis saab siis, kui KOV oma ülesandeid ei täida. Omavalitsused on ikka veel liiga väikesed.

**Jaak Aab.** Järgmiste ülesannete üleandmisel peaks vaatama ka piirkondliku koostöö võimalusi.

**Airi Mikli.** KOKSis peaks olema mingi tagajärg kui KOV teenust ei täida.

**Andres Laisk.** On ebaefektiivne olla kogu aeg igal pool kohal. Võib teha kokkuleppeid teiste KOVidega ajutiseks katmiseks. Ei ole mõistlik panna peale ebaefektiivseid nõudmisi.

**Airi Mikli.** Kui on kokkulepe, siis on teine asi, aga antud juhul seda ei olnud.

### **3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamise põhimõtetest**

**Jaak Aab.** VTK peaks olema kabinetis juunis 2020.

**Olivia Taluste.** VTK on nõusoleku hankimine selleks, et seaduseelnõud koostama asuda. Justiitsministeerium on selgitanud, et enne seaduseelnõu väljatöötamist tuleb läbi mõelda, milles on täpsemalt probleem, mida lahendatakse, kas see on õiguslikku laadi ja kas seda saab lahendada ainult läbi seaduse muutmise või saab seda teha ka seaduse parema rakendamise teel. VTK lähenemine on probleemikeskne. VTK kooskõlastatakse asjaomaste ministeeriumitega, KOVide ja KOV liitudega ja põhiseaduslike institutsioonidega. Kui VTK on kooskõlastatud, siis saame asuda eelnõud välja töötama.

Need teemad, mis me oleme juba eksperdikomisjoniga läbi rääkinud, saame kirjeldada ka VTK-s. Paralleelselt VTK koostamisega me loomulikult töötame ka eelnõu versioonidega. Kuna ettepanekuid ja probleeme on palju, siis oleme need rühmitanud. Iga teemavaldkonda käsitleme sarnaselt: probleem, sihtrühmad, eesmärgid, alternatiivide võrdlemine. VTK kõiki teemavaldkondi ei jõua me komisjonis enne juunit 2020 läbi arutada. Neid, mida komisjonis ei jõua arutada, nende osas oleme VTK-s üldisemad. VTK-s saab olema u 13 teemavaldkonda.

KOKSi uuendamise ülesanne tuli algselt koalitsioonilepingust. Ent juba varem olime tegelenud probleemide kaardistamisega. Suheldes justiitsministeeriumiga jäi VTKsse sõnastus seaduse

muutmisest mitte tervikteksti koostamisest. Siiski ei tohiks KOKS revisjoni all mõista ainult olemasolevate puuduste kaardistamist ja lahendamist, vaid siiski ka KOKSi täiendamist, kui vajadus seda tingib.

Igasuguse seaduse muutmise puhul tuleb vaadata ka senist tõlgendus- ja kohtupraktikat. Me räägime tervikuna kogu KOKSi ülevaatamisest mitte ainult üksikutest sätetest. VTK raames me peame teemasid grupeerima, aga seda ei tuleks mõista nii, et me vaatamegi ainult konkreetseid teemasid jättes üksikuid paragrahve vahele. Me ei jäta midagi vahele.

Kaardistame kõigepealt probleemid ja siis protsessi lõpu poole saame tagasi tulla küsimuse juurde kas jääda KOKSi muutmise juurde või on tarvis siiski koostada uus terviktekst. Praegu on muutmisel rohkem plusse kui uuel terviktekstil. Tuleb arvestada *ultima ratio* põhimõtet, et muudatusi tehakse ülimal vajadusel. Uue tervikteksti tegemisel on hõlpsam teha kogu seaduse tekst tänapäevaseks. Aga tagajärjed on väga mahukad ja tõsised: kuna materiaaõigus muutub, siis peavad KOVid kõik määrused muutma, muud õigusaktid ja lepingud üle vaatama, viited muutma. See on väga suur restart KOVidele. Senine tõlgendus- ja kohtupraktika kaob. Võimalik, et menetlusökoonoomia ja õiguskorra stabiilsus, mida pakub olemasoleva seaduse muutmine, kaalub seega uue tervikteksti üles.

13. novembril käsitles Riigikogu otsuse „[Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030](#)“ eelnõud. Seal on väga hästi kokku võetud senine kogemus kodifitseerimisest ja tutvustatakse uusi meetodikaid. Soovitus on mitte kirjutada erinevaid seadusi kokku. See on huvitav materjal, millega soovitan tutvuda. Kodifitseerimise puhul toodi välja tõlgendusraskusi. Kodifitseerimisel tehakse enamasti seaduse üldosa ja eriosa. Ent praktika on selline, et valdkonna ministriumid lähtuvad oma valdkonna korraldamisel ikkagi kitsalt oma valdkondlikust eriosast. Tekivad suured käärid üld- ja eriosa vahel ning üldnormist tehakse väga sageli erisusi. Seaduste kokku kirjutamine ei saa ise olla eesmärk, lähenemine peab olema ikka probleemikeskne.

