



**Kohaliku omavalitsuse korralduse  
seaduse uuendamiseks moodustatud  
ekspertkomisjoni koosoleku  
PROTOKOLL**

17.06.2020 nr 14-2/4526-1

Elektrooniline koosolek

Koosolek toimus 19.05.2020 ning algas kell 11.00 ja lõppes kell 13.50.

Juhatas: komisjoni esimees Jaak Aab

Protokollis: Eliko Saks

Võtsid osa: komisjoni esimees Jaak Aab (riigihalduse minister), Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Andres Laisk (Saue vallavanem), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Toomas Sepp (Tallinna linnasekretär), Veikko Luhalaid (ELVL tegevdirektor), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Vallo Olle (ekspert)

Puudusid: Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Helen Kranich (Justiitsministeerium), Kaie Kungas (Rahandusministeerium), Tiina Üksvärav (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Siiri Pirn (Riigikantselei), Priidu Ristkok (Rahandusministeerium), Kady-Ann Sutt (Rahandusministeerium), Risto Kask (Rahandusministeerium), Kersten Kattai (Tallinna Ülikool), Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Päevakava:

1. KOV koostöö (erinevatel tasanditel), sh OVLide korraldus.
  - 1.1. Koostöö regionaalsel tasandil.
  - 1.2. Koostöö maakondlikul tasandil: koostöös täidetavad ülesanded; maakondlike OVLide korraldus (OVLi kuulumise kohustuslikkus, OVL õiguslik vorm, OVL regulatsioonid KOKSis või KOLSis).
  - 1.3. Muu KOV vaheline koostöö: täiendavad koostöövormid, KOV ühisameti regulatsioon, muud koostöö regulatsioonid.
2. KOV rolli suurendamine ettevõtluskeskkonna arendamisel.
3. Maakonna/piirkonna arengu kavandamine: maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskava kinnitamine.

**Jaak Aab** juhatas sisse koosoleku ning tutvustas päevakava. Päevakava kohta muudatusettepanekuid ei esitatud. Ekspertkomisjoni koosolekule on ettevalmistatud materjalid, milles käsitletakse päevakavas olevate teemade kohta lahendust vajavaid küsimusi ja põhimõttelisi suundi lahenduste väljatöötamiseks.

Koosoleku juhataja andis sõna Kersten Kattaile, kes tutvustas enne päevakava punktide arutamist vastvalminud Eesti regionaaltasandi arengu analüüsi<sup>1</sup>.

**Kersten Kattai.** Esinen uurimiserühma esindajana, Tallinna Ülikooli õppejõu rollis. Eesti regionaaltasandi arengu analüüsi tellis Harjumaa Omavalitsuste Liit koostöös teiste maakondlike omavalitsusliitude ja arenduskeskustega. Analüüsi koostasid Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli, OÜ Geomedia, Tallinna Tehnikaülikooli teadlased ja teised eksperdid, kellest mitmed on ühtlasi KOKS eksperdikomisjoni liikmed.

Uuringu eesmärk oli analüüsida regionaalse valitsemise alternatiive ja selle tulemustest lähtuvalt esitada konkreetset ettepanekut regionaalseks valitsemiseks. Analüüsi käigus kaardistati Eesti regionaaltasandi olukord, mille käigus kirjeldati maakondlikke ja regionaalseid arendusorganisatsioone, neile seatud ülesandeid ja nende poolt kasutatavaid ressursse, analüüsiti regionaalse valitsemise alast akadeemilist kirjandust ning teiste riikide regionaalse juhtimise kogemusi, kujundati regionaalse valitsemise korralduse sisukomponendid ja kirjeldati nende alternatiive, viidi läbi regionaalse juhtimismudeli komponentide alternatiivsete lahenduste teostatavuse ja mõjude eksperthindamine ning sõnastati poliitikaettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks Eestis.

Uurimiserühm formuleeris regionaalse valitsemise mõiste. Regionaalse valitsemisena käsitletakse juhtimistasandit, mis paikneb kohaliku omavalitsuse ja riigi kesktasandi vahel. Analüüsis omab regiooni ennekõike valitsemislikku/juhtimislikku tähendust. Seejuures arvestatakse Eesti valitsemiskorralduslikku konteksti (ühetasandiline omavalitsussüsteem) ning Eesti õigus- ja halduspraktikat, millest tulenevalt võib regionaalne valitsemine olla nii riiklik kui kohalik. Regionaalne valitsemine ei välista juhtimistasandi riiklikku ega omavalitsuslikku olemust ja eelistatakse selle kujundamist kesk- ja kohaliku tasandi partnerluses.

Analüüsi keskseks meetodiliseks ülesandeks oli regionaalse juhtimismudeli eksperthindamine ning selle komponentide alternatiivide teostatavuse ja eeldatavate mõjude analüüs. Analüüsi tulemusena töötati välja regionaalse valitsemise mudelite alternatiivid. Määratleti mudeli kaheksa komponenti: juhtimise territoriaalne mastaap ülesannete täitmiseks; juhtimise korralduse organisatoorne valdkondlik ühtsus; otsustuskogu mandaadi päritolu; juhtimismudeli õiguslik vorm; juhtimisse kaasatud osapooled; koostöö kohustuslikkus; otsustuskogus otsuste vastuvõtmise mehhanism ja ülesannete täitmise tulubaas. Iga nimetatud komponendi osas sõnastati mudeli peamised alternatiivid, mida hinnati teostatavuse (õigusruum, valitsemispraktika, valmisolek muutusteks) ja eeldatavate mõjude (demokraatia, otsustusvõime, haldussuutlikkus, ökonoomsus, regionaalne areng, identiteet) aspektist. Sellesse andsid oma panuse 55 akadeemilist, kohaliku ja riigi kesktasandi eksperti.

Analüüsi tulemusel on regionaalse juhtimismudeli ja maakonna tasandi koostöö tugevdamise eelistatud lahendused (hinnatud kaheksa komponendi lõikes) järgmised:

Juhtimise territoriaalne mastaap ülesannete täitmiseks. Kaks territoriaalset ruumi, kus tuleks vaadata regionaalseid funktsioone – maakondlik ja regionaalne. Maakondlik tasand omab olulist positiivset mõju Eesti regionaalse halduskorralduse subsidiaarsusele ning piirkondlikule identiteedile ning on sobiv esmatasandi üksustest suuremat mastaapi nõudvate, kuid olemuslikult KOV ülesannete täitmiseks. Maakondlikul tasandil hinnati mõistlikuks lahendada sotsiaalteenuste ja ettevõtlusarenduse valdkondi. Vajalik on ka nõ suurregioonide tase, kus olemuslikult ühiste ülesannete täitmisel toimub riigi ja KOV koostöö, sh regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus. Regionaalsete ülesannete eksperthindamisel sai tugevaima toetuse nende korraldamine neljas regioonis.

---

<sup>1</sup> Eesti regionaaltasandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud, Tallinn, 2020. <http://hol.ee/eesti-regionaal-tasandi-analuus-536>

Juhtimise korralduse organisatoorne valdkondlik ühtsus. Maakonna tasandi koostöö tugevdamisel toetatakse maakondlike arendusorganisatsioonide konsolideerimist. Samuti eristub regionaalsel tasandil oluliste positiivsete mõjude alusel teistest valikuvõimalustest lahendus, kus luuakse ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks.

Otsustuskogu mandaadi päritolu. Kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaalsel tasandil toimub riigi ja KOV koostöö ning eelistatud variant on koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu.

Juhtimismudeli õiguslik vorm. Kirjaliku eksperthindamise alusel kaasneks kõige enam positiivset mõju lahenduse korral, kus regionaalne valitsemine toimuks avalik-õigusliku juriidiline isiku vormis, mis võimaldab selle juhtimisse kaasata nii riigi kui KOV ja vajadusel teiste regionaalsete huvipoolte esindajad. Samas on tegemist lahendusega, mille teostatavus on eeldatavalt kõige raskem. Maakonna tasandil oli mõjusaimaks eelistatud lahenduseks maakondlike omavalitsusliitude koostöövorm seaduse alusel.

