



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

11.01.2021 nr 14-2/225-1

Elektrooniline koosolek

Koosolek toimus 24.11.2020 ning algas kell 12.00 ja lõppes kell 15.20.

Juhatas: komisjoni aseesimees Kaia Sarnet (regionaalvaldkonna asekanstler)

Protokollis: Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Võtsid osa: Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula vallavanem), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Vallo Olle (ekspert), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Andres Laisk (Saue vallavanem), Veikko Luhalaid (Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevdirektor), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär)

Puudusid: komisjoni esimees Jaak Aab (riigihalduse minister), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem), Toomas Sepp

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Risto Kask (Rahandusministeerium), Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Anneli Apuhtin (Tartu Linnavalitsus), Liisa Abel (Siseministeerium), Kaia-Liisa Prou (Tallinna Ettevõtlusamet), Elsa Leiten (MTÜ Korrupsioonivaba Eesti), Merike Alep (Tallinna Linnavalitsus), Siiri Pirn (Riigikantselei), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Kersten Kattai (Rahandusministeerium), Geili Heinmaa (Rahandusministeerium), Kaie Kungas (Rahandusministeerium), Tiina Üksvärav (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Toomas Johanson (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Päevakava:

1. Kohaliku omavalitsusüksuse sisekontrollisüsteem (sisekontroll, siseaudit ja revisjonikomisjon)
2. Ühinguõigusega seotud õiguslikest probleemidest
3. Kohalike omavalitsuste poolt teostatava riikliku järelevalve ettepanekud tulenevalt ekspertanalüüsist. Küsimused KOV riikliku ja haldusjärelevalve sätestamisel KOKSis
4. Ettepanekutest kohalike omavalitsuste detsentraliseerimise ja finantsautonoomia teemadel
5. Järgmise koosoleku aeg, teemad

Mart Uusjärv tervitas komisjoni töös osalejaid, juhatas sisse koosoleku ning tutvustas päevakava ja töökorda. Päevakava kohta muudatustepanekuid ei esitatud. Eksperdikomisjoni koosolekule on ettevalmistatud materjalid, milles käsitletakse päevakavas olevate teemade kohta lahendust vajavaid küsimusi ja põhimõttelisi suundi lahenduste väljatöötamiseks.

1. Kohaliku omavalitsusüksuse sisekontrollisüsteem (sisekontroll, siseaudit ja revisjonikomisjon)

Mart Uusjärv andis sõna Kaie Küngasele.

Kaie Küngas. Eesmärk on saavutada omavalitsustes läbimõeldum ja toimivam sisekontrollisüsteem, mis on juhtimisprotsessi osa. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*) on sisekontrollisüsteem sätestatud üldsõnaliselt – volikogu tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ning selle rakendamise ja tulemuslikkuse eest vastutab valitsus. Detailsemalt on kehtivas seaduses reguleeritud siseaudiitori ametisse nimetamist ja siseaudiitori aruande esitamist, kuid ei tule üheselt välja, kellele sisuliselt (volikogu vs valitsus) siseaudiitor allub. Tänapäevase arutelu käigus tuleks leida vastus küsimusele, kas ja mil viisil peaks sisekontrollisüsteemi *KOKS*is põhjalikumalt käsitlema.

Mart Uusjärv andis sõna Elsa Leitenile, kes on sertifitseeritud avaliku sektori siseaudiitor ning siseaudiitorina tegev alates 2007. aastast. Elsa Leiten on Eesti Kohalike Omavalitsuste Siseaudiitorite Liidu liige, Siseaudiitorite kutsekomisjoni liige ja Korruptsioonivaba Eesti juhatuse liige.

Elsa Leiten. Sisekontrollisüsteemi mõiste *KOKS*is puudub, see kajastub Vabariigi Valitsuse seaduses (edaspidi *VVS*). Sisekontrollisüsteem on organisatsiooni juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik meetmete kompleks, mis peab tagama tegevuste tulemuslikkuse ja tõhususe, aruandluse usaldusväärsuse ja vastavuse õigusaktidele ja nõuetele. Ka *COSO*¹ on sõnastatud põhikriteeriumid, mille järgi tunda ära head sisekontrollisüsteemi nn *COSO* mudel, mis on rahvusvaheliselt tunnustatud sisekontrolli mudel. *KOKS*is on sisekontrollisüsteemi käsitlemine minimaalne, sätestatud on volikogu ja valitsuse vastutus.

Rolle sisekontrollisüsteemi rakendamisel saab kirjeldada läbi kolme kaitseliini mudeli. Ei saa tingimata väita, et sisekontrollisüsteem on halb, kui ei ole siseaudiitorit või sisekontrolli. See sõltub organisatsiooni tüübist.

Keskset rolli, et organisatsiooni sisekontrollisüsteem toimiks, viivad ellu organisatsiooni juhtorganid ehk *KOV*ide kontekstis toimib see kahel tasandil – nii tegevjuhtkond linna- ja vallavalitsuse näol kui ka volikogu, kelle juures on revisjonikomisjon. Teine kaitseliin on igas organisatsioonis olemuslikult olemas, *KOV*ides täidavad seda rolli tugevalt valla- ja linnasekretärid ja rahandusosakond. Oma tööst ja rollist olenevalt pööravad nad tähelepanu, et tegevus oleks tulemuslik, usaldusväärne ja õigusaktidega kooskõlas. Sisekontrolli paljudes *KOV*ides teenistuses ei ole. Siseaudiitoreid *KOV*ides hetkel üldse ei ole.

Järgnevalt toon välja *KOV*ide sisekontrollisüsteemi rakendamise probleemkohad. Omavalitsuste ebaühtlane tase on probleemiks ka haldusreformi järgselt. Teistest eristuvad Tallinn ja Tartu. Volikogu ja revisjonikomisjoni puhul on puudusteks madal teadlikkus järelevalve küsimustes, piiratud juurdepääs teabele, ebapiisavad ressursid järelevalve teostamiseks ja kahe tooli poliitikast tingitud rollikonfliktid (*KOV* vs keskvõim; volikogu liige vs hallatava asutuse juht). Piiratud juurdepääs teabele on olemuslik probleem ka teistele

¹ *COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)* [Treadway Komisjoni Sponsororganisatsioonide Komitee]

juhtorganitele. Tegevjuhtide juhtimis- ja järelevalve alane teadlikkus ja pädevus on ebahütlane. Ka tegevjuhtide puhul on teadlikkus järelevalve- ja juhtimisküsimustes väga erinev. Probleemiks on teise kaitseliini järelevalve piiratud ulatus, st KOVides juba olemasolevad rollid ei hõlma kõiki teemasid, mis siseaudiitorite fookuses tingimata olema peaks, nt IT riskide ja pettuseriskide käsitlemine, valitsemisprotsesside ja tulemuslikkuse hindamine. Sõltumatu kontrollifunktsioon sisekontrolöri või siseaudiitori näol on KOVides ebapiisav ning selle rolli sisu ja õigused-kohustused varieeruvad sõltuvalt KOVist.

Sisekontrolöri roll erineb siseaudiitorist alluvuse ja tegevusulatuse poolest, sisu ja eesmärk võib olla sarnane. Vastupidiselt siseaudiitorile ei ole sisekontrolöri rollile ja korraldusele seatud nõudeid. Seevastu siseaudiitorile esitatavad nõuded ning tegevuse õiguslikud alused sätestatakse audiitortegevuse seadusega ja selle alusel kehtestatud siseaudiitori kutsetegevuse standarditega. Siseaudiitori kutsetegevus on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. Siseaudiitor aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamiseks ja täiustamiseks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust. Siseaudiitori roll hõlmab nii kindlustandvat tegevust (siseauditid, juhtumite käsitlemine) kui ka nõuandvat tegevust (nt uute protseduuride ülevaatamine, riskihindamise koordineerimine, koolitamine riskiteemades, sõltumatud analüüsid) ning riskipõhise tööplaani koostamist, regulaarset tegevusaruandlust, kvaliteedi enesehindamist.

Üks määrav kriteerium eristamiseks sisekontrolöri ja siseaudiitori rolli on ka siseaudiitori kahene alluvus – administratiivselt allub tegevjuhtkonnale (vallavanem/linnapea) ja funktsionaalselt kõrgemale juhtorganile (volikogu, revisjonikomisjon).

KOKS reguleerib, et siseaudiitori ametikoha loomise otsustab volikogu. Ametisse nimetamine ja ametist vabastamine eeldab valitsuse heakskiitu ja volikogu nõusolekut. Reguleeritud on ka siseaudiitori tegevusplaani ja aruande menetlus.

Sõltumatu järelevalve korraldamiseks on mitmeid võimalusi: siseaudiitori või sisekontrolöri ametikoha loomine, siseauditeerimise teenuse ostmine (sh riskihindamine, tööplan, tegevusaruanne), üksikauditite-tööde (nt riskihindamine, koolitused) ostmine ning eelnevate võimaluste kombinatsioon. Ametikoht võib olla täidetud ka osakoormusega või ühildada see teiste sõltumatust vajavate lisarollidega nt andmekaitse, infoturve, korruptsiooniennetus. Võimalus on palgata mitme omavalitsuse peale üks audiitor.

Kokkuvõtteks esitan omapoolsed soovitusel sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks volikogu ja revisjonikomisjoni ning sõltumatu kontrollifunktsiooni kohta.

Tõsta tuleb volikogu ja revisjonikomisjoni liikmete pädevust läbi riigipoolse koolitamise. Anda võimalus kaasata revisjonikomisjoni tegevustesse finants- ja auditipädevusega ekspertliikmeid. Anda riigipoolselt või soovitusena KOV tasandil täiendavad ressursid järelevalve teostamiseks. Ressurss määrab, kas revisjonikomisjon saab oma ülesandeid täita või mitte. Kaasata siseaudiitorid ja sisekontrolörid revisjonikomisjoni hääleõigusega. Mõned KOVid kasutavad sellist võimalust juba täna.