## Arutelu

**Jaak Aab.** Mina ei välistaks kumbagi varianti: ei muudatusi ega uut tervikteksti. Sõltub sellest, milliseid muudatusi me tahame näha. See otsus peaks olema tehtud maiks 2020.

## 5. Järgmise koosoleku aeg ja teemad

### Arutelu

**Mihkel Juhkami.** Me oleme mitu korda arutanud üldiste teemade üle. Nüüd peaks edasi minema sisuliste teemadega.

**Olivia Taluste.** Eksperdikomisjoni arutelu teemade järjekord ei jälgi seaduse struktuuri, vaid on rühmitatud sisuliselt.

**Mihkel Juhkami.** Me ei peaks alustuseks keskenduma finantsteemadele. See võiks jääda hilisemaks.

**Mart Uusjärv.** Eksperdikomisjoni eelmisel koosolekul panime paika ajakava aruteludeks. Põhimõte oli, et alustame üldisematest küsimustest ja liigume üksikumale. Kui on vaja teha mingeid muudatusi kavas, siis saame seda jooksvalt teha. Tehke oma ettepanek.

**Mihkel Juhkami.** Probleemikohti on seaduses läbivalt väga erinevates kohtades. Me peaksime liikuma kasvõi peatükkide kaupa. Sinna sisse peaksid mahtuma ka laiemad arutelud – nt tegevdirektorite palkamine. Jätaks finantspoole ja üldteooria nüüd kõrvale.

**Jaak Aab.** Järgmine teema on KOV koostöö ja teenuspiirkonnad.

**Mihkel Juhkami.** Need teemad on pigem teisejärgulised.

**Toomas Sepp.** Kui valimiste osas tahame midagi muuta, siis see on prioriteetne ja on viimane aeg sellega praegu tegeleda. Samuti volikogu protseduuride ettekirjutamise teema – ühelt poolt ei taha väga detailseid ettekirjutusi, ent teiselt poolt sooviks, et protseduurid oleksid selged. Valla- ja linnasekretäride listis käib näiteks arutelu elektrooniliste volikogu istungite läbiviimise teemal.

**Olivia Taluste.** KOKS on siin väga paindlik, ta ei reguleeri, enesekorraldusest tulenevalt on elektroonilised istungid seega võimalikud.

**Arne Koitmäe.** Valimiste osas on järgmine tähtaeg valimised oktoobris 2021. Kui need valimised on möödas, siis selle koosseisu volituste kestuse ajal on raske hakata volikogu liikme volituste peatumise ja lõppemise tingimusi ümber hindama.

**Toomas Sepp.** Kui suur on poliitikute tahe selles, et jaoskonnad peavad kogu aeg ka väikestes kohtades lahti olema. Sellistel küsimustel võiks arutada.

**Olivia Taluste.** Arutelu teeme igal juhul ka valimiste teemal. Kui aga on vaja kiiremaid lahendusi, siis KOKSi protsessi sees neid ei saa, siis peabki ettepaneku tegema kas Justiitsministeeriumi või Riigikogu põhiseaduskomisjoni, kes algataks kiireloomulised muudatused.

**Jaak Aab.** Siin me vaatame teemasid läbi süstemaatiliselt. Kiirete asjade viimist selle eksperdikomisjoni kaudu ma pigem väldiksin.

**Toomas Sepp.** Valimisteemat võiks käsitleda kahel korral. Üks kord arutame, et milliseid teemasid peaks arutama. Vahepeal keegi valmistab ette ning seejärel otsustame. Seda protseduuri läbi käimata ei saa me õigeid vastuseid.

**Arne Koitmäe.** Justiitsministeeriumis on kogunenud töörühm, kes arutab praegu Riigikogu valimise seaduse muutmist.

**Sulev Valner.** Kui räägime järgmiste koosolekute päevakorrast, kas teil on praktiline ettepanek, et järgmise koosoleku teema võiks olla valimiste korraldus?

**Mihkel Juhkami.** See võiks olla midagi muud kui koostöö ja liitude teema.

**Sulev Valner.** Me oleme eksperdikomisjoni koosolekute kava arutanud siin komisjonis ning edastanud teile vahepeal veel paaril korral. Keegi pole senini öelnud, et jaanuariks planeeritud koostöö teemat ei peaks arutama.