Juhtimisse kaasatud osapooled. Maakondliku kohaliku omavalitsuse liidu liikmed oleksid endiselt vaid linnad ja vallad kohaliku omavalitsuse üksusena. Regionaalsel tasandil eelistatakse lahendust, kus koostöös osalevad riigi keskvalitsuse ja KOV esindajad ning ka teised regionaalsed huvipooled nt ettevõtjad, kodanike ühendused jne.

Koostöö kohustuslikkus. Väga tugeva toetuse sai koostöö formaadi kohustuslikkus, so ettepanek muuta maakondlikku KOV liitu kuulumine kohustuslikuks. Eksperthindamisel leiti, et kohustuslik koostöö omab olulist positiivset mõju koostööorganisatsiooni otsustusvõimele. Samuti toetati regionaalsel koostöötasandil riigi ja omavalitsuste selles osalemise kohustuslikkust.

Otsustuskogus otsuste vastuvõtmise mehhanism. Igal koostööpartneril on vähemalt üks hääl ning territoriaalsete üksuste osas lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu alusel, otsused võetakse vastu liithääldenamusega.

Ülesannete täitmise tulubaas. Kirjaliku eksperthindamise alusel on iseseisev regionaalne maksubaas kõige halvemini teostatav lahendus ning seda ei peeta vajalikuks ega mõistlikuks. Eelistatud lahenduseks on KOV ja riiklik sihtfinantseerimine.

Analüüsi tulemusena esitatud poliitikaettepanekud regionaalse juhtimistasandi moodustamiseks jagunevad kaheks.

Esimene ettepanek on kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine piirkondliku ulatusega ülesannete täitmiseks läbi võimekuse konsolideerimise. Maakond on ajalooline toimeruum KOVide maakondliku ulatusega ühiste ülesannete täitmiseks. Ettepaneku keskne tuum on tugevdada kohalike omavalitsuste koostööd maakondlikul tasandil läbi maakondlike kohalike omavalitsuste liitude muutes omavalitsusliitu kuulumise ja koostöös osalemise kohustuslikuks, kuid samal ajal andes koostöötasandile täiendavaid ülesandeid. Konsolideerida maakonna tasandi arendus- ja teenusasutused maakondlike omavalitsusliitude juhtimisele. Mandaat kujuneks omavalitsusliidus nii nagu täna – kaudne mandaat volikogudest, mitte ei toimuks otsevalimist liitu.

Teine ettepanek on regionaalse valitsemise struktuuride loomine, kus esitatakse kaks alternatiivset lahendust: väiksema muutusega, kuid lihtsamini teostatav regionaalarengu nõukogude moodustamine ning suuremat valitsemiskorralduslikku muutust esile kutsuv ja seega raskemini teostatav regionaalse valitsemise asutuste loomine.

Regionaalarengu nõukogud oleks koordineerivate pädevustega regionaalse valitsemise küsimustes ministriumite, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste suhtes ning teeks

ettepanekuid regionaalpoliitika ja valitsemisalade regionaalsete sidusküsimuste poliitikate kohta ning annaks sisendeid nende poliitikate kujundamiseks riiklikul ja regionaalsel tasandil. Selle stsenaariumi puhul luuakse regionaalsete ülesannete tugevam koordineerimisvõimekus, kuid ei tehta struktuurseid muudatusi regionaalsete ülesannetega asutuste struktuuris.

Regionaalse valitsemise asutused oleks regionaalsete ülesannetega tegelevad avalik-õiguslikud asutused, mille ülesanded hõlmavad regionaalse arengu kavandamist ja selleks vajalike meetmete rakendamist ning regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamist ja teenuste otsustamist. Selle stsenaariumi kohaselt tekkivate regionaalse valitsemise asutustega konsolideeritakse regionaalse valitsemise kompetentsid ja ülesanded ühtsesse organisatsiooni. Regionaalse valitsemise asutuste jaoks sobivaim õiguslik vorm on avalik-õiguslik juriidiline isik, kuna see võimaldab asutuse juhtimisse tuua nii riigi kui KOV esindajaid.

Tehtud ettepanekutes on nii diskussiooni kui alternatiivsete valikute otsustamise ruumi. Ettepanekud ei ole disainitud detailse rakendamise tasandile. Sellest tulenevalt on järgneva tegevuskava esimene ettepanek jätkata aruteludega (sh arutelud poliitikutega) regionaalse valitsemise mudelite rakendamise valmisoleku ja rakendamise disaini üle ning viia läbi ka katseprojekte.

## **1. KOV koostöö**

### **1.1. KOV koostöö regionaalsel tasandil**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Regionaalse koostöö on küsimus, millised on selle reguleerimise vajadus ja võimalused KOKSis või KOLSis (nt seaduse alusel loodav kohustuslik koostööformaad, sh avalik-õigusliku juriidilise isiku formaadi võimalus/vajadus). Regionaalse all peame silmas maakondliku ja keskvalitsuse tasandi vahel asetsevat tasandit. Võimalikud lahendussuunad, mille vahel teie eelistusi kuulaksime, on järgmised:

- a) KOV ja keskvalitsuse koostööks regionaalsel tasandil on vaja luua mingi uus õiguslik formaad (nt regionaalsed liidud, avalik-õiguslikud juriidilised isikud vms);
- b) KOV ja keskvalitsuse koostöö regionaalsel tasandil on põhimõtteliselt vajalik, aga võimalik korraldada tänases õigusruumis (MTÜ, piirkondlik OVL vms vormis) või
- c) täiendavat (maakondliku OVL tasandist kõrgemat) koostöö vahetasandit ei ole vaja.

Toimus arutelu.

**Rait Pihelgas.** Kas ELVL ei võiks sama rolli täita?

**Jan Trei.** Maakonna tasandit oleks vaja tugevdada. Maakonna tasandi vaade on puudu riigihalduses. ELVL esindab KOVe suhtes keskvalitsusega. Riigieelarve ja valdkonnapolitikate läbirääkimine, sh KOV õigusloome kujundamine.

**Jaak Aab** tegi ettepaneku keskenduda koosolekul maakonna ja selle koostöö küsimustele.

**Mihkel Juhkami.** Edasiseks aruteluks on vajalik defineerida, mis on regionaalne tasand.

**Ave Viks.** Selle punkti raames räägime regionaalsest tasandist, mis on riigi ja maakonna vahel.

**Mikk Lõhmus.** Maakondlike liitude tugevdamine, sh kohustuslik koostöö, oli väga aktuaalne enne haldusreformi.

**Andres Laisk.** Maakondlike liitude ja riigi vahele täiendavat vahetasandit vaja ei ole, küll aga saab jutuks olla maakondlike omavalitsusliitude asendamine regionaalse tasandiga.

**Mihkel Juhkami** nõustus Andres Laisaga.

**Rait Pihelgas.** Maakonna vaates ei tohi maakondlike arendusorganisatsioonide rolli unustada ja kõik n-õ konsolideerida. Peaks olema üks süsteem – kas unustame neli regiooni ja suhtleme riigiga vaid maakondlikul tasandil või jääb paralleelne süsteem, mis on üsna hägune. Koostöötasandil peab olema kriisireguleerimise roll hädaolukorra seaduse tähenduses.

**Jaak Aab.** Ees seisab kriisiregulatsiooni analüüs. Viimane kriis ja eriolukord näitasid, et regionaalne mudel toimis. Küsimus on selles, kas maakondlikku tasandit on vaja. Üleriigilise

kriisi korral toimis regionaalne mudel hästi. Riik toimib regionaalsel tasandil, maakonna tasandil puudub otsustusprotsess ning otsest riigiga suhtlust KOVIDel ei ole.