Teen ettepaneku kaaluda suuremates KOVides siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise kohustuse kehtestamist, moodustada üksus linnavolikogu kantselei koosseisus selle olemasolul. Väiksemates KOVides luua sisekontrolöri ametikoht või osta sisse siseauditeerimise tervikteenus või üksikud auditid teatud mahus. Kehtestada tuleks hinnangu andmine sisekontrollisüsteemi kohta koos majandusaasta aruandega, olenemata, kas hinnangu annab siseaudiitor, sisekontrolör või teenuseosutaja. Praegune KOKS kohustab siseaudiitori aruande esitama vaid juhul, kui KOV on moodustanud siseaudiitori ametikoha või on loonud vastava struktuuriüksuse.

Riik saab koostöös EKOSALiga² toetada kvaliteedi ühtlustamist täiendavate juhiste loomise ja infovahetuse kaudu sh sisekontrolöri ametikirjeldus, soovitusel siseauditeerimise tervikteenuse või üksikauditite tellimiseks.

Jüri Mölder. Tartu linnas on teenistuses siseaudiitor.

Mart Uusjärv. KOKS ja teiste seaduste muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) kooskõlastusringilt laekusid sisekontrollisüsteemi rakendamise kohta ettepanekud Justiitsministeeriumilt, Siseministeeriumilt ja Riigikontrollilt. Ootus KOKSi muutmiseks on suur.

Koosolekut juhatab edasi Kaia Sarnet.

Koosoleku juhataja andis sõna Kaie Küngasele.

Kaie Künigas. Käsitleme esitatavaid ettepanekuid eraldi nii sisekontrollisüsteemi, siseauditeerimise kui ka revisjonikomisjoni kohta.

1.1. Sisekontrollisüsteemi rakendamine

Kuidas tagada teadlikum sisekontrollisüsteemi kujundamine KOVis. Täna KOKS ei määratle valitsuse vastutuse sisu sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja tulemuslikkuse tagamisel ega aruandluskohustust.

Võimalikud lahendused:

- 1a) täpsustada KOKSis sisekontrollisüsteemi mõistet (analoogselt VVSis sisalduvale mõistele) ja vallavanema/valitsuse sisekontrollisüsteemi rakendamise kohustuse sisu;
- 1b) täpsustada vallavanema/valitsuse vastutuse sisu (lahendus 1a) ning lisada regulaarne aruandluskohustus volikogule sisekontrollisüsteemi arendamise ja seire tegevustest;
- 1c) seaduses on kõik vajalik reguleeritud, vajadusel sõnastust täpsustada.

1.2. Siseaudiitori kutsetegevus, siseauditeerimine

Kuidas tagada sisekontrollisüsteemi toimimise hindamine ehk siseauditi läbiviimine siseauditi üksuse sõltumatuse tagamiseks volikogu poolt?

Võimalikud lahendused:

- 2a) sätestada kohustusliku siseauditi üksuse olemasolu KOVis või KOV üksuste koostöös;
- 2b) reguleerida siseauditi üksuse moodustamine ja roll või teenuse tellimise korraldus täpsemalt, aga mitte kohustuslikuna (KOV enda siseauditilt, KOVide ühiselt siseauditi üksuselt, teise KOVi auditiüksuselt);
- 2c) sätestada kohustuslikud siseauditi elemendid, aga mitte üksuse olemasolu või korraldust;
 - 2c¹) volikogu kinnitatav siseauditeerimise tegevuskava (kuulates ära revisjonikomisjoni seisukoha), millele on volikogul kohustus tagada rakendamiseks vajalikud ressursid;
 - 2c²) regulaarse siseauditeerimise läbiviimise kohustuse, et kord valimisperioodil jooksul hinnata sisekontrollisüsteemide toimimist vähemalt ühes tegevusvaldkonnas.
- 2d) seaduses siseauditeerimise läbiviimist täiendavalt mitte reguleerida ja jätta KOV otsustuseks (kas moodustatakse üksus, kas ja kui sageli viiakse audit läbi, kes tellib, kui eraldi üksust ei moodustata jne).

² EKOSAL on Eesti kohalike omavalitsuste siseaudiitoreid ja sisekontrolöre ühendav koostöövõrgustik.

1.3. Revisjonikomisjoni roll

Kuidas tugevdada revisjonikomisjoni rolli ja seoseid sisekontrollisüsteemi, sh auditiüksusega, kui see on moodustatud.

Võimalikud lahendused:

- 3a) anda revisjonikomisjonile siseauditi ülesanne, sh siseauditeerimise tegevusplaani koostamise ja siseauditite ja/või teenuse tellimise vastutus ning vajalik eelarve. Revisjonikomisjon koostab siseauditeerimise tegevuskava, lähtudes asjakohastest probleemidest (sh riskid), mille volikogu kinnitab ning mille alusel tagab ka vajalikud vahendid;
- 3b) kui KOVis ei ole moodustatud siseauditi üksust, sätestada volikogu kohustus tagada revisjonikomisjonile vahendid revisjonide tellimiseks;
- 3c) anda nt 1/3 volikogu liikmetele õigus nõuda revisjoni algatamist revisjonikomisjoni poolt;
- 3d) revisjonikomisjoni tugevdamiseks piisab koolitustest jms, seadust ei ole vaja muuta.

Toimus arutelul.

Andres Laisk. Sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja elluviimisel on omavalitsustes erinev tase. Kogemus näitab, et see, kas sisekontrollisüsteem KOVis töötab või mitte, ei ole seotud sellega mil viisil on see seaduses õiguslikult lahendatud. Kas seadusega on võimalik anda KOVidele õigus kehtestada sisekontrollisüsteemi rakendamise kohustus omavalitsuse poolt sihtfinantseeritavates üksustes? KOVide poolt finantseeritavas kolmandas sektoris puudub samuti võimalus seada nõudeid raha kasutamise kontrollimiseks. Olen seda meelt, et täiendavat aruandlust pole mõistlik sisse viia. See ei ole funktsionaalne. Sisekontrollisüsteemi mõiste peab olema KOKSis sätestatud ja selgelt peab olema sätestatud, kelle ülesanne on seda rakendada (lahendus 1a).

Airi Mikli. Täna Elsat kokkuvõtliku esitluse eest. Elsa tõi välja erinevad võimalused sisekontrollisüsteemi rakendamiseks. Omavalitsuste juhtidel puudub arusaam, mis on sisekontrollisüsteem. Sisekontrollisüsteem on olemas igas omavalitsuses, see ei ole midagi, mida peab hakkama looma. Küll aga tuleb sisekontrollisüsteemi süsteemselt arendada ja parandada suuremad riskikohad. Aastate jooksul on tekkinud veendumus, et sisekontrollisüsteemi ei ole võimalik teisiti rakendada, kui regulaarse kohustusliku siseauditiga (lahendus 2a). KOVile peab jääma õigus valida, kuidas ta siseauditit rakendab, kuid see peab olema kohustuslik. Lisaks siseauditi eesmärgi täitmisele tuleb anda ka avalikkusele ja valijatele kindlustunne, et kõik on aus ja seaduslik. Seda aga ei ole võimalik teha nt sisekontrollide teenistusse võtmisega, kuna sellele teenistuskohale nõuded puuduvad ja iga omavalitsus võib need iseseisvalt sisustada. Seevastu siseauditite läbiviimine tugineb standarditele. Kindlasti ei tohiks siseauditite läbiviimist siduda revisjonikomisjoni tööga, kuna revisjonikomisjon on poliitiline organ, kes ei tugine revisjonide tegemisel riskihindamisele, ega peagi seda tegema. Küll aga peaksid nad tegema koostööd, andma vastastikust teavet jne.

Jan Trei. KOVid on erineva suurusega. Kas ka väiksemates KOVides oleks otstarbekas teha siseaudit kohustuslikuks?

Koosoleku juhataja palub Airi Miklil Jan Trei küsimusele vastata.

Airi Mikli. Jah, mina pooldan seda. Siseaudit rakendamiseks on erinevaid võimalusi sh teenuse ostmise, üksikauditite ostmise.

Rait Pihelgas. Kohustuslikuks tegemine muudab olukorra keerulisemaks, pigem tuleks pöörata tähelepanu koolitustele. Pooldan revisjonikomisjonile nn uue tööriista andmist (lahendus 3a). Väiksemate KOVide jaoks võiks koostöö toimuda omavalitsusliitude kaudu.

Andres Laisk. Mina pooldan siseauditi funktsiooni kohustuslikkust, sõltumata KOVi suurusest (lahendus 2a). Saue vald kui Mandri-Eesti suurim omavalitsus ostab teenust sisse ning vallajuhina pean otstarbekaks ka edaspidi teenust sisse osta. Teenuse maksumus ei ole selline, mis ühelegi KOVile üle jõu käiks.

Jan Trei. Pärnumaa Omavalitsuste Liidus on palgal üks sisekontrolli nõunik, kes teenindab viit omavalitsust maakonnas. Saab kindlasti teenusena sisse osta.

Andres Laisk. Minu hinnangul ei peaks ette kirjutama kohustuslikku siseauditi üksuse või siseaudiitori olemasolu ehk määratlema sisekontrollimeetmete liike. Seadus ei pea sätestama, kuidas tagatakse sisekontrollisüsteemi toimimise hindamine. Sätestada tuleb eesmärk ja kriteeriumid, millistele nõuetele peab sisekontrollisüsteem vastama.

Rait Pihelgas. Ma toetan lahendust 2b.

Kersten Kattai. Küsimus on nii siseauditi kui funktsiooni kohustuslikkuses, kui ka Elsa Leiteni poolt tõstatatud funktsionaalse alluvuse küsimuses. Kes tellib/kiidab heaks auditi ja kirjeldab teenuse töö tellimiseks n.ö lähteülesande? Kuidas praktikud seda kommenteerivad?

Andres Laisk. Siseaudiitorettevõtte kaardistab võimalikud riskantsed auditeerimise valdkonnad n.ö valgusfoori meetodil. Siseaudiitori tegevusplaani eelnõu aitab ette valmistada vallavalitsus koostöös vallasekretäri ja see esitatakse arvamuse andmiseks revisjonikomisjonile. Siseaudiitori tegevusplaani kinnitab volikogu. Formaalselt on sõltumatus tagatud.