**Olivia Taluste.** Mõte oli kohtuda jaanuaris Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunikega ja kaasata ka riigi valimisteenistus ning valimiste ja KOV sisemise korraldusega seotud laiemad teemad läbi arutada. Seejärel oleksime saanud tulla eksperdikomisjoni ette.

**Mihkel Juhkami.** Sisendit peaks küsima ka KOVidelt valimiste läbiviijatena, aga siamaani pole kaasatud.

**Olivia Taluste.** Küsimus on protsessi järjekorrast. Kui on tarvis valimiste korraldus ette poole tõsta eksperdikomisjonis, siis peame ka ettevalmistavaid tegevusi ette poole tõstma. Aga kui on kiireloomulised muudatusvajadused valimisseaduses, siis tuleks seda protsessi suunata pigem Justiitsministeeriumi kaudu mitte KOKSi revisjoni kaudu.



**Mihkel Juhkami.** Pikema koosoleku teema on praegu märtsis, kus on mahulisemad ja keerukamad asjad. Selleks aruteluks peaks pikemalt aega planeerima.

**Karin Tenisson-Alev.** Vallasekretärina tunduvad KOV koostöö teemad tõesti vähempakilised. Volikogu korraldus ja valimised tunduvad kaalukamad ja kui on võimalus, võiks need tõesti tõsta ette poole. Mis puudutab valimiste korraldust, siis see arutelu on mõistlik korraldada Tallinnas, sest kaasatute ring Tallinna poolt on oluliselt suurem.

**Jaak Aab.** Aga kordan veel, et kiireloomulisi valimisteemasid ei ole mõistlik selle protsessi kaudu käsitleda. KOVVS on Justiitsministeeriumi valdkond.

**Airi Mikli.** Pigem oli Toomase mõte kutsuda Justiitsministeerium siia tutvustama seda, mis on toimumas. Teiseks ei tohiks jääda siin arvamust, et valimiste korraldusega on valge leht ees. Mingid otsused on juba tehtud järgmiste valimiste muutmiseks. Inimesed siin laua taga ei pruugi ka ette kujutada, mis täpselt muutuma hakkab, kui meil ei ole kindlat jaoskonda või kui meil on elektroonilised nimekirjad. See kõik muudab kogu paradigmat. Valimiskorralduse muudatustest ei ole mõtet rääkida tänases kontekstis.

**Mihkel Juhkami.** Valimiskorralduse arutelu saab arutada, et mis on valimiskorralduse muutmise eesmärk – kas tahame midagi lihtsamaks teha, tehniliselt muuta, valimisaktiivsust muuta. See on laiem teema.

**Karin Tenisson-Alev.** Vahetame siis mai ja jaanuari aruteluteemad ära.

**Mihkel Juhkami.** Siis saame nüüd kiiresti saata valla- ja linnasekretäridele sisendi küsimuse jaanuari aruteluks.

**Olivia Taluste.** Märtsis valmib ka Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellitud analüüs, mis regionaalse koostöö teemasse puutub. Siis saame seda ka tutvustada.

**Sulev Valner.** Riikliku järelevalve teemat saame arutada aasta teises pooles, sest meil on selleks tellitud samuti analüüs, mis eelduslikult valmib septembri lõpuks 2020. Vaatame kaugema osa veelkord üle. Edastame uuendatud kava.

**Mihkel Juhkami.** Koostöö arutelu juures võiks olla ka ülevaade, et milline on üle Eesti KOVide koostööasutuste reaalne praktika. Kuidas on see lahendatud.

**Olivia Taluste.** Meil on kohe tulemas MAROdega kohtumine, kus seda saab kaardistada. See info on Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonnal olemas ka.

**Karin Tenisson-Alev.** Jaanuari koosolek toimub Järvamaal, asukoha täpsustame.

**Sulev Valner.** 24. jaanuaril, alustame kell 11.

**Mart Uusjärv.** Me leppisime kokku järgmise arutelu teemad. Kui teil on järgmise koosoleku teema osas küsimusi või ettepanekuid, siis saatke need palun kirjalikult. Meie omalt poolt valmistame ette arutelumaterjali, kus saame teie ettepanekute ja märkustega arvestada. Saadame uuesti laiali ka loetelu probleemidest, mida oleme kavandanud nende teemade all käsitleda.