**Toomas Sepp.** Riigivalitsemise reformi ilma KOV koostööd käsitlemata ei ole mõistlik läbi viia. Peab läbi rääkima, mis tasandil ja mis vormis. Selle temaatikaga kiiresti liikuda ei saa. Pigem tuleks praegu keskenduda maakondlike omavalitsusliitude rolli tugevdamisele, mida saab paremini teha ja milliseid ülesandeid delegeerida ning paralleelselt osaleda riigi mudeli väljatöötamisel regionaalsele tasandile üleminekul.

**Andres Laisk.** Suur osa maakondlikest liitudest täna dubleerivad piirkonna ühte või mitut omavalitsust ega lisa midagi juurde. Maakondlike omavalitsusliitudega senisel kujul jätkata tundub seetõttu ebamõistlik. Kas asemele tekitada neli (või mingi muu number) regionaalse tasandi "rakendus"-organisatsiooni ja üks üleriiklik esindusorganisatsioon või mingi muu mudel on arutelu teema küll, aga tänaste liitude baasilt midagi edasi arendada oleks üsna lühinägelik.

**Jaak Aab** tõdes, et ekspertidel on erinev nägemus regionaalsest korraldusest, arutelud neil teemadel jätkuvad ka edaspidi, sh laiema riigireformi kontekstis ning tegi ettepaneku liikuda järgmise päevakorrapunkti juurde, milleks on koostöö maakondlikul tasandil.

Koosolekul osalejad nõustuvad ettepanekuga.

### **Komisjoni seisukoht**

Komisjon ei kujundanud antud küsimuses ühist seisukohta.

## **1.2. KOV koostöö maakondlikul tasandil**

### **1.2.1. Maakondliku koostöö ülesanded**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Rahandusministeeriumi üks strateegilistest eesmärkidest on kohalike omavalitsuste maakondliku koostöö toetamine ning riigivalitsemise reformi kavas on põhimõttena jätkuva detsentraliseerimise toetamine.

KOV liitude tugevdamisega seoses on üheks küsimuseks, kuidas peaks toimima võimalike ülesannete üleandmine, mida võiks KOVID ühiselt täita? Kas suurendama peaks OVL ülesandeid n-ö alt üles ehk KOVID ise otsustavad, millised ülesandeid nad KOV poolt maakondlikule OVLle delegeerivad? Täna see ei ole võimalik, kuna KOVIDelt ülesannete üleandmist OVLle piirab KOLS § 9 lõikes 4 sisalduv seadusest tuleneva vastava volitusnormi nõue. Täna sel päeval selliseid volitusnorme seaduses ei sisaldu, mis sisuliselt tähendab, et KOV oma seadusest tulenevaid ülesandeid OVLile täitmiseks anda ei saa muul juhul, kui vaid seaduses sisalduva konkreetse edasivolitamise õiguse olemasolul. Selle takistuse kõrvaldamiseks on võimalik seaduses sisalduva volitusnormi piirangust loobuda või analüüsida, millistes valdkondades oleks vaja vastavad volitusnormid valdkonnaseadustesse lisada.

Teine suund on maakondlikule OVLile tulevad ülesanded n-ö ülevalt alla ehk ülesanded annab liidule riik detsentraliseerimise raames. Sellega seoses võib püstitada küsimuse, kas riigilt OVLile ülesannete üleandmisel peaks võimaldama OVLidele vabatahtlikuna ülesannete võtmist (so sisuliselt asümmeetrilist detsentraliseerimist) või seadusega kohustuslikuna ja ühetaoliselt kõigile maakondlikele OVLile (nt analoogselt maakonna arengustrateegia koostamine)?

Võimalikud lahendused:

- a) KOVIDel peaks olema õigus anda maakondlikule OVLile täita iga KOV ülesanne (va volikogu ainupädevuses olev), st ühisülesanded antakse alt üles:
  - a1) ilma seaduses sisalduva volitusnormi piiranguta ükskõik mis KOV täidetava ülesande puhul;
  - a2) seaduses sisalduva volitusnormi alusel konkreetsete ülesannete osas.

- b) maakondlikul tasandil koostöös täidetavad ülesanded peaksid olema eelkõige täiendavad riigilt üleantavad ülesanded, mille areaal on suurem KOVist (st ülesanded antakse ülevalt-alla ehk toimub detsentraliseerimine):
- b1) kohustuslikuna;
  - b2) vabatahtlikuna.

Toimus arutelu.

**Jan Trei.** Koostöös on võimalik sotsiaalteenuse korraldamine ja disainimine, samuti korrakaitse tagamine.

**Airi Mikli.** Ülesannete volitamisel, kus pole avaliku võimu teostamist, pole hetkel takistusi. Vastuseks Airi Miklile viitab **Olivia Taluste** KOLS § 9 lõikele 4, mis sätestab järgmist: "*Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.*".

**Pipi-Liis Siemann.** Ükski KOV ei anna täna hariduse ega muude teenuste korraldamist üle maakondlikule tasandile, isegi kui see oleks lubatud.

**Andres Laisk.** Maakondlik tasand tänasel kujul jätkusuutlik ei ole. Maakondlikul tasandil täidab Harjumaa OVL ka täna mõningaid koostöös täidetavad ülesandeid. Mõõnan, et alt-üles delegeerimine on senini olnud suhteliselt ebaõnnestunud. Toetan vabatahtlikuna antud ülesannete korraldamist maakondlikul tasandil.

**Jüri Mölder** toetas Andrese Laisa seisukohta.

**Mikk Lõhmus.** Küsimus selles, kas on olemas üle riigi ühtseid ja ühesuguseid ülesandeid. Ma näen, et igas maakonnas on probleemsed valdkonnad erinevad. Oluline, et oleks võimalused ülesannete volitamiseks.

**Airi Mikli.** Jätakuks Andres Laisa öeldule riigireformi valdkonnas – võib-olla on maakonnad liiga väikesed. Maakonna piirid ei ole ju nn kivisse raiutud.

**Toomas Sepp.** Ukse võiks delegeerimiseks lahti jätta, eks praktika näitab, kas ja mis ulatuses sellega OVL hakkab tegelema ja hakkama saab. Erilist usku ei ole, aga kuskil võib ju hea näide tekkida ja teistel oleks sealt hea õppida.

**Pipi-Liis Siemann.** Ülesannete delegeerimise võimalus OVLile peab olema.

**Toomas Sepp.** Maakondlikule OVLile saab suurema rolli anda riik ülesannete delegeerimisega ja raha eraldamisega, millest osa saaksid need, kes liidus osalevad.

**Jaak Aab.** Peale haldusreformi näeb riik KOVi suuremat rolli. Maakonna tasandil riigi käepikendust ei ole. Milline saab olema OVL organisatsioon? Komisjoni liikmete arvamused on erinevad, toetatakse nii maakondlikku koostööd kui ka regionaalse tasandi koostööd.

**Pipi-Liis Siemann.** Motivatsiooni tekitab kindlasti riikliku rahastuse lisandumine optimaalsemate maakonnaüleste otsuste jaoks.

**Toomas Sepp.** Meil on väga väike riik ja selle juhtimist ei tohi keeruliseks ajada. HEV laste teema on minu arvates juba PS järgi riigi korraldada.

**Jan Trei.** Kohalikele omavalitsustele täiendavate ülesannete andmine on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis (edaspidi *VVTP*) üks valitsusliidu aluspõhimõtteid.

**Mihkel Juhkami.** Toetan maakondlikule OVLile KOVi poolt ülesannete delegeerimise võimaluse laiendamist.

**Pipi-Liis Siemann.** Ettepanek on mitte piirata ka kohustuslike ülesannete delegeerimise võimalust KOKSis.

**Jan Trei.** Regulatsioon peaks paindlik olema.

**Jüri Mölder.** Lääne-Virumaa näide näitab, et koostöösoovi korral leitakse sobivad võimalused koostöö tegemiseks. Ärme hakka üle reguleerima.