Liis Juulik. Saaremaal on siseaudiitor vallavanema otsealluvuses ja tööülesannete andmine käib läbi vallavanema. Volikogu ülesannete andmisse kaasatud ei ole.

Jan Trei. Kinnitasime viimasel Viimsi Vallavolikogu istungil "Sisekontrolli toimemudeli" tegevuskava. Alluvus jäi vallavanemale.

Liis Juulik. Ma toetan lahenduse 2b) ja 2c) kombinatsiooni, võiks sätestada teatud kohustuslikud siseauditi elemendid.

Mart Uusjärv. Oleme vaadanud ka teiste riikide kogemust. Üks lahendus on sätestada kohustuslikud siseauditi elemendid – volikogu kas kinnitab siseauditeerimise tegevuskava või kohustatakse regulaarselt siseauditeerimist läbi viima. Milline peaks olema mõistlik regulaarsus? On see kord valimisperioodil jooksul?

Mihkel Juhkami. Toetan lahendust 2c¹). Paindlikkuse – kas luua struktuur või osta teenust – annab vajalike ressursside tagamine.

Rait Pihelgas. Regulaarsus üle kahe aasta oleks piisav.

Airi Mihkli. Kus funktsioon peaks asuma? Kui funktsioon asuks volikogu juures, tegeleks volikogu igapäevaselt protseduuriliste, üldiste organisatsioonikultuuri küsimustega jms. Küsitavaks muutub sel juhul funktsioonide lahususe põhimõte. Küsimus Elsa Leitenile siseauditi funktsiooni paiknemisest struktuuris valitsuse või vallavanema juures? Kes kinnitab siseauditi tööplaani? Kui näeb valitsuse tasandil probleeme, peab olema volikogule raporteerimise võimalus jne.

Elsa Leiten. See, kus siseauditi funktsioon struktuuris paikneb, ei ole niivõrd oluline. Kui volikogu juures ei ole ametiasutust, siis võib ametikoht paikneda valitsuse struktuuris. Funktsionaalne alluvus ei saa ega tohi takistada suhtlust vallavanemaga/linnapeaga. Termin "siseaudiitori kutsetegevuse korraldamine", mida kasutatakse ka kehtivas KOKSis, hõlmab erinevaid lahendusviise. Olemuselt on lahendus 2b) võrdväärne praeguse regulatsiooniga.

Jüri Mölder. Mina tugevalt kahtlen nii volikogu kui volikogu revisjonikomisjoni võimes sisuliselt panustada siseauditeerimise tegevuskava koostamisse. Me tekitaksime lihtsalt juurde ühe formaalse protseduuri, kuid kogu sisulise töö teeks ikkagi ära valitsus. Ma olen eriliselt pessimistlik revisjonikomisjoni võime osas teemasse sisuliselt panustada. Tartus on siseauditi funktsioon linnapea alluvuses.

Jan Trei. Siseaudit on ennekõike tööriist omavalitsuse juhile.

Mihkel Juhkami. Rakveres oli ka varasemalt siseauditi funktsioon vallavanema alluvuses aga viimastel aastatel ostame teenust.

Jan Trei. Koostöö revisjonikomisjoniga peaks samuti olema.

Rait Pihelgas. Muudame revisjonikomisjoni esimehe ametikoha palgaliseks, siis hakkab töötama asi.

Jan Trei. Toetan lahendust 2c¹), kus volikogu kinnitab siseauditeerimise tegevuskava, millele on volikogul kohustus tagada rakendamiseks vajalikud ressursid. Enesekorraldusõigus peab säilima.

Andres Laisk. Siseauditi funktsioon peaks olema kohustuslik, korraldamise viis peab olema omavalitsuse otsustada ja reguleeritud peab olema eesmärk, mida tuleb saavutada.

Mihkel Juhkami, Jüri Mölder ja Airi Mikli nõustuvad Andres Laisa öelduga.

Airi Mikli. Toetan funktsionaalset alluvust valitsusele või vallavanemale. Auditite arvu ei tohiks ette kirjutada, kuhu jääb siis siseaudiitori professionaalsuse usaldamine.

Vallo Olle. Toetan auditi läbiviimisel lahendust 2c¹) ja funktsionaalset alluvust täitevorganile.

Mihkel Juhkami. Sooviks saada ülevaadet, kuidas revisjonikomisjon erinevates KOVIDes toimib, kas probleemiks on, et opositsioon ei saa revisjonikomisjoni esimehe kohta. Kui on toimiv sisekontrollisüsteem, jääb revisjonikomisjoni roll marginaalseks. Kui arvatakse, et revisjonikomisjonil rolli ei ole, siis kaaluda selle kaotamist. Või siis vastupidiselt anda talle ülesandeid juurde.

Airi Mikli. Revisjonikomisjon on opositsiooni võimalus. Poliitiline kontroll on vajalik. Ressurss on volikogu enda otsustada eelarve arutelul ja vastuvõtmisel.

Andres Laisk. Ei poolda revisjonikomisioni likvideerimist. Praktika on näidanud, et komisjoni töö sõltub suuresti selle esimehest. Reguleerimine peaks jääma piisavalt üldiseks, sh kaaluda, kas revisjonikomisjoni moodustamise kohustus on mõistlik nt olukorras, kus seda rolli keegi endale võtta ei soovi. Lisaks poliitilisele kontrollile kipub ta dubleerima siseaudiitori funktsiooni.

Elsa Leiten. Auditite arvu lugemine ei saa olla kriteerium, sest auditid on mahult erinevad, sõltuvalt selle eesmärgist, meetodikast, ulatusest. Vajadusel saab rääkida töötundidest.

Vallo Olle. Õiguskantsleri töölauale on revisjonikomisjonide teema jõudnud selles võtmes, et kas ja kuidas tagatakse poliitiline tasakaal. Samuti küsimus, et kas kontrolli alla kuuluvad KOV osalusega sihtasutuse dokumendid.

Sulev Liivik. Saue ja Rakvere on suured omavalitsused. Aga me ei räägi väikestest KOVIDest. Kas neil oleks leida nõ turult siseaudiitor? Avaliku sektori siseauditoreid ei ole hetkel palju turult võtta. Võimalus on sisekontrollisüsteemide taset hinnata KOV teenustasemetel rakenduses ja funktsiooni mitte kohustuslikuks teha.

Airi Mikli. Kui revisjonikomisjon kohustuslik ei ole, siis kikk üldse ära kaotada.

Vallo Olle. Mina revisjonikomisjonide kaotamist ei toeta.

Jüri Mölder. Kuna revisjonikomisjonide tegevus valdavalt ei vasta neile ootustele/ülesannetele, mis seadusega on juba neile antud, siis tuleks kindlasti vältida seadusega neile veelgi ülesannete juurde andmist.

Andres Laisk ja Vallo Olle nõustuvad Jüri Mölderiga.

Mihkel Juhkami. Revisjonikomisjon ei saa täita siseaudiitori ülesannet. Ta saab olla vaid töö tellijaks.

Jan Trei. Revisjonikomisjon teostab poliitilist kontrolli. Kui anda revisjonikomisjonile siseauditi ülesanne, mis olemuselt on väga spetsiifiline ja eeldab palju teadmisi, kas me siis paneme neile ikka jõukohase ülesande. Üldjuhul puudub revisjonikomisjoni liikmetel ekspertsus ning siseauditi roll võib jääda näiliseks, mida ei suudeta täita.

Andres Laisk. Revisjonikomisjon toimetab ka juhtumipõhiselt, mida siseaudit ei tee. Siseaudit on ikkagi funktsioonide põhine.

Mart Uusjärv. Ettepanek sätestada revisjonikomisjoni tugevdamise meetmena 1/3 volikogu liikmete õigus nõuda revisjonikomisjonilt revisjoni algatamist esitati Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni poolt. Enamus ekspertiisikomisjoni liikmetest täna toetab lahendust 2c¹), mis annab revisjonikomisjonile täiendava rolli sh rääkida kaasa siseauditeerimise tegevuskava koostamisel.

Airi Mikli. Siseaudiitorite koolitamine ja kutseeksami korraldus on Rahandusministeeriumi ülesanne. Asjaolu, et hetkel ei ole piisavalt siseauditoreid, ei saa olla põhjus miks mitte siseaudit kohustuslikuks teha. Siseauditite kohustuslikuks muutmisel kohaldatakse rakendus- ja üleminekusätteid.

Elsa Leiten. Ülesannete dubleerimise vältimiseks on vajalik sisekontrolöri ja revisjonikomisjoni koostöö. Rahandusministeeriumi moodustatud siseaudiitorite kutsekomisjoni hinnangul ei saa rääkida KOV siseaudiitorist, kui funktsionaalne alluvus ei ole standardipõhine ehk alluvus volikogule. Sel juhul on sisuks sisekontrolör.

Andres Laisk. Markeerin küsimuse, kas seadusega saab kuidagi laiendada KOV õigusi ulatada sisekontrollisüsteemide nõudmistega valla eelarvest sihtfinantseeritavate juhtimislikult mitte soetud üksusteni, nt mittetulundusühingud ja sihtasutused. Esineb

praktiline probleem, kus eelarvest eraldatakse suuri summasid, aga elementaarseid sisekontrollisüsteeme ei rakendata, sh "nelja silma nõuet" suuremate ülekannete puhul jms.

Komisjoni seisukoht

Mart Uusjärv. Sisekontrollisüsteemi rakendamisel toetatakse lahendust 1a) – täpsustada sisekontrollisüsteemi mõistet ja vallavanema/valitsuse sisekontrollisüsteemi rakendamise kohustuse sisu. Täiendavate ülesannete ja vahendite eraldamine revisjonikomisjonile toetust ei leia, samuti ei toetata 1/3 volikogu liikmete õigust nõuda revisjoni algatamist. Toetust leiab lahendus 3d), kus revisjonikomisjoni tugevdamiseks piisab koolitustest jms ning seadust ei ole vaja muuta. Samuti toetatakse lahendust 2c¹) sätestades kohustuslikud siseauditi elemendid, volikogu ülesanne kinnitada siseauditeerimise tegevuskava, millele on volikogul kohustus tagada ka rakendamiseks vajalikud ressursid. Revisjonikomisjoni ülesanne on anda siseauditeerimise tegevuskavale seisukoht.

