Erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused

Ekspertarvamus Rahandusministeeriumile

Georg Sootla, Toomas Sepp, Kersten Kattai

jaanuar 2021

Sisukord

Sisukord 2
1. Lähteülesandest tulenevad ülesandepüstitused 3
2. KOV enesekorraldusõigus sisemise juhtimisstruktuuri kujundamisel 3
3. Praeguse juhtimismudeli kitsaskohad 7
4. Uue juhtimismudeli rakendamise eesmärgid 9
5. Volikogu-keskse valitsuse ja direktori mudel 11
5.1. Juhtimismudeli kesksed osapooled ja nende rollide teisenemine 12
Valla-/ linnadirektor kui administratsiooni juht 12
Volikogu, täitevkogu ja vallavanem 13
Volikogu ja täitevkogu sisemine toimeloogika 15
5.2 Juhtimisorganite ülesanded 16
5.3. Ülesannete juhtimisorganite vaheline delegeerimine 20
5.4. Valla- ja linnasekretäri rolli teisenemine uues juhtimismudelis 22
6. Alternatiivne juhtimismudel - kabinetimudeli täiendamine ametiasutuse juhist direktoriga 26
7. Uue juhtimismudeli rakendamise tegevused 28
7.1. Uue juhtimismudeli piloteerimine ja vajalikud seaduse muudatused 28
7.2. Peamiste seisukohtade kokkuvõte ja poliitikasoovitused 30
Lisad 35
Lisa 1. Delegeerimise regulatsioonid: hetkeseis ja aruteluteemad tulevikuks 35
Lisa 2. Valla/linnasekretäri institutsiooni ajalooline taust ja ülesanded kehtivas õigusruumis 40
Lisa 3 Teistes riikides rakendatavad kohaliku juhtimise volikogu-valitsuse suhtemudelid 49

1. Lähteülesandest tulenevad ülesandepüstitused

Paljudes riikides on kohalikel omavalitsustel (KOV) võimalik valida erinevate sisekorralduse juhtimismudelite vahel. See on tingitud vajadusest valida KOVide eripära arvestav ja endile sobilik valitsemismudel. Selliseks eripäraks võib olla KOV suurus, mis ei väljendu mitte ainult elanike arvus või territooriumi suuruses, vaid ka teenistujate hulgas, KOV elu korraldavate ja teenuseid osutavate asutuste arvus, aga ka kohaliku poliitika aktiivsuses. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamise kontekstis on tõusetunud arutelu, kas ka Eestis peaks kohalik omavalitsus saama otsustada, millist volikogu-valitsuse suhete mudelit ja sellest tulenevalt juhtimisorganite rollide jaotust KOV sisemisel korraldamisel kasutada.
Eelnevast tulenevalt on **ekspertarvamuse eesmärk** analüüsida erinevate KOV juhtimismudelite rakendamise vajadust ja võimalusi valitsemisekorralduslikust vaatest ning esitada ettepanekud võimalike juhtimismudelite rakendamiseks. Analüüsime nii tänase juhtimismudeli kitsaskohti ja tugevusi kui uue võimaliku juhtimismudeli kontuure ennekõike **volikogu ja valitsuse poliitiliste ning valla/ linna ametkonna administratiivsete rollide jaotuse keskselt**. Seejuures toome välja nii organite muutuvad (või esiletõusvad) kui ka uute organite võimalikud rollid ja pädevused.

Võrdlevas kogemuses tuntakse ja akadeemilises kirjanduses on käsitletud peamiselt nelja volikogu ja valitsuse (poliitilis-administratiivsete) suhete mudelit, millest osadel on ala-versioonid. Nende mudelite lühikirjeldused on esitatud Lisas 3. Lähteülesandes oli volikogu-valitsuse suhtemudeli valikuversioonidena määratletud nn ideaal-mudelitena *poliitilise kabinetivalitsuse* ja *tugeva volikogu (komitee) mudelid*. Ekspertarutelude käigus kohendamisime need nn ideaal-mudelid nii praktilisest kui uurimiskogemusest, aga ka Eesti kohaliku valitsemise praktikat arvestavalt rakenduslikumasse kanalisse. Rõhutame, et uute juhtimismudelite reaalse rakendamise disainimiseks on vajalik nende erinevad rakenduslikud aspektid läbi mõtestada ja katsetada ning selle käigus koostada juhendmaterjalid. Sest abstraktsel tasandil (ekspertarvamuses peame paratamatult sellele tasandile jääma) on paljusid eripäradest tulenevaid nüansse sisuliselt võimatu arvestada. Täpselt nii nagu ka praegusel juhtimismudelil on palju erinevaid rakenduspraktikaid.