**Pipi-Liis Siemann.** Seadusandja peab andma võimaluse vabatahtlikult täita ülesandeid koostöös teiste KOVidega. Maakondlikul tasandil saab kohustuslikus korras täita neid ülesandeid, mis ei ole olemuslikult KOVi kohustuslikud ülesanded.

**Mihkel Juhkami** nõustub Pipi-Liis Siemanniga ning pooldab vabatahtlikkusel põhinevat koostööd.

**Jan Trei.** Kas tuleks anda õigusjõudu ja lisaülesandeid? Kas KOVid sooviksid oma ülesandeid delegeerida sinna?

**Pipi-Liis Siemann.** Ettevõtluse arendamine võiks olla ühisülesanne ja saada ka tuge riigilt.

**Jüri Mölder.** Vabatahtlikkus on ainuvõimalik.

**Airi Mikli.** Ühiste ülesannete puhul ei tohiks ära unustada kõiki muid koostöövorme, nt ühisamet või -asutus.

**Andres Laisk.** Lähenedamine, et tekitada valik, kas võtate raha ja tegutsete ise (koos) või siis raha ei saa ja korraldab kõrgem tasand, on iseenesest sümpaatne. Samas erinevate regionaalsete organisatsioonide koondamine ühe piirkondliku rakendusüksuse alla oleks loomulik.

**Mihkel Juhkami.** Ka maakondlike planeeringute ja arengukavade koostamine võiks põhineda vabatahtlikkusel.

**Kersten Kattai.** Analüüsi vaates on maakondliku OVL funktsioon omavalitsuslike ülesannete täitmine. Võime vaielda selle üle, kas HEV laste õpetamine on riigi või omavalitsuse funktsioon. PGS sätestab kaasava hariduse põhimõtte. Regionaalsed ülesanded on aga täna valdavalt riiklikud funktsioonid ja küsimus on, kuidas regionaalsed huvipooled, sh omavalitsused tuua nendes küsimustes kaasa rääkima. OVL koostöö kohustuslikkus omab olulist positiivset mõju koostööorganisatsiooni stabiilsusele, selgusele ja otsustusvõimele. Tänapäevaste funktsioonidega omavalitsusliitudes ei ole vajadust kohustuslikuks koostööks, kui aga ülesanded koostöötasandile tuua riigilt detsentraliseeritavate ülesannetena, aga ka alt-üles KOVdelt delegeerimise teel, omab koostöö kohustuslikkus olulist positiivset mõju.

**Mart Uusjärv.** VVTP annab suuna toetada KOVide ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks. Oleme analüüsimas sotsiaalhoolekande valdkonna ülesandeid, et välja selgitada, kas ja milliseid teenuseid on mõistlik KOVidel koostöös korraldada. Lisaks on nii hariduse kui ka noorsootöö valdkonnas ja mitmeski muus valdkonnas koostöökohti. Näitena Põhjamaades teevad KOVid erinevates formaatides väga palju koostööd. Meil on olemas ühisametite regulatsioon, kuid praktikas koostöökultuuri täna väga ei ole. KOVide koostöö edendamine on oluline ja koostööd tuleb igati soodustada, sh vajalike regulatsioonide kehtestamisega ja nõustamisega.

**Jüri Mölder.** Korrakaitse teema senine käsitus on olnud sügavalt eksitav, see ei ole omavalitsuslik ülesanne. Ärme räägi sellest kui põhjusest teha omavalitsuste üleselt koostööd.

**Jan Trei.** Jätta printsiipiaalsed õigusnormi temaatikad VTK ja/või eelnõu koostamise protsessi. Mitmed analüüsid, sh ettevõtlusvaldkonna analüüs valmib aasta lõpus, mistõttu ei ole taktikaliselt mõistlik täna lõplikku seisukohta kujundada.

**Jüri Mölder.** Minu sõnum on tegelikult see, et enne, kui ei ole selge ülesannete riiklik või omavalitsuslik kuuluvus, ei ole õige diskuteerida selliste ülesannete KOVide ühiselt täitmise üle. Sellise suhtumisega võimendatakse ülesannete täitmise hiilivat riiklikku pealesurumist.

**Pipi-Liis Siemann.** Nõustun Jüri Möldriga, et esmalt tuleb läbi arutada kohustused, pädevus, vastutus ja rahastus.

**Jüri Mölder.** Kogu arutelu juures on jäänud tähelepanuta see, kuidas teenuste/ülesannete täitmise omavalitsusliitudele üleandmine teenuseid päriselt paremaks muudab. Meil on jätkuvalt vastamata küsimus, et miks me seda teeme? Mis probleemi me hetkel lahendame?

**Mikk Lõhmus.** Küsimus on ka selles, kas just maakond on optimaalne piirkond ülesande täitmiseks – kas on piisavalt mastaabiefekti jne.

**Jaak Aab.** Koostöö ühistranspordi korraldamisel näitab, et koostöö toimib ka maakonnaüleselt.

### **Komisjoni seisukoht**

Komisjon toetab KOVidele suurema otsustusõiguse andmist, et linnad ja vallad saaksid soovi korral anda enam ülesandeid täitmiseks maakondlikule OVLile (va volikogu ainupädevuses olevad ülesanded).

### **1.2.2. Omavalitsusliitu kuulumise kohustuslikkus**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Eesti regionaaltasandi arengu analüüsis üks esitatud ettepanekutest oli muuta maakondlikku omavalitsusliitu kuulumine ja koostöös osalemine kohustuslikuks, andes samal

ajal koostöötasandile täiendavaid ülesandeid. Liitu kuulumise kohustuslikkus (nii maakondlikku kui üleriigilisse) kui selle stabiilse toimimise ja liidu/koostöö rolli suurendamise eeldus. Võimalikud alternatiivsed lahendussuunad oleks:

- a) stabiilse toimimise ja rahastamise tagamiseks peaks OVL liikmelisus olema kohustuslik;
- b) tänaste OVL ülesannete täitmiseks ei ole kohustuslik liikmelisus põhjendatud, liikmelisuse kohustuslikkus on vajalik eeldus OVLile täiendavate ülesannete (kas alt või ülevalt) andmisele/andmise võimaldamisele (nt ELVL puhul õpetajate palgaläbirääkimiste teema);
- c) OVL ülesannete täitmiseks (nii tänaste kui potentsiaalselt üleantavate) ei ole kohustuslik liikmelisus vajalik.

Toimus arutelu.

**Toomas Sepp.** Kuidas on kavandatud tagada maakondlikku omavalitsusliitu kuulumise kohustuslikkus ja finantseerimise korraldus? Kui vaja mingit ühistegevust finantseerida KOVide poolt, aga raha KOVid ei eralda üldse või eraldavad osaliselt, omal äranägemisel? Kas siis hakkab toimuma nende riiklik finantseerimine? Kuidas õnnestub üleminek vabatahtlikkusele kohustuslikkusele? Kas analüüsi koostajatel on neile küsimustele vastused? Kuna eksperdid esitasid ettepaneku muuta OVL kuulumine kohustuslikuks, siis pidanuks lahendama ka kaasnevad probleemid ja analüüsima läbi kõik aspektid. Liitu kuulumine peab olema KOVile kasulik, see mehhanism tuleb läbi mõelda. Ei toeta omavalitsusliitu kuulumise kohustuslikkust ega näe ka sellist juriidilist võimalust.

**Kersten Kattai.** Vastuseks Toomas Sepale – rakendusmehhanisme HOLi analüüsis ei esitata. Lahendused tuleb leida arutelude käigus.

**Jan Trei.** OVLid peaksid olema avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Teistes riikides on liitu kuulumine kohustuslik. Liitudele tuleks anda pädevus ja sisuline roll.

**Pipi-Liis Siemann.** Maakondliku koostööorgani pädevused ja vastutus peavad tulenema seadusest. Koostööd ei saa kohustuslikuks muuta.