#### **4. Eelmisel koosolekul käsitletud KOV üldpõhimõtete ja ülesannete uus võimalik sõnastus**

**Olivia Taluste.** Siinkohal tutvustame lühidalt tulemusi, kuhu eelmise koosoleku pinnalt jõudsime. Oleme sõnastanud normi väga esialgsed versioonid, mis sisaldavad ka toormärkusi. Arvestasime teie poolt esitatud ettepanekuid – proovisime vältida punkte ja kasutada sujuvamat ja avatumat sõnastust.

**Mihkel Juhkami.** Haridusvaldkonnas välhitakse mõistet „hariduse andmine“.

**Sulev Valner.** Vahepeal oli ka väiksema ringi ekspertidega arutelu, kus käisime sõnastusi üle ja otsisime parimaid lahendusi.

**Mart Uusjärv.** Üks paralleelne teema oli KOV roll ettevõtluskeskkonna arendamisel. Praegu formuleerime ettepanekuid, mida laiemalt arutada. Ühe teemaga on läbi käinud ettevõtluskeskkonna arendamine ka KOKSi kontekstis. Kas iga KOVi ülesanne eraldi või KOVide koostöös täidetav ülesanne. See on üks täiendav nüanss, mis peaks KOV ülesannete hulka lisanduma. Naaberriikidel on kogemusi, et kui teha KOVile ettepanek midagi ettevõtluskeskkonna arendamiseks ette võtta, siis ütleb KOV, et see pole tema ülesanne. Või siis teisipidi, kui KOV läheb küsima riigilt maad ettevõtluskeskkonna arendamiseks, siis ütleb riik, et see ei ole KOVi ülesanne.

**Andres Laisk.** Siin peab mõistma, et see ei saa olla ühepoolne kohustus. Et antakse ülesanne, aga ei anta võimalust seda elukeskkonnaga siduda ja realiseerida. Täna me vastavalt oma võimekusele teeme seda, aga kui see muutub seaduses meie kohustuseks, siis on ettevõtted meil ukse taga ja ütlevad, et täitke oma kohustus. Kohustuse pool on, aga tulu poolt ei ole. Tulu pool tuleb samuti läbi mõelda.

**Mihkel Juhkami.** Ligipääsude rajamine, infrastruktuuri ehitus jne – kas KOVil on see kohustus välja ehitada või ei ole.

**Sulev Valner.** Enne järgmist kohtumist on mõtte KOV sisemise töökorralduse teema ettevalmistamiseks väiksemas ringis nõu pidada. Kes eksperdikomisjonist on valmis osalema sellel vaheperioodil toimuval kohtumisel?

Vastasid Mihkel Juhkami, Pipi-Liis Siemann, Vallo Olle, Andres Laisk, Karin Tenisson-Alev, Airi Mikli.

**Mihkel Juhkami.** ELVL kaalub valla- linnasekretäridelt kirjaliku sisendi kogumist jaanuari koosoleku teema osas.

**Olivia Taluste.** Ka meie kogusime valla- ja linnasekretäridelt sisendit, aga see oli kohtumiste formaadis, kirjalikku valla- ja linnasekretäride poolset sisendit meil ei ole. Vaid üksikud on saatnud oma kirjalikke märkusi mõne teema osas.

#### **Otsustati:**

1. Paralleelselt toimuvatest ja KOKSi revisjoniga seotud VVTK tegevustest antakse perioodiliselt ülevaade ka eksperdikomisjonis.
2. KOV koostöö teema arutamisel võetakse päevakorda ka ELVL-i roll, sh läbirääkimispartnerina.
3. Kiireloomulisi KOVVS-i muutmist eeldavaid küsimusi KOKSi revisjoni käigus ei käsitleta, nende osas tuleb teha koostööd Justiitsministeeriumiga.
4. Muudeti eksperdikomisjoni koosolekute kava:
  - a. Jaanuaris käsitletakse KOV sisemine korralduse, KOV juhtimise mudelite (sh mittepoliitilise juhi võimalus), volikogu töökorralduse ja valitsuse töökorralduse teemasid.
  - b. Mais arutatakse KOV koostöö, sh omavalitsusliitude temaatika ja maakonna või piirkonna arengu kavandamise teemasid.
  - c. Riikliku järelevalve teemat arutatakse sügisel peale analüüsi valmimist.
5. Järgmine eksperdikomisjoni kohtumine toimub 24. jaanuaril algusega kell 11 Järvamaal.
6. Järgmise koosoleku ettevalmistamiseks saadab Rahandusministeerium eksperdikomisjoni liikmetele sel teemal kaardistatud probleemide kirjeldused, eksperdikomisjoni liikmed

teevad antud tähtaja jooksul parandus- ja täiendustepepanekuid. Kohtumise ettevalmistamiseks toimub vahekoosolek.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jaak Aab

Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Eveli Kuklane

Protokollija