2. Ühinguõigusega seotud õiguslikest probleemidest

Koosoleku juhataja andis sõna Martin Kulbile.

Martin Kulp. Ühinguõigusega seotud õiguslike probleemide käsitlemisel tuleb analüüsida KOKS §-i 35, mis sätestab KOVide osalemise majandustegevuses ja juriidilistes isikutes. Kuigi KOKS § 35 rakendamisega pole praktikas palju probleeme, esitavad KOVID siiski aegajalt küsimusi. Üks levinum küsimus on valla- või linnavalitsuse istungi formaadi sobivusest ühingu üldkoosoleku pidamiseks ehk kas KOV ainuomandis oleva ühingu puhul tuleb pigem kohaldada kõiki äriseadustikust või KOKSist tulenevaid nõudeid, kuigi nõuded võivad olla erinevad

Valminud on Rahandusministeeriumi tellitud ekspertarvamus "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühinguõiguse (§ 35) ja äriseadustiku ja teiste regulatsioonide koostoimega seotud õiguslike probleemide kaardistamine"³. Ekspertarvamuse koostas Tallinna Ettevõtlusameti õigusbüroo jurist Kaia-Liisa Prous. Ekspertarvamuse eesmärk oli kaardistada probleemid ja olemasolul tuua välja ka võimalikud lahendused, et tagada KOKS § 35, äriseadustiku (edaspidi *ÄS*) või teiste regulatsioonide koostoime ilma vastuoludeta, arvestades haldusorgani rollist tulenevate KOV õiguste ja kohustusega ühingute juhtimisel ja nende tegevuse korraldamisel. Eelpoolmainitud valla- või linnavalitsuse istungi formaadi sobivuse küsimuses ühingu üldkoosoleku pidamiseks, leidis analüüs, et äriseadustiku ja KOKS vahel vastuolusid ei esine või on need ületatavad tõlgendamise teel. Äriseadustiku imperatiivsed sätted ei ole vastuolus KOKSi sätetega, kõiki *ÄS* nõudeid ainuosaluslega ühingu juhtimisele kohaldama ei pea ja äriseadustik ei keela teha rohkem, kui nõutud. Seega saab KOV täita samaaegselt nii KOKS nõudeid kui äriseadustiku nõudeid.

Täiendavalt tõstatas Kaia-Liisa Prous ekspertarvamus kolm suuremat probleemi või kitsaskohta ning esitas ka lahendusettepanekud ja soovitused, mida arutada ekspertkomisjonis.

Koosoleku juhataja andis sõna Kaia-Liisa Prousele.

Kaia-Liisa Prous. Ekspertarvamus on koostatud lähtudes Tallinna linna praktikast eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemisel. Esimene ja peamine kitsaskoht, mida analüüsis välja toon, on eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise piirang tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest (KOFSt). 01.01.2011 muudeti seoses KOFSt jõustumisega KOKS § 35 lõike 1 sõnastust. Muudatuse kohaselt võib KOV olla osanik või

³ Kaia-Liisa Prous "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühinguõiguse (§ 35) ja äriseadustiku ja teiste regulatsioonide koostoimega seotud õiguslike probleemide kaardistamine", Tallinn, 2020. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/09/Ekspertarvamus.pdf>

aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades KOFSis esitatud tingimusi. Varasema sõnastuse kohaselt võis KOV osaleda juriidilistes isikutes kui see oli "valla või linna arengu seisukohast oluline". KOFS jõustumisega pandi KOVi eraõiguslikes isikutes osalemine sõltuma KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud omavalitsusüksuse ülesannetest ja pädevusest ehk õigustatud on osalemine ainult neis äriühingutes, mis täidavad KOKS §-s 6 nimetatud avalikke ülesandeid. Muudatus tekitab palju küsimusi ja segadust. Ministeerium andis seaduse tõlgendamiseks juhised, millega anti KOFS § 37 lõikele 1 oluliselt laiem tõlgendus, kui sätte sõnastus seda võimaldab. Nt anti juhised, kuidas toimida turutõrke olukorras. Puudub ülevaade, kas seadusemuudatus on kaasa toonud äriühingute likvideerimisi või pidurdanud nende asutamist. Tallinna linna näitel ei ole pärast KOKS muutmist likvideeritud ühtki äriühingut. Arvestades viimastel aastatel aktuaalseks saanud riigiabi temaatikat seoses avaliku sektori loodud eraõiguslike isikutega, on KOV eelarveliste vahendite investeerimine erasektorisse muutunud juba iseenesest märksa küsitavamaks.

Ettepanek on muuta KOFS § 37 lõike 1 sõnastus paindlikumaks, arvestades seejuures tegelikku olukorda ning seaduse rakendamiseks antud seisukohti või sätestada KOKSis KOV ülesandena ka kohaliku ettevõtluse edendamine. Teine ettepanek on sätestada KOKSis analoogselt riigivaraseadusega (edaspidi *RVS*) KOVile kohustus märkida asutamisotsuses või osalemise otsuses KOV äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus osalemise eesmärk. See annab avalikkusele suurema selguse.

Teine kitsaskoht on KOVi asutatud äriühingute ja sihtasutuste põhikirjade muutmisega, mis on volikogu ainupädevuses, koosseisu häälteenamuse nõudega. KOKS § 35 lõige 3 sätestab, et KOVi asutatud äriühingute ja sihtasutuste põhikirja ja selle muudatused kinnitab volikogu. Põhikirja muutmise menetlus Tallinna ametiasutustes on aeganõudev ning suure halduskoormusega. Näitena võib tuua 2010. aastal algatatud linna äriühingute põhikirjade muutmised seoses eurole üleminekuga, kus eelnõu ettevalmistamisest jõustumiseni kulus keskmiselt ca neli kuud. Väiksemates KOVides see ilmselt nii ajakulukas ei ole. Põhikirja oluline funktsioon on aktsionäride, osanike, asutajate vaheliste suhete reguleerimine ehk see on oluline siis, kui on mitu aktsionäri, osanikku, asutajat. KOKS § 35 lõige 3 reguleerib aga olukorda, kus KOV on äriühingus ainsaks osanikuks/aktsionäriks või sihtasutuses ainuasutajaks. Halduskoormuse seisukohast ei ole mõistlik ega põhjendatud põhikirja muutmise volikogus. Volikogu pädevusse peaks jääma esimese põhikirja kinnitamine, põhikirja muutmise tuleks anda valla- ja linnavalitsuse pädevusse. Korrigeerida tuleb KOKS § 35 lõike 3 sõnastust selliselt, et see vastaks sihtasutuse osas sihtasutuste seadusele (SAS). KOKS § 35 lõike 3 esimese lause sõnastusest loeb välja, et sihtasutuse, mille ainuasutajaks on KOV, ümberkujundamise otsustab volikogu. SAS aga ei võimalda sihtasutust ümber kujundada.

Kolmas nõ probleem on KOV eriõigused ühingutes. Tallinna linnas on aastaid olnud teemaks, kuidas reguleerida linna ainuosaluselise aktsiaseltside ja sihtasutuste juhatuse liikmete tasustamine. ÄS ja SAS alusel on juhatuse liikme tasu suuruse ja maksamise korra määramine nõukogu pädevuses, mistõttu osanikul, aktsionäril ja asutajal ei ole õiguslikku alust juhatuse liikmete tasustamist reguleerida. Eelkõige on vajadus sätestada tasustamise põhimõtted, millest nõukogud peaks oma vastavasisulistes otsustes juhinduma, et tagada ressursside ratsionaalne kasutamine ja ühingute võrdne kohtlemine. Seni on tasustamise põhimõtted kiitnud linnavalitsus heaks istungi protokollis päevakorrapunktis, mis sisuliselt on soovituslik dokument ega ole õiguslikult siduv. Nimetatud formaadis tasustamise põhimõtete sobimatusel on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll. Päevakorral on ka juhatuse liikme valimise põhimõtete väljatöötamine. Ka juhatuse liikmete valimine on ÄS ja SAS kohaselt nõukogu pädevuses. Linna seisukohast on aga oluline ühtlustada, millistel juhtudel ja tingimustel korraldatakse juhatuse liikme valimiseks avalik konkurss, mitu ametiaega järjest võib sama isikut avaliku konkursita juhatuse liikmeks valida jne. Ettepanek on sätestada

KOKSis valitsusele ainuosalusega äriühingu ja sihtasutuse juhatuse liikmete tasustamise ja valimise põhimõtete kehtestamise õigus.

KOKS § 35 lõige 3¹ sätestab piirangud KOV osalusega eraõiguslike isikute juhtorganite liikmetele. ÄS ja SAS võimaldavad täiendavaid piiranguid kehtestada põhikirjaga. Mittetulundusühingute seadus täiendavate piirangute seadmist otsesõnu ei võimalda. RVS sätestab sisult samad piirangud äriühingutele ja sihtasutustele, kuid näeb piirangute põhikirjas sätestamise kohustuse ette osaluse valitsejale. RVS regulatsioon on juriidiliselt korrektsem, sest ei loo ÄSle ja SASle sellega erinormi. Teisest küljest on põhikirja konkreetsuse ja selguse huvides mõistlikum, et piirangud tulenevad seadusest ning vajadust nende dubleerimiseks igasse põhikirja ei oleks. Erinevalt KOKSist ei ole RVSis seatud piirangut mittetulundusühingute juhtorganite liikmetele. Riigi ja KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud võiksid olla sarnased. Ettepanek on sätestada KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud analoogselt RVSiga. Kaaluda võimalust kehtestada piirangud seadusest otsekohalduvalt, mitte läbi põhikirja.

Tallinn ei näe rakenduslikke probleeme valla- või linnavalitsuse istungi formaadi sobivusel ühingu üldkoosoleku pidamiseks. Eraõiguslike otsuste vastuvõtmiseks on välja töötatud protseduurireeglid, mida kannete tegemisel aktsepteerib ka äri- ja ühinguregistrit pidav Maakohtu registriosakond. Kehtiv KOKSi regulatsioon otsuste vastuvõtmisel takistuseks ei ole ning mõned paratamatud juriidilised ebakõlad on ületatavad tõlgendamise abil.