**Mikk Lõhmus.** Kohustuslik liitu kuulumine ei pane koostööd tegema, küsimus on ikkagi halduskultuuris ja tahtes koostööd teha. Samuti peaks siis olema reaalsed ülesanded, rahastamine ja ülesanded.

**Jan Trei.** Kohustuslik liitumine tagaks liidule järjepidevuse ja stabiilsuse, liit saaks olla vabam oma otsustes, välistab ka teatud mängurluse liikmete poolt.

**Toomas Sepp.** Rahastuse saamiseks ei pea liitu kuuluma, otsuse saavad teha kokkulepitud reeglistiku alusel teised liidu liikmed, küll aga tagab liitu kuulumine rahade jaotuse otsustusõiguse. Rahastusel tuleb ühtlasi tagada riigi poolt kehtestatud nõuded teenuse kvaliteedile.

**Jaak Aab.** Nõustun, et vaid rahastusotsuste tegemiseks ei peaks maakondlikku OVLi kohustuslikult kuuluma.

### **Komisjoni seisukoht**

Komisjoni liikmed valdavalt ei toeta maakondlikku omavalitsusliitu kuulumise kohustuslikuks muutmist. Komisjoni hinnangul ei ole OVL ülesannete täitmiseks kohustuslik liikmelisus vajalik (lahendus c), küll aga leidis positiivset tagasisidet ettepanek anda maakondlikule omavalitsusliidule juurde täiendavaid ülesandeid, tugevdades seeläbi kohalike omavalitsuste koostööd ja motiveerides nii omavalitsusi neile avalduva positiivse mõjuga liitu kuuluma.

### **1.2.3. OVL juriidiline vorm**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** KOVide poolt täidetavate kohustuslike maakonnatasandi koostööülesannete (maakonna arengukava koostamine, terviseedendus, turvalisuse nõukogud, ettevõtlusarendus) täitmise formaadid on killustatud. Maakonniti on ülesanded erinevalt delegeeritud – nii



maakondlikule omavalitsusliidule kui arenduskeskusele. Viidatud on probleemile, kus sihtasutus ja selle organid ei ole parim mudel, et tagada omavalitsuste vaheline poliitiline koordinatsioon ja maakonna omavalitsuste esindamine. Avaliku halduse ülesannete täitmise volitamine haldusvälisele eraõiguslikule juriidilisele isikule on piiratud ning teatud ülesannete volitamine pole üldse lubatav (kohaliku omavalitsuse tuumülesanded, teatud avaliku võimu teostamise funktsioonid jne). Omavalitsusliitude ja arenduskeskuste õigusliku vormi osas vajab kaalumist, kas senine eraõigusliku juriidilise isiku vorm on sobilik või on vajadus ümber kujundamiseks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks ning milline on vajadus ja võimalus OVL ja MAK ühendamiseks/tegevuse konsolideerimiseks (sh selleks nende õiguslike vormide ühtlustamine).

OVL õigusliku vormi sobivuse osas on võimalikud lähenemised järgmised:

- a) OVL-i eraõiguslik vorm on sobiv (kui ei anta uusi kohustuslikke ülesandeid), kuid seaduses tuleks mõneti täpsustada pädevusi, volitust ja toimimist;
- b) OVL eraõiguslik vorm on sobiv ka uute ülesannete täitmiseks;
- c) OVL peaks toimima avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis (eeldusel, et OLVidele antakse tänastele ülesannetele lisaks võimuvolitustega ülesandeid).

Teise teema (OVL vs MAK õiguslik vorm) osas on võimalikud lahendussuunad, kas (a) ühtlustada OVL (MTÜ) ja MAK (SA) juriidilised vormid tagamaks nende ühendamise võimalikkuse või (b) kavandada vajalikud (õiguslikud) mehhanismid, mis võimaldaks OVL ja MAK hierarhilist juhtimist (selliselt et OVL on maakonna poliitiline strateegiline suunaja, MAK ühiselt kokkulepitud tegevuste elluviija).

Toimus arutelu.

**Mikk Lõhmus.** Tuleb luua võimalus tegutseda ühe organisatsioonina, olgu selle juriidiline vorm milline tahes.

**Toomas Sepp.** Maakondlikud omavalitsusliidud ja maakondlikud arenduskeskused, kui kahe sisuliselt sarnaseid ülesandeid täitva KOVide koostööorganite tegevus tuleb konsolideerida. Olen tugeva maakondliku omavalitsusliidu pooldaja.

**Andres Laisk, Mikk Lõhmus ja Mihkel Juhkami** nõustuvad Toomas Sepaga.

**Ave Viks.** Erinevate sihtrühmadega koosolekutelt on välja koorunud risti vastupidised arvamused tänastele seisukohtadele OVL ja MAK juriidilise vormi osas. Tugev toetus on ka arvamusel, kus KOVile peab jääma otsustusvabadus juriidilise vormi valikuks.

**Andres Laisk.** Olles Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatuses, SA Põhja-Eesti Turism nõukogus, vaadates kõrvalt kuidas toimib SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus ja lisades sinna kõik maakondlikud arendusorganisatsioonid ja maakondlikud arenduskeskused on pilt ikka üsna kirju. OVL ja MAK tegevus tuleb konsolideerida.

**Kersten Kattai.** Ka regionaaltasandi arengu analüüsis esitati ettepanek konsolideerida maakonna tasandi arendus- ja teenusasutused maakondlike omavalitsusliitude juhtimisele.

**Priidu Ristkok.** Kas üle Eesti saab olla ainult üks mudel ehk OVL? Hiiumaal on üks KOV. Saaremaal on kolm KOVi, kes on ühisülesannete täitmise delegeerinud ühele KOVile.

**Andres Laisk, Veikko Luhlaid, Mihkel Juhkami ja Jan Trei** toetavad OVL avalik-õiguslikku juriidilist vormi, kui antakse võimuvolitustega ülesandeid.

### **Komisjoni seisukoht**

KOVide koostööorganid on omavahel sisuliselt kattuvate rollidega, kuid maakondliku omavalitsusliidu (MTÜ) ja maakondlike arenduskeskuste (SA) juriidilised vormid on erinevad. Komisjon ei ole üksmeelel OVL juriidilise vormi muutmise osas avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Mitmed KOV esindajatest komisjoni liikmed toetavad OVL avalik-õiguslikku juriidilist vormi (lahendus c). Paljud liikmed on üksmeelel, et sisuliselt sarnaseid ülesandeid täitvate KOVide maakondlike koostööorganite (OVL ja MAK) säilitamine on ebamõistlik, toob kaasa killustumise ning nende tegevus tuleks ühendada (lahendus (b)).

Jaak Aab lahkus koosolekult, andes koosoleku juhatamise edasi Mart Uusjärvele.

#### **1.2.4. Liitude regulatsioon KOLS vs KOKS**

**Mart Uusjärv.** Kas liitude regulatsioon peaks sisalduma KOLSis või võiks selle tervikuna sätestada KOKSis ning tunnistada KOLS kehtetuks? Võimalikud lahendused:

- a) liitude jaoks peaks jääma eraldi seadus, mille sätted tervikuna üle vaadata ja vajadusel täiendada/ajakohastada;
- b) liitude regulatsioon ajakohastada ja tuua üle KOKSi, KOLS tunnistada kehtetuks.

**Airi Mikli.** Kui rääkida omavalitsuslikest ülesannetest ja KOVide koostööst, siis see on loogiliselt KOKSi osa.

**Mihkel Juhkami, Toomas Sepp, Jan Trei, Jüri Mölder, Veikko Luhalaid ja Karin Tenisson-Alev** toetavad liitude regulatsiooni sätestamist KOKSis ning KOLS kehtetuks tunnistamist.

#### **Komisjoni seisukoht**

Komisjon toetab liitude regulatsiooni ajakohastamist ja selle üle toomist KOKSi ning tunnistada KOLS kehtetuks (lahendus b).