2. KOV enesekorraldusõigus sisemise juhtimisstruktuuri kujundamisel

Esmalt anname ülevaate Eesti KOVide sisemise organisatsiooni kujundamise enesekorralduse õiguslikust raamistikust. Tugineme selles **Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale** (edaspidi ka Harta) ja **Riigikohtu** kaalukaimale vastava valdkonna **kohtulahendile.**

2.1. Analüüs HARTA jm rahvusvaheliste kohustuste kohta

a) Kohaliku omavalitsusüksuse <u>sisemine organisatsiooniline ülesehitus kuulub Harta kohaselt kohaliku elu küsimuste hulka.</u> Harta artikli 6 pealkirjaga "Kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja vahendid" lõige 1 sätestab, et <u>kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.</u>

b) **Harta artikli 6 lõige 1** näeb seega ühest küljest ette <u>ulatusliku autonoomia omavalitsusüksuse sisemist ülesehitust puudutavate küsimuste otsustamisel, kuid</u> teisest küljest <u>võimaldab riigil teatud organisatsioonilisi lahendusi (nt kindlate ametiasutuste või ametikohtade nõudmine)</u>

omavalitsusüksustele ka ette kirjutada. Need lahendused ei tohi aga olla paindumatud ega saada takistuseks kohalikest oludest lähtuvate lahenduste juurutamisel (vt selle kohta harta selgitavat raportit, kättesaadav: http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/HTML/122.htm)[1].

2.2. Eesti kohtupraktika analüüs

a) Kõige põhjalikumalt on antud teemat **käsitletud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuses 3-4-1-12-09[2],** milles käsitleti õiguskantsleri taotlust tunnistada Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määruse nr 3 osad sätted põhiseadusega vastuolus olevateks.

b) Kohtuasjas oli vaidlus selle üle, kas seadusandja on avalike ülesannete täitmise organisatsioonilise raamistiku sätestanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ammendavalt (ehk piiranud enesekorraldusõigust) või on omavalitsusüksusel säilinud selles küsimuses enesekorraldusõigusest tulenev lai otsustusvabadus. Teemaks oli sisuliselt Tallinna õigus ise oma sisemisi juhtimisstruktuure ümber korraldada. Nimelt oli vastukaaluks keskvõimu otsusele Tallinna Linnavolikogu otsustanud lõpetada linnaosade tegevuse ja moodustada nende asemel piirkondlikud ametid.

c) Olulisemad asjaosaliste seisukohad ja järeldused:

I Õiguskantsler : Põhiseaduse §3 kehtestab parlamendireservatsiooni, ehk põhimõtte, mille kohaselt peab seadusandja otsustama ise kõik avaliku võimu toimimise ja põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Riigikogu peab sätestama seaduses kõik kohaliku omavalitsuse korralduse seisukohalt olulised küsimused, nähes ette üldraamid kohaliku omavalitsuse struktuuride (kogud, asutused, isikud) moodustamiseks ja tegutsemiseks (sh võimuvolitused haldusväliste isikute suhtes) ning andes vajadusel kohalikule omavalitsusele kaalutlusõiguse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab ammendavalt kohaliku omavalitsuse territoriaalse dekontsentratsiooni vormid, s.t muul organisatoorsel viisil kui osavalla või linnaosa moodustamine seda teha ei või.