2.1. KOKSist tulenev eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise piirang

Koosoleku juhataja andis sõna Martin Kulbile.

Martin Kulp. 01.01.2011 muudeti seoses KOFS jõustumisega KOKS § 35 lõike 1 sõnastust. Muudatuse kohaselt tohib KOV osaleda ainult neis juriidilistes isikutes, mis täidavad KOKS §-s 6 nimetatud avalikke ülesandeid.

Võimalikud lahendused:

- a) Muuta KOFS § 37 lõike 1 sõnastus paindlikumaks, arvestades seejuures tegelikku olukorda ning seaduse rakendamiseks antud seisukohti. Alternatiivina sätestada KOKSis KOV ülesandena ka kohaliku ettevõtluse edendamine KOVide ühise ülesandena (nt KOKS § 6¹ lõikes 1).
- b) Analoogselt riigivaraseadusega sätestada KOKSis KOVile kohustus märkida asutamisotsuses või osalemise otsuses KOVi äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus osalemise eesmärk.
- c) Jätta KOKS sõnastus muutmata.

Toimus arutelu.

Sulev Mäeltsemees. Meenutuseks ettevõtluse ja KOV seostest – 1989. aasta KOV aluste seaduse kohaselt pidi ettevõtte asutamisoa andma volikogu.

Andres Laisk. Küsimus ettekandjale: esitasite ettepaneku sätestada KOKSis KOV ülesandena ka kohaliku ettevõtluse edendamine. Millist eesmärki see kannab?

Kaia-Liisa Prou. See annaks nt aktsiaseltsile Tallinna Tööstuspargid n.ö legaalse võimaluse eksisteerida Tallinna linna äriühinguna, sest kehtiva KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud äriühingu tegevusvaldkonda nimetatud ei ole.

Andres Laisk. Sõnastus §-s 35 peaks sellisel juhul olema täpsem nt KOV võib olla osanik või aktsionär ühingus, asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige.

Jan Trei. Analüüsi koostajal on väga mõistlikud ettepanekud. Pooldan õiguslikku paindlikkust regulatsioonides, sh omavalitsusel äriühingutes osalemisel.

Sulev Liivik. KOFSis sätestati keeld omandada osalusi ja väärtpabereid, mis ei ole likviidsed varad, kui see ei ole vajalik KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks, et KOV ei paneks nn maksumaksja raha suure riskiga ettevõtlusesse, nt hotellindus. Kui muudetakse

seadust, tuleb läbi mõelda olukorrad, mis juhtub, kui ettevõttel tekivad raskused. Avalikke vahendeid ei tohiks kasutada kahjumi katteks nt omakapitali suurendamisega.

Andres Laisk. Kauplusi ega pudupoode KOVID pidama ei peaks. Mõistan Sulev Liiviku kirjeldatud riske, kuid läbimõeldud lahendusena pooldan paindlikkust.

Sulev Liivik. Peame vaatama teemat laiemalt, KOVID on erineva suurusega ja võimekusega. Kas kõik KOVID oskavad riske hinnata? Võib esineda poliitiline tahe teatud ettevõtteid toetada. Ka COVID19 investeeringutoetuse taotlustest näeme, kui erinevad huvid KOVIDel esinevad.

Merike Alep. Ettevõtluse edendamine ehk ei peaks olema §-s 6 tuumikülesanne, vaid KOVIDil peaks olema ettevõtluse edendamisel kaasaitamise kohustus.

Airi Mikli. Lähtuda tuleb üldisest avaliku halduse printsiibist – avalik võim võib teha otsustusi vaid küsimustes, mis kuuluvad tema pädevusse. KOVIDi ülesanne ei ole pidada poode ega pankasid. KOVID ülesanne kohaliku elu edendajana on luua selleks keskkond sh ettevõtluskeskkond, läbi planeeringute ja taristu arendamise.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed pooldavad lahendust a) – muuta KOFS § 37 lõike 1 sõnastus paindlikumaks, arvestades seejuures tegelikku olukorda ning seaduse rakendamiseks antud seisukohti.

2.2. KOVID asutatud äriühingu ja sihtasutuse põhikirja muutmine

Koosoleku juhataja andis sõna Martin Kulbile.

Martin Kulp. Sihtasutuse, mille ainuasutajaks on KOVID ning osaühingu ja aktsiaseltsi, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on KOVID, põhikirja ja selle muudatused kinnitab volikogu.

Võimalikud lahendused:

- a) Jätta volikogu pädevusse sihtasutuse, osaühingu ja aktsiaseltsi asutamisel esimese põhikirja kinnitamine. Anda põhikirja muutmise pädevus valitsusele kui asutaja, osaniku ja aktsionäri õiguste teostajale.
- b) Jätta KOKS sõnastus muutmata.

Toimus arutelu.

Andres Laisk, Jan Trei ja Jüri Mölder toetavad lahendust a).

Anneli Apuhtin. Põhimääruse kehtestamine volikogu tasandil on tänaseks ebaproportsionaalne.

Andres Laisk. Ka KOVID ametiasutuse hallatava asutuse põhimääruse kinnitamine ja muutmine on volikogu pädevuses.

Mikk Lõhmus. KOVID ametiasutuse hallatava asutuse põhimääruse kinnitamise ja muutmise saab volikogu delegerida valitsusele, välja arvatud raamatukogud.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad lahendust a) – anda sihtasutuse, mille ainuasutajaks on KOVID ning osaühingu ja aktsiaseltsi, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on KOVID, põhikirja muutmise pädevus valitsusele.

2.3. KOVID eriõigused äriühingutes

Koosoleku juhataja andis sõna Martin Kulbile.

Martin Kulp. Ühingute juhtimisel võimalike eriõiguste andmisel KOVIDile võiks lähtuda põhimõttest, et reguleeritakse vaid seda, mida KOVIDil seadustest tulenevalt ei ole õigust ise reguleerida, nt põhikirjaga.

Võimalikud lahendused:

- a) Sätestada KOKSis valitsusele ainuosaluselise äriühingu ja sihtasutuse juhatuse liikmete tasustamise ja valimise põhimõtete kehtestamise õigus.
- b) Sätestada KOKSis KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud analoogselt riigivaraseadusega. Kaaluda võimalust kehtestada piirangud seadusest otsekohalduvalt mitte läbi põhikirja.
- c) Jätta punktis 1 või 2 ettepanek arvestamata ehk kehtiv seadus muutmata.
- d) Eelistada mõnda teist mainimata lahendust.

Toimus arutelu.

Kaia-Liisa Pous. Juhtorgani liikmeks olemise piirangud peaksid jääma, kuid pooldan piirangute kehtestamist seadusest otsekohalduvatena.

Kaia Sarnet, Vallo Olle, Andres Laisk, Vallo Olle, Merike Alep ja Anneli Apuhtin pooldavad seaduse otsekohaldamist.

Anneli Apuhtin. Piirangud peavad olema ja juhtorgani liige peab enda suhtes piirangute puudumist kinnitama.

Andres Laisk. KOVil peaks olema õigus seada täiendavaid piiranguid nt põhikirjas.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed pooldavad lahendusi a) ja b) – sätestada KOKSis sihtasutuse, mille ainuasutajaks on KOV ning osahinguga ja aktsiaseltsi, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on KOV, juhatuse liikmete tasustamise ja valimise põhimõtete kehtestamise õigus valla- ja linnavalitsusele. Analoogselt riigivaraseadusega sätestada KOKSis juhtorgani liikmeks olemise piirangud seadusest otsekohalduvatena ning anda valla- ja linnavalitsusele õigus kehtestada täiendavaid piiranguid.

Koosoleku vaheaeg kell 14.10–14.20.

3. KOV teostatava riikliku järelevalve ettepanekud tulenevalt ekspertanalüüsist. Küsimused KOV riikliku ja haldusjärelevalve sätestamisel KOKSis.

Koosoleku juhataja andis sõna Olivia Talustele.

3.1. Riikliku järelevalve ülesande KOVidele andmise kaalutlused

Olivia Taluste tutvustas komisjoni liikmetele kokkuvõtlikult Chris Eljase koostatud analüüsis "Kohalike omavalitsuste poolt teostatav riiklik järelevalve"⁴ kaardistatud KOVide poolt teostatava riikliku järelevalve regulatsiooni kitsaskohtasid ja esitatud ettepanekuid riikliku järelevalve paremaks korraldamiseks.

Enne KOKS VTK koostamist omavalitsustega toimunud piirkondlikel aruteludel toodi ühe olulisema probleemvaldkonnana välja KOVide poolt läbi viidav riiklik järelevalve, eelkõige põhjusel, et riikliku järelevalve regulatsioonid on tihti dubleerivad KOV ja erinevate riigiasutuste vahel ning suures osas ei toimi. Samuti nähti probleemina, et erinevate haldustasandite järelevalvepädevus ei ole alati selge. Leiti ka, et riikliku järelevalve ülesanded on valdavalt KOV täidetavad riiklikud ülesanded ja nende täitmise võiks jätta vaid riigile, kuna KOVidel ei ole piisavalt võimalusi palgata järelevalve läbiviimiseks pädevaid ametnikke.

KOVide poolt täidetavad riikliku järelevalve ülesanded on sätestatud ca kahekümmes seaduses. Analüüsi koostaja asus seisukohtale, et enamikes seadustes on omavalitsuse riikliku järelevalve pädevuse ulatus selgepiiriline, s.t. arusaadav on, mille üle võib omavalitsus teha

⁴ Chris Eljas "Kohalike omavalitsuste poolt teostatav riiklik järelevalve", Tallinn, 2020. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/10/KOV-teostatav-riiklik-jarelevalve.pdf>

riiklikku järelevalvet. Samas on lisaks omavalitsusele vastavas valdkonnas riikliku järelevalve pädevus ka vähemalt ühel valitsusasutusel. Analüüsi koostaja tõi välja, et järelevalve ulatust ei saa pidada üheselt arusaadavaks nt keskkonnavaldkonna seadustes, sh pakendiseaduses, jäätmeseaduses, looduskaitseaduses.