### **1.3. Muu KOV tasandi koostöö**

#### **1.3.1. Puudused KOV koostöö regulatsioonides**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Kas koostöövormide vähesus/piiratus on praktikas vähese koostöö põhjuseks? Võimalikud lahendused:

- a) kõik vajalikud (teistes riikides levinumad) koostöövormid praktikas toimivad/on seaduses olemas, lahendused ei peitu koostöövormides;
- b) võimalikud (pisi)parandused:
  - 1) nn "voucherite süsteem" teenusrände (kompenseerimise) soodustamiseks;
  - 2) täiendada lepingulise delegerimise regulatsioone;
  - 3) vähendada piiranguid võimuvolitustega ülesannete ühistäitmiseks (nt eraõiguslikule organile delegerida).

Toimus arutelu.

**Toomas Sepp.** Kas probleem pole mitte hoopis koostöösoovis? Ilmselt on mõnikord probleem õige koostöövormi valikus. Probleemiks on võimuvolituste delegerimine, aga siin väga head lahendust ei oska soovitada.

**Andres Laisk.** Koostöö puudumine ei tulene probleemidest õigusruumis.

#### **Komisjoni seisukoht**

Komisjon on seisukohal, et KOV koostöö vähene praktika ei ole tingitud ei koostöövormide vähesusest ega vajalike regulatsioonide puudumisest. Uusi koostöövorme seadusesse lisada ei ole vaja.

### **1.3.2. KOVide ühisamet koostöövormina**

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** KOVid ei ole ühisasutusi moodustanud. KOVid on hinnanud regulatsiooni bürokraatlikuks ning ka mittevajalikuks ja mittetoimivaks. Kas KOV ühisameti regulatsioon on rakendatav? Kas vajab muutmist (analüüsimist)? Võimalikud lahendused:

- a) regulatsioon ei toimi/pole vajalik - võimuvolitusega ülesannete jaoks sobib MTÜ/SA/OÜ vms, avarate ja mitmete võimuvolitustega ülesannete jaoks vaja OVL kaudu ülesande täitmisel uut vormi (nt avalik õiguslik OVL);
- b) KOKS regulatsioon on (vajadusel mõningaste kohendustega) rakendatav, ühisameti rakendamise takistused ei ole õiguslikud (vajab enne rakendamist ja selle analüüsimist);
- c) võiks dereguleerida ja detailsed moodustamise ja juhtimise regulatsioonid (§ 62<sup>2</sup>, § 62<sup>3</sup>) jätta KOV otsustada.

Toimus arutelu.

**Andres Laisk.** Praktikas on tekkinud probleeme koostöö jätkusuutlikkuses võimude vahetumise korral.

**Mikk Lõhmus.** Koostöö puhul on alati kõige olulisem soov koostööd teha ja halduskultuur. Seadus peab pakkuma kõik võimalikud võimalused.

**Jüri Mölder.** Toetan dereguleerimist.

**Mikk Lõhmus.** Ühisametite moodustamine oli aktuaalne eeskätt enne haldusreformi. Võimalust moodustada ühisameteid ja -asutusi võib seadus sisaldada.

**Andres Laisk.** Kas ühisametite moodustamine on üldse täna aktuaalne? Kas ühisamet ei dubleeri võimalikku ülesannete üleandmist maakondlikule OVLle? Kas ei teki olukord, kus lahendame sama probleemi kahe erineva tööriistaga, sellega aga tekitame riski jätta lahenduseta eesmärk tugevdada maakondlikku koostööd. HOL on püüdnud mingis mõttes ühisameti rolli täita, palgates ametnikke, kelle tööpiirkond on mitme KOVi haldusterritooriumil. Pikas perspektiivis ei ole selline lahendus olnud jätkusuutlik. Kas me ei peaks suunama põhitähelepanu OVL juriidilisele vormile?

**Jüri Mölder.** Andres Laisa küsimuse püstitus on õige.

**Ave Viks.** Kuivõrd me ei ole komisjoni aruteludes jõudnud OVL õigusliku vormi osas otsusele, kas OVL peaks senise eraõigusliku juriidilise isiku vormi asemel toimima avalik-õigusliku juriidilise isikuna, siis on ühisamet täna ainuke võimalik viis koostöös täita avalik-õiguslikke ülesandeid.

**Kersten Kattai.** OVL tegevused hõlmavad kõiki maakonna KOVe, ühisameti kaudu aga on võimalik teha koostööd kõiki maakonna KOVe hõlmamata. Põhjus miks ettepanekud puuduvad, võib tuleneda rakenduspraktika puudusest. Miks aga rakenduspraktika puudub? Kas puudub koostöövalmidus?

**Toomas Sepp.** Kas ainuke põhjus on selles, et on vaja võimuvolitusi kuidagi delegeerida ja et PS nagu ka toob selle nimetuse sisse? Miks seaduses antud võimalust pole kasutatud? Kas ainuke põhjus on see, et selleks pole piisavalt aega pole olnud?

#### **Komisjoni seisukoht**

Rakenduspraktika ühisametite ja -asutuste moodustamisel puudub. Ühisameti ja -asutuste rakendamise takistused ei ole õiguslikud, regulatsiooni muutmist/täiendamist komisjon vajalikuks ei pea. Toetatakse lahendust b.

### **2. KOV rolli suurendamine ettevõtluskeskkonna arendamisel**

**Mart Uusjärv.** VVTP alusel tuleb Rahandusministeeriumil 2021. aasta jaanuariks Vabariigi Valitsusele pakkuda välja lahendused, kuidas suurendada kohalike omavalitsuste rolli kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel.

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Ettevõtluskeskkonna arendamisel KOV rolli suurendamiseks on tänaseks arutelude põhjal kaalumisel lahendused, kas lisada ülesanne KOKSi n-ö uue KOV täidetava tuumikülesandena (KOKS § 6), kohustada KOVe ülesannet täitma nt maakondlikus koostöös (KOKS § 6<sup>1</sup>) või sätestada ettevõtluskeskkonna arendamise tegevused KOV arengukava (KOKS § 37) või maakonna arengustrateegia ühe osana (§ 37<sup>3</sup> lõikes 3).

Võimalikud lahendused:

- a) lisada ettevõtluskeskkonna arendamine KOV üldpõhimõttena (§ 3) ja arengukava koostamise põhimõtete juurde (§ 37);
- b) lisada seadusest tuleneva kohustusliku tuumikülesandena (§ 6);
- c) lisada ainult üldpõhimõttena (st ettevõtluse pikaajaliste suundumuste kavandamine maakondliku arengu kavandamise osana) (§ 37<sup>3</sup>);
- d) lisada kohalike omavalitsuste ühise ülesandena (maakondliku arengu kavandamise osana) (§ 6<sup>1</sup> ja § 37<sup>3</sup>).

Toimus arutelu.

**Mihkel Juhkami.** Praktikas tegelevad enamus KOVe juba täna vabatahtlikult ettevõtluskeskkonna arendamisega. Toetan lahenduse a) esimest poolt ning pooldan ettevõtluskeskkonna arendamise lisamist KOV üldpõhimõttena KOKS § 3.

**Pipi-Liis Siemann.** Lahendus b) eeldab rahastamist. Ettevõtluskeskkonna arendamine on selgelt seotud investeringutega taristusse, planeeringute rahastamisega, erasektoriga kulude jagamises jne. Variandi a) esimene pool sobib.

**Jüri Mölder.** Kui lisada ülesanne, siis peab ülesande sisu olema selge ja ülesande andmisega peab kaasas käima raha.

**Andres Laisk.** Pooldan lahendust a), kuna see heades praktikates juba toimib ja samas on piisavalt kohaliku fookusega. Ei toeta lahendust, kus ettevõtluskeskkonna arendamine on maakondliku territoriaalse ulatusega KOV koostööülesanne, muutub seal häguseks.