II Tallinna Linnavolikogu leiab, et linnaosad ja osavallad ei ole territoriaalse dekontsentratsiooni ainsad vormid. Tallinna Linnavolikogu arvates ei ole kohaliku omavalitsuse territoriaalse dekontsentratsiooni vormide otsustamine avaliku võimu ja põhiõiguste seisukohast oluline küsimus. Kui see oleks oluline, siis oleks seadusandja seadnud ka piirangud (näiteks muudatuste tavalisest pikem jõustumisaeg) või kriteeriumid (nt kohustus moodustada linnaosad teatud suurusega linnades) linnaosade moodustamisele. Tõsiasi, et seda ei ole tehtud, näitab selgelt, et tegemist ei ole olulise küsimusega. Õige ei ole ka õiguskantsleri seisukoht, et teistest seadustest tulenevalt ei tohiks linnaosasid ära kaotada. Linnaosasid ei ole moodustatud selleks, et teisi õigusakte saaks kohaldada. Seadusandja oleks pidanud arvestama mingi küsimuse sidumisel linnaosa või osavallaga, et omavalitsusel on võimalik neid suvalisel ajal ära kaotada. Kui kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tõepoolest tuleneks absoluutne nõue korraldada territoriaalset dekontsentratsiooni ainult KOKS §-de 56-57[1] kohaselt, siis oleks selline piirang ebaproportsionaalne sekkumine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse ning sellisena vastuolus põhiseadusega.

III Justiitsminister leiab, et põhimääruse muutmise määrus on vastuolus põhiseaduse § 154 lõikega 1 ja § 104 lõike 2 punktiga 4, samuti Riigikogu valimise seaduse (RKVS) §-ga 6 ning KOKS §-dega 56-57[1], rikkudes kohaliku omavalitsuse seaduslikkuse põhimõtet.

IV Justiitsministeerium märkis, et Eestis kehtib ühtne kohaliku omavalitsuse korraldus. Ühtne korraldus ei tähenda, et kõigis kohaliku omavalitsuse üksustes oleks detailideni samasugune korraldus,

[1] Harta ja selle lisaprotokolli selgitav tekst on kättesaadav eesti keelsena: https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-estonia/168098bbaa.
[2] https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-12-09

sest see tooks kaasa vastuolu kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega (harta artikli 6 punkt 1). KOKS §-d 56-57[1] sätestavad osavalla ja linnaosa moodustamise ning töökorralduse. Seadusandja on määranud kohaliku omavalitsuse territooriumi sisemise struktuuri elementideks linnaosad või osavallad, mis on omavalitsusele kohustuslik territooriumi jaotamisel. Seni kuni seadus kehtib, tuleb kohalikul omavalitsusel sellest kinni pidada. Seadusandja on lähtunud eeldusest, et Tallinnas on linnaosad. Seadusandja seda eeldust kinnitab asjaolu, et Riigikogu valimise seaduses on Tallinna linnaosad ka nimeliselt märgitud. RKVS § 6 ja KOVVS § 8 ei kohusta Tallinna linnaosi moodustama, vaid lähtuvad eeldusest, et linnaosad on olemas. Seega piiravad need linnaosade kaotamist.

V Eesti Linnade Liit ei toetanud õiguskantsleri taotlust. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2 lõikes 4 sätestatakse, et vallas ja linnas võib moodustada vastavalt osavaldu ja linnaosi. Eeltoodust tuleneb, et osavalla ja linnaosa moodustamine ei ole ilmtingimata vajalik ega kohustuslik, vaid nad võib seaduses sätestatud korras moodustada, juhul kui seda peetakse otstarbekaks.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1, mis käsitleb volikogu ainupädevust, punktis 11 on sätestatud, et osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine on volikogu pädevuses. Valikutes, kus linnaosa või osavald võib olla moodustatud, võib olla mitte moodustatud, võib olla lõpetatud või mitte lõpetatud, on kaalumisel kohaliku elukorralduse toimimise ja kohaliku omavalitsuse sisemise halduskorralduse funktsionaalsuse ja otstarbekuse küsimus, mille territoriaalse ja valdkondliku komponendi vahekord ja nimetused valitakse eelkõike kohapealsetest oludest ja vajadustest ning nende muutustest lähtudes. Põhiseadus ei saa nendest valikutest lähtumisel kitsendusi seada.