Oleme analüüsi koostaja esitatud ettepanekute alusel kohtumas kõikide asjaomaste ministriumitega, et nad vaataksid üle ja annaksid hinnangu oma valitsemisala riiklikku järelevalvet puudutavate seaduste kohta esitatud soovitudele ja muudatusettepanekutele. Näiteks 25. novembril Keskkonnaministriumiga toimunud kohtumisel nentis ministrium, et nad on üritanud riiklikku järelevalvet puudutavate sätete sõnastusi selgemaks muuta. Nt looduskaitseaduses on sätestatud, et riiklikku järelevalvet looduskaitseadusest tulenevate nõuete täitmise üle teostab KOV, kuid üksnes keskkonnajärelevalve seaduse §-s 6 sätestatud juhtudel. Selline viitamine on sisuliselt raskesti jälgitav ning keskkonnajärelevalve seaduse § 6 tervikuna vaadatuna, ei ole üheselt arusaadav, millistele juhtudele looduskaitseaduses § 70² lõikes 2 viidatud on.

Osaliselt või täielikult kattuvaid pädevusi võib täheldada eelkõige Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga nt alkoholiseaduses, kaubandustegevuse seaduses, reklaamiseaduses, tarbijakaitseaduses, turismiseaduses, väärismetalltoodete seaduses ja ka Politsei- ja Piirivalveametiga ja Keskkonnainspektsiooniga. Sotsiaalkindlustusametiga kattub pädevus osaliselt lastekaitseaduse alusel tehtava riikliku järelevalve osas ja Muinsuskaitseametiga muinsuskaitseaduse alusel läbiviidada riikliku järelevalve osas. Muinsuskaitseaduses on läbiseigi kirjutatud riiklik järelevalve ja haldusjärelevalve – ebaselgeks jääb, millal üks järelevalve liik teiseks üle läheb ning kes täpselt järelevalvet teostab.

Analüüsi koostaja on sedastanud, et riikliku järelevalve pädevuse ulatuse ja seadusest tulenevate ülesannete vaheline seos ei ole üheselt selge (st ülesandel ei ole analüüsi teostaja arvates ilmselt kohalikku iseloomu) jäätmeseaduses, korra- ja turvaliseaduses, looduskaitseaduses, muinsuskaitseaduses, pakendiseaduses, tarbijakaitseaduses, tubakaseaduses, turismiseaduses ja väärismetalltoodete seaduses. Soovitusena teeb analüüsi koostaja ettepaneku kaaluda, kas seadustes KOVile lubatud erimeetmete kataloog vajaks ülevaatamist, kuna riikliku järelevalve sisuliseks ja tõhusaks läbiviimiseks peavad olema korra- ja turvaliseorganile tagatud ka vajalikud vahendid meetmete näol.

Kas võiks olla sätestatud kokkuleppelised põhimõtted (nt KOKS §-s 66, VVSis, hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas), mille alusel riikliku järelevalve pädevusi kehtestatakse/muudetakse?

Võimalikud lahendused:

- a) Sätestada, et KOVile riikliku järelevalve ülesande panemisel kaalutakse, kas lähimuspõhimõtet arvestades on KOV ülesande täitmiseks sobiv, kohane ja piisava võimekusega organ. Kaaluda kas ülesanne vastab KOV olemusele.
- b) Sätestada, et KOVile võib panna riikliku järelevalve ülesande vaid juhul, kui järelevalve käigus kontrollitakse KOV kehtestatud aktide täitmist või tegemist on olemuselt omavalitsuslike ülesannetega.
- c) Jätta seadus(ed) muutmata ning igal valdkonnaministriumil sisustada ise KOV täidetava riikliku järelevalve ese ja ulatus.

Toimus arutelu.

Oliva Taluste. Toetan lahendusi a) ja b), mis täiendavad üksteist. Oleme KOKS revisjoni käigus kaardistanud probleemid KOVide poolt teostatavas riiklikus järelevalves, mis aga ei pruugi lahendusi leida KOKSi muutmise käigus vaid muu menetluse raames. Nt Keskkonnaministriumis on välja töötamisel jäätmeseaduse muudatused, mille käigus võivad osad probleemid lahenduse saada.

Airi Mikli. Oluline on, et KOVile riikliku järelevalve ülesande panemisel oleks selge, et tegemist on järelevalve ülesandega, mis on olemuselt omavalitsuslik. Samuti võib panna riikliku ülesandena, kui see on sobiv, kohane ja KOV võimekas.

Karin Tenisson-Alev ja Merike Alep toetavad samuti lahendusi a) ja b).

Jan Trei. Toetan lahendusi a) ja b). Lahenduse b) osas kaasneb KOVile ka administreeriva ressursi küsimused. Üks teema on raha küsimus, teine aga sisulise pädevuse olemasolu – kas KOVid on võimelised riikliku järelevalvet professionaalselt läbi viima.

Sulev Valner. Kas räägime järelevalve teostamise õigusest või kohustusest.

Olivia Taluste. Räägime järelevalve teostamise õigusest.

Andres Laisk. Riikliku järelevalve ülesande täitmine on aja- ja ressursimahukas, mistõttu ei saa küsimust kergekäeliselt lahendada. Toetan lahendust b). Lahenduse a) toetuse osas pean veel mõtlema. Lähimusprintsip on ideena õige, aga näen, et lahendus a) võib tekitada omavalitsustele suure lisakohustuse. Julgen tunnistada, et täna on nt Saue vallas järelevalve teostamise võimekus suhteliselt madal, juba tänaste seadusega pandud ülesannete täitmiseks vajame oluliselt suuremat inimressurssi.

Olivia Taluste. Läbi rahastuse andmise ei muutu KOV automaatselt sobivaimaks, kohaseks ja piisava võimekusega organiks. Et selgitada välja, kas KOV on ülesande täitmiseks sobiv, kohane ja piisava võimekusega, tuleb kaaluda samuti, kas ülesanne vastab KOV olemusele. Võib-olla on ülesande täitjana konkreetsel juhul sobivam riik.

Airi Mikli. Toetan Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja täiendamist. Iga uue riikliku ülesande panemisele omavalitsusele peaks eelnema läbirääkimised, nii nagu seda tehakse eelarve korral. Läbirääkimiste instituut peaks laienema, mitte piirduma vaid eelarve läbirääkimistega.

Mihkel Juhkami. Ei tohi riiklikke ja KOV ülesandeid segamini ajada.

Andres Laisk. Iga 79 omavalitsuse ametiasutuse juurde kompetentsi moodustamine on ebatõhus versus üks keskne kompetents.

Olivia Taluste. Omavalitsustel on erinevaid seisukohti, nt avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise ülesande täitmisel. Analüüsi koostaja tõi välja, et korrakaitse seaduses loetletud avalikus kohas käitumise üldnõudeid vaadatuna on küsitav, kas kõikide nende üle riikliku järelevalve teostamise pädevuse andmine kohalikele omavalitsustele on põhjendatud, arvestades ka asjaolu, et tegemist pole kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandega. Täna teostavad avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle riiklikku järelevalvet nii politsei kui ka valla- või linnavalitsus.

Mihkel Juhkami. Lääne-Viru maakonna mitmetel väiksematel omavalitsustel on viimastel kuudel päevakorras maakondliku munitsipaalpolitsei moodustamine maakondliku omavalitsusliidu juurde, kuna järelevalve teostamine, eriti sanktsioonide rakendamine väikeses kogukonnas on problemaatiline.

Komisjoni seisukoht.

Komisjon ei kujundanud ühist seisukohta. Toetust leidis nii lahendus a) kui ka lahendus b).

Koosoleku juhataja andis sõna Olivia Talustele.

3.2. KOV haldusaktide ja tegevuse üle teostatav haldusjärelevalve

Olivia Taluste. KOV haldusaktide õiguspärasuse nn keskne haldusjärelevalve on sätestatud VVS §-s 75, seda teostab Justiitsministeerium. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle, mille eesmärgiks on avaliku huvi kaitse. Järelevalve põhiküsimus on, kas kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt on seadusega või määrusega kooskõlas, mitte aga küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on KOV haldusakti andmisega või selle andmata jätmisega rikutud. Eriseadustega on kehtestatud haldusjärelevalve alustes erisusi. KOVide üle haldusjärelevalve teostamisega tegelevad nii ministeeriumid kui ametid ja inspeksioonid. Osad haldusjärelevalve alused on universaalsed, st kontrollitakse nii KOV, riigi kui osaliselt erasektori tegevust. Valduslikke KOVide üle teostatavaid haldusjärelevalve juhtumeid on reguleeritud viieteistkümnese seaduses. KOVide aktide ja

tegevuse üle teostatav järelevalve peaks piirduma õiguspärasusega, otstarbekuse kontroll KOV üle on KOV enesekorraldusõiguse põhimõtte oluline piirang. Otstarbekuse kontroll on mõeldav kui KOV täidab riiklikku ülesannet. Eelpool nimetatud küsimusi tõstatame ka kohtumistel valdkonnaministeeriumitega.

VVS muutmise raames analüüsib Justiitsministeerium muuhulgas ka järelevalve pädevuse andmist valdkondlikele ministeeriumitele, seda eelkõige spetsiifilistes küsimustes nt planeeringute üle tehtav järelevalve. Kaalutakse ka ettekirjutuse täitmise 30 tööpäevase tähtaja andmise muutmist 60-le. KOV haldusaktide järelevalve teostaja küsimus tõusetus ka Maa- ja Ruumiameti loomisega. Tehtud on ettepanek tuua otstarbekuse kaalutlusel KOV haldusaktide järelevalve Justiitsministeeriumist KOVide nõustamise eest vastutavasse Rahandusministeeriumisse. Riikliku järelevalve osas arutelud ministeeriumite vahel jätkuvad.

Keskne KOV haldusaktide õiguspärasuse järelevalve on sätestatud VVS-s (§ 75³), kuid lisaks on erijuhtumeid ka paljudes valdkonnaseadustes. Kas tänase haldusjärelevalve korralduse või toimimispõhimõtete osas on vaja muudatusi?