**Jan Trei.** Mis need ettevõtluskeskkonna arendamise ülesanded võiksid konkreetselt olla? Kas maakondlike arengukavade kavandamine, maksudebatt, tulumaksuosa ümberjaotamine?

**Jüri Mölder.** Kui ettevõtja seda loeb, siis tema esimene küsimus on, et millist abi/tuge ta KOVilt saab.

**Mikk Lõhmus.** Väärtuspõhisena on mõistlik kirja panna, aga konkreetsed tegevused on väga laiad.

**Karin Tenisson-Alev.** Ei näe vajadust seda KOKSi lisada. Kas ettevõtluskeskkonna arendamine on vabatahtlik, st omavalitsuslik ülesanne?

**Pipi-Liis Siemann** Vajadus KOKSi täiendada on olemas. Kohustusliku ülesandena ettevõtluse edendamist õigeks ei pea, vabatahtliku ülesandena võib KOKSi lisada. Toetan lahenduse a) esimest poolt ning pooldan ettevõtluskeskkonna arendamise lisamist KOV üldpõhimõttena KOKS § 3.

**Ave Viks.** Kas komisjoni liikmete hulgas on neid, kes näevad ettevõtluskeskkonna arendamist KOVide ühiselt täidetava ülesandena?

**Mihkel Juhkami.** Teeme koostööd lähimate omavalitsustega, maakondlik mastaap on liiga suur.

**Jüri Mölder.** Vabatahtliku ülesandena nõus, siis saavad KOVid ise seda sisustada.

**Kersten Kattai.** Täna on KOVide ühiselt täidetav ülesanne maakonnatasandi arengu kavandamine, selle raames ju sisuliselt kavandatakse ka ettevõtluskeskkonna arenguid. Maakondlike arenduskeskuste põhiroll on ettevõtluskeskkonna arendustegevused ja ettevõtjate nõustamine. Sisuliselt on juba täna ettevõtluskeskkonna arendamine omavalitsuste ühiselt täidetav ülesanne. Sisuliselt on ettevõtluskeskkonna arendamine mitmetasandiline ülesanne.

**Olivia Taluste.** Rahandusministeeriumi koostatud maakonna arengustrateegia koostamise juhises on soovitatud ettevõtlusteema tuua strateegias välja: "*Maakonna arengustrateegia strateegilised tegevussuunad peavad kindlasti hõlmama alljärgnevat teemavaldkondi: /.../ Majandusareng – strateegiline teemavaldkond haarab ettevõtluse ja majanduskeskkonna*

*arenguga seonduva, sh tööhõive temaatika: võimalikeks märksõnadeks "targad ja tasuvad töökohad" jne."*

**Mihkel Juhkami.** Jah, ettevõtluskeskkonna arendamine on mitmetasandiline ülesanne, aga seda ei saa panna ainult maakondlikule tasandile.

**Andres Laisk** nõustus Mihkel Juhkamiga.

**Helen Kranich.** Toetan Karin Tenisson-Alevi seisukohta. KOKS § 3 on kohtupraktikas kasutatud täiendava viitenormina, mis paneb KOVile kohustuse, autonoomia tugevuse. Ettevõtlusvabadus on PSs nimetatud, mille kaitsel riigi roll on olematu. Riik ei peaks ettevõtlusesse sekkuma. Ei toeta KOKSi täiendamist ettevõtluskeskkonna arendamise ülesandega. KOVid saavad kajastada ettevõtluskeskkonna arengusuundi oma arengudokumentides, millel on õiguslik siduvus olemas.

**Mikk Lõhmus.** Toetan varianti a).

**Mihkel Juhkami.** Välistan lahenduse d).

**Pipi-Liis Siemann.** MAROd tegelevad ettevõtluse arendamisega ja arvan, et seda saab seal teha peamiselt pehmes vormis – koolitused, ühisturundus, mentorlus jne. Ühised investeeringud lepivad KOVid omavahel vabatahtlikult kokku suuremates asjades.

**Veikko Luhlaid.** Toetan varianti b).

**Jan Trei.** Ka Riigikontroll analüüsis kohalike omavalitsuste rolli ettevõtluse arendamisel<sup>2</sup>, mis näitas, et KOVide huvi ettevõtlust edendada tuleks suurendada. Koostamisel on analüüs, kuidas suurendada KOV rolli ettevõtluskeskkonna arendamisel, mis valmib 2021. aasta jaanuaris. Kas sellest analüüsist võib KOKSi muutmiseks sisendeid tulla?

**Mart Uusjärv.** Oleneb milliste järeldusteni analüüsimisel jõutakse. Selle analüüsi raames vaadatakse mh ka seda, millised võimalikud mõjud tooks kaasa üksikisiku tulumaksu osaline jaotus töökohtade asukoha järgi.

**Airi Mikli.** Eraldi tuleks hoida ettevõtlusega seoses olev ülesanne ja rahastamissüsteem. Siin me rahastamisest ju ei räägi. Ettevõtluse arendamine on samasugusel tasandil kui kogukonnategevuste arendamine. Toetan lahendust a).

**Andres Laisk.** Pole küll tänase arutelu teema otseselt, aga tulumaksu jaotust osaliselt töökoha alusel küll ei toeta. Põhjuseid selleks on palju, mida siin hetkel ei lahkaks. Ja siis tuleks vastukaaluks panna ka ettevõtte tulumaksu, sh dividendide maksutulu osaline kandumine KOVile.

**Helen Kranich.** Toetan lahendust, mida komisjonile ei ole esitatud ehk mitte lisada ettevõtluskeskkonna arendamist KOV ülesandeks.

**Karin Tenisson-Alev.** Nõustun Helen Kranichiga ega poolda KOKSis ettevõtluskeskkonna arendamise kui KOV kohustusliku ülesande nimetamist. Ettevõtluskeskkonna arendamine on liialt umbmäärane ülesanne, mille raames on võimalik ettevõtjal KOVile nõudeid esitada. Iga KOV peaks saama ise otsustada, kas ja kuidas ta ettevõtluskeskkonda arendab ja selle valla või linna arengukavas sätestab.

**Pipi-Liis Siemann.** Maa-amet jätab ettevõtluse arendamiseks esitatud maa munitsipaaliseerimise taotluse rahuldamata põhjusel, et ettevõtluse arendamine ei ole KOVi ülesanne.

**Airi Mikli.** Enam Maa-amet sellist põhjendust ei esita.

**Mart Uusjärv.** Rahandusministeerium koostöös Maa-ametiga arutavad hetkel küsimusi leidmaks lahendusi ettevõtluse edendamiseks vajaliku maa KOVidele üleandmise lihtsustamiseks. Ülesanne on nimetatud ka VVTPs.

**Andres Laisk.** Maade poliitiliselt ettevõtluseks jagamine tundub ilus mõte, aga väga suure anomaalia ja arbitraaži võimaluse riskiga.

**Priidu Ristkok.** Juhin tähelepanu, et on oluline saada ühtmoodi aru, millest täna räägime, kas ettevõtluskeskkonnast väga kitsas tähenduses (taristu, teed, võrguühendused, tööstusalad) või ettevõtluskeskkonnast laiemas tähenduses s.o. tugiteenused, koolitused, nõustamised, võrgustikud. Taristuga tegelevad täna praktiliselt kõik KOVid.

---

<sup>2</sup> Riigikontrolli aruanne Riigikogule "Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse arendamisel. Kas ja mil viisil saaksid omavalitsused senisest enam ettevõtluse arengusse panustada?", Tallinn, 2020. <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2498&FileId=14557>

### Komisjoni seisukoht

Komisjon ei kujundanud ühist seisukohta. Enamus komisjoni liikmeid pooldavad, et lisada ettevõtluskeskkonna arendamine KOV üldpõhimõttena (§ 3) ja arengukava koostamise põhimõtete juurde (§ 37) (lahendus a). Üksikud komisjoni liikmed pooldavad KOKSi muutmata jätmist.