Võimalikud lahendused:

- Sätestada VVSis, KOKSis või hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas, et KOVi haldusaktide ja tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine peab reeglina piirduma õiguspärasuse kontrolliga⁵.
- Sätestada, et KOVi üle teostatava haldusjärelevalve korral võib kontrollida KOV tegevuse otstarbekust reeglina vaid juhul, kui tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega.
- Jätta seadus(ed) muutmata ning igal valdkonnaministeeriumil sisustada ise KOV üle teostatava haldusjärelevalve ese ja ulatus.

Toimus arutelu.

Olivia Taluste. Toetan lahendusi a) ja b).

Mihkel Juhkami. Kui on probleeme ja teoreetilisi vaidlusi, oleme enim huvitatud õiguskantsleri arvamusest. Õiguskantsleri institutsioon on üks alternatiiv järelevalve teostamiseks.

Olivia Taluste. Õiguskantsler täidab ombudsmani, õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle järelevalve teostaja ülesandeid. Justiitsministeerium kontrollib omavalitsuse haldusaktide ja teatud haldustoimingute seaduslikkust.

Jan Trei. Kas on olemas ülevaade Justiitsministeeriumi praktikast, sh kui palju on pöördumisi ning kas Justiitsministeerium on kohtusse esitanud proteste?

Olivia Taluste. Kohtusse proteste esitatud ei ole ning ettekirjutisi KOVidele tehakse vähesel määral. Enamus pöördumisi lahendatakse märgukirjas soovitude andmise teel ja telefoni teel selgitusi andes. Küll aga on planeeringute valdkonnas olnud menetluses kaasi, kus on olnud ootus kohtupraktika järele. Kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade⁶ on avaldatud omavalitsusveebis. Selles on ka kirjas eelnevate aastate Justiitsministeeriumi järelevalvekaasuste statistika.

Jan Trei. Kas Rahandusministeeriumil on olemas võimekus ja valmidus riikliku järelevalve ülesande täitmiseks?

Olivia Taluste. Jah, koos Justiitsministeeriumis olemasoleva ressursiga s.h. kaks ametikohta.

⁵ Tulenevalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 8 lõigetest 2 ja 3 on üldjuhul mis tahes kohaliku omavalitsuse üksuste suhtes teostatava haldusjärelevalve eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seadustele ja põhiseadusest tulenevatele põhimõtetele. Haldusjärelevalvet võivad teostada ka kõrgemalseisvad haldusorganid seoses ülesannetega, mille täitmine on delegeeritud kohaliku omavalitsuse üksustele. Haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste üle teostatakse viisil, mis tagab, et kontrollitava organi sekkumine oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega.

⁶ Kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaade, Tallinn, 2020. https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/04/KOV-nõustamis-ja-järelevalvepraktika-ülevaade_2019.pdf

Airi Mikli. Selgeks tuleb teha mõisted. Järelevalvet saab teha kas õiguspärasuse või otstarbekuse üle. Tegelikult need ei vastandu üksteisele ega pole ka ainsad järelevalve liigid. Järelevalve fookust saab seada ka teisiti. Riikliku ülesande täitmisel on selge, et riik annab vahendid, sätestab reeglid kuidas ülesannet täita ning hindab ülesande täitmist ja raha kasutamise efektiivsust. Sõnade tähendus on lõpuni kokkuleppimata. Kui jääme omavalitsuslike ülesannete juures õiguspärasuse kontrolli juurde, ei ole ka siin üheselt mõiste selge. Nt kas riigihangete korral tehtav säästlikkuse kontroll on õiguspärasuse või otstarbekuse üle? Muudatusi tuleb teha läbi selle, et analüüsitakse järelevalve sisu. Peaksime vaatama milline on avalikkuse ootus KOV tegevusele hinnangu andmisel ning mida õiguspärasuse kontroll endas hõlmata võiks.

Anneli Apuhtin. Ehituse ja planeerimise valdkonnas, kus Justiitsministeeriumile esitatakse enim pöördumisi, on isikutel võimalus oma õigusi kaitsta vaidemenetluse raames ja ka kohtus. Kuid on olemas KOV aktid, kus teoreetiliselt ei tekigi isiku subjektiivsete õiguste rikkumisi, aga võib olla vajadus õigusi kaitsta. Sellistes olukordades puudub organ, kuhu saab õiguste kaitseks pöörduda.

Olivia Taluste. Vaidemenetluses kontrollitakse isiku subjektiivsete õiguste rikkumist. Haldusjärelevalve eesmärgiks on aga avaliku huvi kaitse, kus põhiküsimus on, kas kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt on seadusega või määrusega kooskõlas, mitte aga küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on KOV haldusakti andmisega või selle andmata jätmisega rikutud.

Andres Laisk. Järelevalve puhul võiks mõelda tõhusa ja efektiivse vahelüli peale.

Vallo Olle. Haldusjärelevalve eset võiks VVS-s täpsustada. Otstarbekuse alla läheb ka nt tulemuslikkus. Senini oleme probleemidest üle saanud tõlgendusega.

Olivia Taluste. Justiitsministeeriumiga on arutatud, kas haldusjärelevalve ulatus KOV haldusaktide üle peaks olema vaid haldusmenetluse seaduse alusel. Justiitsministeerium selget haldusakti termini piiritlest haldusmenetluse seaduse ja halduskohtumenetluse seaduse vahel ei poolda. Enamasti on jah järelevalve haldusmenetluse seaduse alusel aga neil on ette tulnud ka menetlusi olulise mõjuga KOV sisepädevuses olevate aktide üle.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad pigem lahendusi a) ja b) - sätestada, et KOVi haldusaktide ja tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine peab reeglina piirduma õiguspärasuse kontrolliga ning KOVi üle teostatava haldusjärelevalve korral võib kontrollida KOV tegevuse otstarbekust reeglina vaid juhul, kui tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega.

4. Ettepanekutest kohalike omavalitsuste detsentraliseerimise ja finantsautonoomia teemadel

Koosoleku juhataja andis sõna Mart Uusjärvele ja Sulev Liivikule.

Mart Uusjärv. Vabariigi Valitsuse 11.06.2020 kabinetinõupidamisel otsustati, et riigihalduse minister valmistab ette KOV autonoomia suurendamise küsimuste arutelu valitsuskabineti nõupidamiseks 2020. aasta novembris või detsembris. Oleme ette valmistamas memorandumit, kus esitatakse kõik peamised KOVidega seotud teemad alates ülesannetest ja finantseerimisest kuni KOVide korralduse ja koostööni. Memorandum on üles ehitatud seitsmele teemale: 1. kohalike omavalitsuste olemus valitsemiskorralduses; 2. detsentraliseerimine ja subsidiaarsus; 3. kohalike omavalitsuste autonoomia Eestis; 4. Riik-KOV partnerlus; 5. kohalike omavalitsuste ülesanded; 6. kohalike omavalitsuste võimekuse arendamine; 7. kohalike omavalitsuste finantsid.

4.1. Kohalike omavalitsuste olemus valitsemiskorralduses

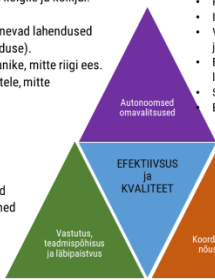
Sulev Liivik. Efektiivsed ja kvaliteetsed teenused põhinevad kolmel tahul (vt joonis 1): 1. autonoomsed omavalitsused; 2. vastutus, teadmispõhisus ja läbipaistvus; 3. koordineeriv ja nõustav riik.

Paremad avalikud teenused

Üks lahendus ei sobi kõigile ja kõikjal!

- Üks eesmärk, erinevad lahendused (KOV valib lahenduse).
- KOV vastutus elanike, mitte riigi ees.
- Nõuded tulemustele, mitte sisenditele.

Kohalikud maksud
KOV teenustasemed
Avalikustamine



- Paindlik
- Integreeritud lahendused
- Vastavus kohapealsetele eelistustele ja vajadustele
- Efektliivsusele motiveeritus (kasu lokaalne)
- Selge ja vahetu vastutus
- Eksperimenteerimine

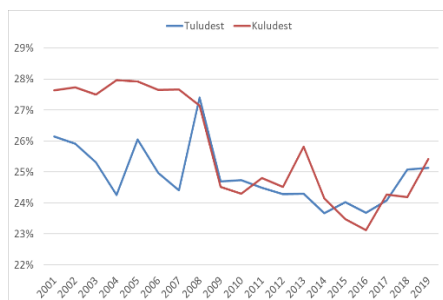
- Koordinaatsioon
- Seire
- Standardid
- Nõustamine
- Koostöö vedamine
- Innovatsiooni vedamine
- Teadus ja seire
- Ombudsman
- Tasandamine

Joonis 1.

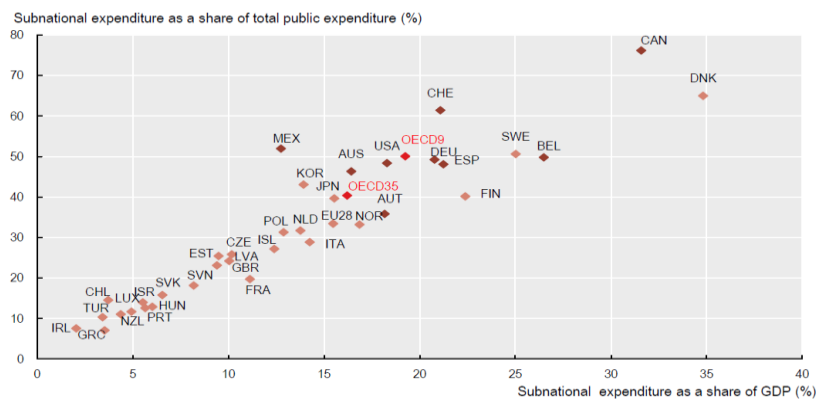
4.2. Detsentraliseerimine ja subsidiaarsus

Sulev Liivik. Põhiseaduse järgi toimib Eesti KOV süsteem lähtudes detsentraliseerimisprintsipist, mis koosmõjus subsidiaarsuse ja KOV autonoomia põhimõttega annab kohalikule võimutasandile olulise rolli riigivalitsemise süsteemis. Detsentraliseerimise põhimõte realiseerub vaid siis, kui sellest lähtudes ka tegelikult ülesandeid, võimupädevusi ja rollijaotust valitsemistasandite vahel jaotatakse.

Pärast 2010. aasta majanduskriisi ei ole tulud/kulud taastunud (vt joonis 2). Joonis 3 näitab, et Eesti on võrreldes teiste riikidega suhteliselt taga. KOVide kulude osakaal SKP-st ja valitsussektorist jääb alla 10%.



Joonis 2. KOVide tulude ja kulude osakaal valitsussektoris. Allikas: Statistikaamet.

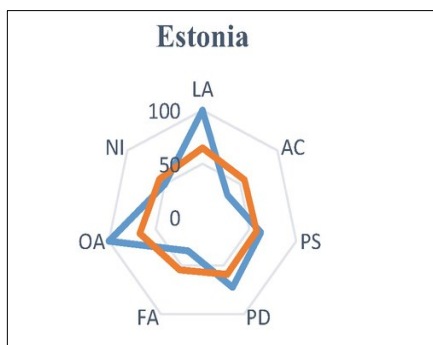


Joonis 3. OECD riikide KOVide kulude osakaal SKP-st ja valitsussektorist.

4.3. Kohalike omavalitsuste autonoomia Eestis

Mart Uusjärv. Üle Euroopa keskmise on Eestis õiguslik autonoomia – kohtusse pöördumise õigus, õigusaktide andmine oma territooriumil (joonisel LA) ja seesmise töökorralduse autonoomia – ametikohad, töö protseduurid (OA). Kehvemas olukorras on finantsautonoomia (FA), keskvalitsuse sekkumine ja kontroll – toetused ja kohustused, haldusjärelevalve (NI) ja ligipääs üleriigilisele otsustusprotsessile – KOV-riigi partnerlus (AC). Kehvem seis finantsautonoomias ja riigi sekkumises on tingitud sellest, et Eesti KOVide maksuautonoomia

on suuresti piiratud ja riigieelarvest antavad toetused on sihtotstarbelised ehk ministeeriumid detailselt ette kirjutanud.



Joonis 4. Kohaliku autonoomia indeks Eestis, 2014. Sinine joon iseloomustab Eestit, oranž Euroopa keskmine.

õiguslik autonoomia (LA): 100
ligipääs otsustusprotsessidele ja kaasamine (AC): 33,3
ülesannete ulatus (tegevusvaldkondade arv) (PS): 62,5
tegevusvabadus ülesannete täitmisel (PD): 71,87
finantsautonoomia (FA): 34,52
seesmise töökorralduse autonoomia (OA): 100
keskvalitsuse sekkumine ja kontroll (NI): 50

4.4. Riik-KOV partnerlus

Mart Uusjärv. Eeldab riigiasutuste mõtteviisi olulist muutust, sest keeldude, käskude ja KOVide kontrollimise asemel tuleb fookus seada nõustamisele, parimate praktikate levitamisele, teadmispõhisele andmeanalüüsile ja koostööle.

Eelarve läbirääkimise formaati tuleks laiendada, lisades laiemalt poliitika kujundamise ja arengu kavandamise teemad. KOVide rahastamise üle läbirääkimised peaks tulevikus siduma tulemustega. Perspektiivis kaalutakse võimalust siduda eelarve läbirääkimiste formaat ka omavalitsuste teenuste tulemusnäitajatega⁷.

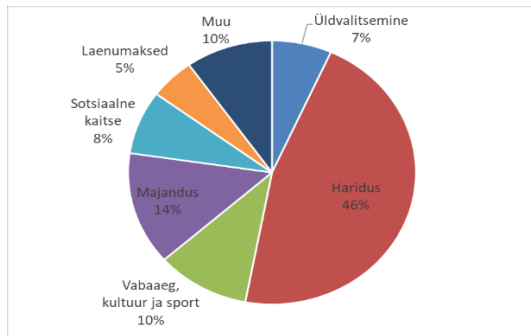
Süsteemne koostöö saab toimuda keskvalitsuse ja KOVide vahelise püsiva koostöövõrgustiku formaadis ministeeriumite või ametite koordineerimisel (HOL analüüsis⁸ pakutud regionaalarengu nõukogud ja avalik-õiguslikud asutused).

4.5. Kohalike omavalitsuste ülesanded

Mart Uusjärv. KOV missiooniks, mis piiritleb kohalike ülesannete üldise mahu, on oma liikmete igapäevaelu kvaliteedi, turvalise ja mugava elukeskkonna, põhiõiguste ja vabaduste kaitse, nende ja kohalike organisatsioonide majandusliku, tööturu ja sotsiaalse konkurentsivõime, ning väärrika vananemise tagamine oma valitsemisruumis tuginedes kohalikule ressursile (sh organiseerunud kohalikele toimijatele) ja koostöös naaberomavalitsuste ja riigiga (Lõhmus, Kattai, Mäeltsemees, Sootla, Noorkõiv, Sepp, Olle, 2020).

⁷ Keskvalitsuse, omavalitsuste ja vabariiklike teenuste koostöös on loodud omavalitsuste teenuste võrdlust pakkuv veebileht minuomavalitsus.fn.ee.

⁸ Eesti regionaalarengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud, Tallinn, 2020. <http://hol.ee/eesti-regionaalarengu-analuus-536>



Joonis 5. KOVide kulud valdkondade lõikes.

4.6. Kohalike omavalitsuste võimekuse arendamine

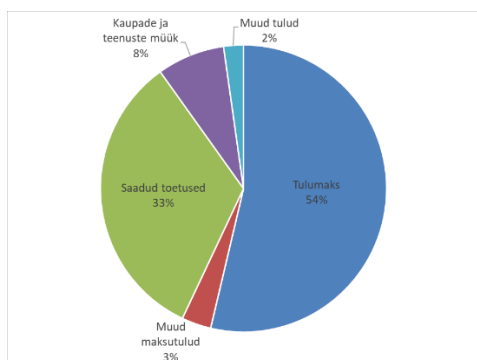
Mart Uusjärv. KOV inimressursi võimekuse arendamine – KOV juhtide ja töötajate kompetentside arendamine (koolitusvajaduse analüüs ja prognoos, kesksed koolitused).

KOV institutsionaalse võimekuse arendamine, sh KOV juhtimiskorralduse, struktuuride ja protsesside arendamine sh KOKS revisjon, KOV IKT arendusvõimekuse toetamine, KOV tugiteenuste konsolideerimine (raamatupidamine, personaliarvestus, IT töökoha haldus, hanked, siseaudit).

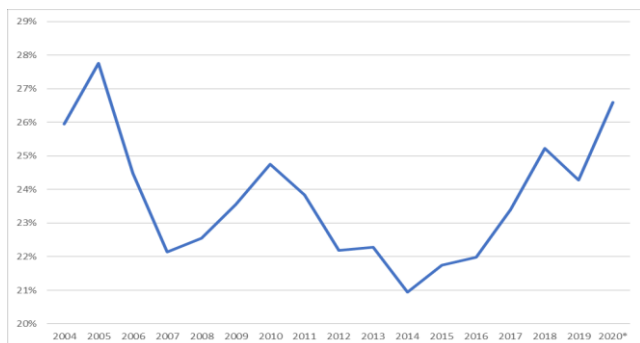
Üldise tegevuskeskkonna kujundamine, milles KOV toimib (sh KOV rahastamine, järelevalve, erinevad koostöostruktuurid ja toetusmeetmed). KOV koostöö (KOV koostööanalüüs pikaajalise hoolduse teenuste osutamisel).

4.7. Kohalike omavalitsuste finantsid

Sulev Liivik. OECD käsitleb KOV tulumaksu osa mitte maksuna, vaid grandina riigieelarvest. Sihtotstarbeliste toetuste osakaal põhitegevuse tuludes on alates 2016. aastast suurenenud (huvitegevuse toetus, lasteaia õpetajate palgatoetus jne). Fookuses on haridustoetuse tulubaasi tõstmine.



Joonis 6. KOV eelarve tulude jaotus.



Joonis 7. Sihtotstarbeliste tulude osakaal.

Koosoleku juhataja annab komisjoni liikmetele võimaluse ettekandjatele küsimusi esitada.

Airi Mikli. Ettekandest jäi kõlama, et eelarve läbirääkimistel seotakse KOVide rahastamine tulemustega – see kõlab hirmutavalt. Mõelda ka põhiseaduse kontekstile, et KOV tegeleb kohaliku elu küsimustega ja riigi kohustus on tagada rahastus.

Sulev Liivik. Tulemusi vaadatakse suures pildis tervikuna, eesmärk on teenustasemetete töstmine läbi ühtsetel alustel rahastuse suurendamise tervikuna kogu riigis.

Airi Mikli. Millal haridustoetus läheb üldisesse tulubaasi.

Sulev Liivik. Ei tea, siis kui valmisolek ja tahe tekib.

5. Järgmise koosoleku aeg, teemad

Koosoleku juhataja andis sõna Sulev Valnerile.

Sulev Valner. 2021. aastal on planeeritud viis eksperdikomisjoni koosolekut. Koostamisel on kolm ekspertarvamust: "KOV erinevate juhtimismudelite rakendamise ja reguleerimise võimalused" (koostajad Georg Sootla, Toomas Sepp, tähtaeg 28.12.2020), "Otsedemokraatia instrumentide rakendamise ja reguleerimise võimalused" (koostajad: Georg Sootla, Vallo Olle, Mikk Lõhmus, tähtaeg 28.12.2020); "Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga" (koostajad Mikk Lõhmus, Toomas Sepp, tähtaeg 15.03.2021).

OTSUSTATI:

järgmine eksperdikomisjoni koosolek toimub 2021. aasta veebruaris, kus päevakavas teemad:

1. Kodanike kaasamine ja otsedemokraatia.
2. E-omavalitsus.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaia Sarnet

Koosoleku juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Eliko Saks

Protokollija