### 3. Maakonna/piirkonna arengu kavandamine, maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskava

Mart Uusjärv annab sõna Ave Viksile.

**Ave Viks.** Maakonna arengustrateegia kinnitamise protsess oleme saanud tagasiside, et see protsess on bürokraatlik ja ei arvesta KOV iseotsustamisõigusega. Võimalik lahendus otsustusprotsessi lihtsustamiseks oleks arengustrateegia koostamise/kinnitamise protsessi paindlikumaks muutmine selliselt, et tegevuskava kinnitaks kõigi KOV volikogude asemel maakonna arendusorganisatsioon (MARO). Teine variant oleks lasta arengustrateegia koostamise/ kinnitamise protsessil praktikas enne pikemalt rakenduma, kui selle muutmise vajadust hinnata ja muudatusi ette valmistada.

Toimus arutelu.

**Jüri Mölder.** Toetan suuremat paindlikkust, aga iseküsimus on, kuidas täpselt see võiks toimuda.

**Andres Laisk.** Maakonna arengustrateegia kinnitamise protsess on tehniline ja kunstlik, kuhu poliitiline tasand pole piisavalt kaasatud. Keskenduda tuleb bürokraatia vähendamisele. Maakonnatasandi tugevdamise eesmärgil võib mõelda maakonna arengustrateegia menetlemise delegerimisele maakonna tasandile.

**Jan Trei.** Ettepaneku ekspertiis komisjonile maakonna arengustrateegia menetlusprotsessi muutmiseks esitas ELVL. Menetlusprotsess on vaja paindlikumaks disainida. Viimsi valla praktika näitas, et maakonna arengustrateegia menetluses polnud kaasatust piisavalt. HOL esindaja esitas volikogu istungil ettekande ning seejärel seati volikogu liikmed fakti ette, kas dokument kinnitada või mitte. Põhjusel, et maakonna teised KOVid seadsid dokumendis Viimsi vallale kui autonoomsele KOVile arenguplaane, jäädi eriarvamusele ja volikogu maakonna arengustrateegiat ei kinnitanud. Tegemist on aga olulise dokumendiga, kuna selle alusel planeeritakse EL järgmise finantsperioodi struktuurivahenditest taotletavaid toetusi.

**Mikk Lõhmus.** Läänemaal olid kogu protsessis volikogud kaasatud, sh komisjonide tasandil. Kolme KOViga maakonnas on protsess arvatavasti lihtsam kui Harjumaal.

**Mihkel Juhkami.** Mina lõpetaks maakondlike arengukavade koostamise kohustuslikkuse ära. Maakonna arengustrateegia koostavad need KOVid, kes seda soovivad. Võib teha ka teemade kaupa näiteks.

**Priidu Ristkok.** Praktika maakonna arengustrateegia koostamisel on olnud lühike, protsess on läbitud vaid ühel korral. Maakondlikult on olnud praktika erinev. Kuna Harjumaal on KOVe rohkem, kui mujal Eestis, oli see protsess sellevõrra seal ka keerukam. Paljudes maakondades arutelud volikogudes toimusid, kus kõik volikogud said enne selle kinnitamist märkused ja ettepanekud esitada. MAROdega aruteludes on tekkinud küsimusi iga-aastase tegevuskava menetluses, mis peab läbima sama protsessi, sh avalikustamine. Arengustrateegiat on mõistlik uuendada siis, kui riigi tasandil valdkondlikud arengukavad valmivad ja seoses EL järgmise finantsperioodiga, juhul, kui struktuurifondidest on planeeritud suunata vahendid maakonna arengustrateegiates kavandatud prioriteetide elluviimiseks.

**Jüri Mölder.** Mina näen siinjuures lisaks konflikti selles, et maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu kehtestajad on erinevad. Kummast dokumendist lähtuda tuleb?

**Olivia Taluste.** Rahandusministeerium on soovitanud maakonna arengustrateegia koostamise juhises arengustrateegia tegevuskava kinnitada volikogu otsusega, mitte arengustrateegia ehk volikogu määruse lisana. Viimasel juhul peab tegevuskava kinnitamise protseduuris järgima arengustrateegia vastuvõtmise korda. 2019. aasta detsembris MAROdega toimunud

aruteludest saab järeldada, et arengustrateegia koostamise protsessi muutmist vajalikuks ei peeta, küll aga arengustrateegia tegevuskava kinnitamise menetlusprotsess vajaks lihtsustamist. Välimaks kahekordset heakskiitmist volikogudes võib kaaluda tegevuskava koostamist ja menetlemist nn juhtrühmas/komisjonis, volikogud esitavad omalt poolt soovid tegevuste kajastamiseks tegevuskavas lähtuvalt oma eelarvestrateegiast. KOV volikogude nn tellimuse summamana pannakse kokku maakonna arengustrateegia tegevuskava eelnõu, mille saab enne kinnitamist veel käia KOVide (volikogude) esindajatest koosnevas juhtrühmas üle. Kinnitamine MARO poolt aga eeldab volitusnormi seaduses.

**Andres Laisk.** Loogiliselt võttes ei saa olla maakonna arengukava konfliktis KOVide arengukavadega. Kui lähtuda lähemuse printsibist, saaks see sellisel juhul tekkida nõ "alt üles", samas on mingid riiklikud strateegilised huvid, mis alt üles ei jõua arengukavasse ilmselt sisse.

**Jüri Mölder.** Kui võtta KOKSi loogika, et arengukava peab arvestama üldplaneeringuga, siis kas sama loogikat maakonna tasandile kandes jõuame me tõdemuseni, et vastuolu korral maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu vahel tuleb lähtuda riigi poolt kehtestatud maakonnaplaneeringust?

**Mihkel Juhkami.** Maakonna arengustrateegia peaks koondama kõikide maakonna KOVide ühishuve. Paraku nii arengustrateegiate sisu kui ka menetluse kohta head rääkida ei ole. Tegemist on dokumendiga, mis on sisult kompromisside kompromiss, millel puudub ka suur praktiline väärtus. Tegevuste elluviimise vahendid on kajastamata. Iga parandusettepanek eeldab uut menetlust kõikides volikogudes.

**Kersten Kattai.** Arengukava rakendamiseks jagatakse veidike ka vahendeid, uuel perioodil eeldatavasti summad kasvavad. KOV vaates ei peaks kergekäeliselt sellest võimalusest lahti laskma, kuna see on üks väheseid piirkondlikke rahasid, mille üle KOVid otsustusõigust omavad. Kui KOVid peaksid ühekaupa valitsuselt rahastust taotlema, siis valdav osa piirkondi kaotab sellest.

**Airi Mikli.** Ei oska hinnata, kas see saadakse tööle või mitte, aga küsimusele, et miks ta vajalik on, siis tuletagem meelde, kuidas see ülesanne kohustusliku ülesandena tekkis haldusreformi komisjonis. Vajalik oli leida mudel poliitiliste eesmärkide täitmiseks.

**Mihkel Juhkami.** Töötada võib mudel, kus maakonna arengustrateegia koostab ja kinnitab maakondlik OVL. Nõustun Airi Mikli eelöelduga.

**Mart Uusjärv.** Saan aru, et paljud eksperdid peavad vajalikuks tänase regulatsiooni muutmist, ent seni pole meile lahendusi esitatud. Kui kellelgi on ettepanekuid, kuidas maakonna arengustrateegiate menetlust paremini reguleerida, siis palun teada anda.

### **Komisjoni seisukoht**

Aduakse regulatsiooni muutmise vajadust, et vähendada maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskava kinnitamise protsessi bürokraatlikkust. Oodatud on ekspertide kirjalikud ettepanekud lahendusteks.

**Järgmine eksperdikomisjoni koosolek toimub 16.06.2020**, kus päevakavas on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse tutvustus ja arutelu.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jaak Aab

Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Elika Saks

Protokollija