VI Eesti Maaomavalitsuste Liit märgib , et selline tõlgendus tähendaks ulatuslikku sekkumist kohaliku omavalitsuse sisemisse korraldusse ja peaks olema põhjendatud olulise avaliku huvi, kindla eesmärgi ja proportsionaalsusega. Järelduseni, et seadus ei näe ainuvõimaliku vormina ette osavalla või linnaosa moodustamist avalike teenuste osutamisel territoriaalsel või piirkondlikul alusel, võib jõuda ka kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse algredaktsiooni alusel. Selle seaduse §-s 4 ("Avalike teenuste kättesaadavuse tagamine") nähti ette, et teeninduspunktid peavad asuma vähemalt kõigis asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.

VII RK põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi selgitused. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) 16. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-06, punkt 22). Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (RKPJK 8. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-4-07, punkt 12).
Enesekorraldusõigus ei ole absoluutne õigus, kuid riigivõim võib sellesse sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärast eesmärki (vt RKPJK 9. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-2-09, punkt 32). Käesoleva kohtuasja lahendamiseks tuleb hinnata, kas linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks on kohaliku elu küsimus, mille otsustamisele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala. Samuti tuleb analüüsida, kas riik on enesekorraldusõigust selle küsimuse otsustamisel piiranud. **Avalike teenuste osutamiseks vajaliku organisatsioonilise struktuuri saab kohaliku omavalitsuse üksuses luua üksnes omavalitsusüksus. Vaid omavalitsusüksusel on võimalik kohalikke olusid arvestades hinnata, milline organisatsiooniline struktuur on kogukonna liikmetele teenuste osutamiseks kõige sobilikum. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks organisatsioonilise struktuuri loomine on seega kohalikust kogukonnast võrsuv küsimus, mis puudutab vahetult selle kogukonna liikmeid ning millele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala.** Kohaliku omavalitsusüksuse sisemine organisatsiooniline ülesehitus kuulub kohaliku elu küsimuste hulka ka harta kohaselt. Harta artikli 6 pealkirjaga "Kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja

vahendid" lõige 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.
Harta artikli 6 lõige 1 näeb seega ühest küljest ette ulatusliku autonoomia omavalitsusüksuse sisemist ülesehitust puudutavate küsimuste otsustamisel, kuid teisest küljest võimaldab riigil teatud organisatsioonilisi lahendusi (nt kindlate ametiasutuste või ametikohtade nõudmine) omavalitsusüksustele ka ette kirjutada. Need lahendused ei tohi aga olla paindumatud ega saada takistuseks kohalikest oludest lähtuvate lahenduste juurutamisel (vt selle kohta harta selgitavat raportit, kättesaadav: http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/HTML/122.htm). PS § 160 alusel vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-d 56-57[1] sätestavad osavalla ja linnaosa moodustamise ning töökorralduse. Neist sätteist ega ka ühestki muust õigusaktist ei ole kolleegiumi hinnangul võimalik üheselt järeldada, et seadusandja oleks nende sätetega piiranud kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust oma sisemise ülesehituse otsustamisel. Kohaliku omavalitsuse üksus ei ole kohustatud osutama kõiki avalikke teenuseid omavalitsusüksuse erinevates piirkondades neis sätteis kirjeldatud osavaldade või linnaosade moodustamise teel.
Asjaolust, et mitmetes seadustes on erinevad õiguslikud tagajärjed seatud sõltuvusse linnaosade olemasolust, ei saa tuletada piiranguid enesekorraldusõigusele. Seadusandja peab arvestama, et nende seaduste kohaldamise tingimused võivad muutuda, kui omavalitsusüksus otsustab linnaosad või osavallad kaotada. Seadusandja saab vajadusel kehtestada sätted, mille rakendamine ei sõltu linnaosade või osavaldade olemasolust.

Kolleegium asus seega seisukohale, et kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena nähtud ette teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks.
Kolleegium märgib siiski, et nii harta kui PS § 154 lõige 1 võimaldavad seadusandjal enesekorraldusõigust piirata ja reguleerida teatud ulatuses ka omavalitsusüksuse sisemist organisatsioonilist struktuuri. Selline regulatsioon peab aga arvestama PS § 154 lõike 1 ja harta piiranguid ning allub samuti põhiseaduslikkuse järelevalvele.

2.3. Järeldused

a) **Harta artikli 6** pealkirjaga "Kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja vahendid" lõige 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad **kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata**, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.

b) Kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades **osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks**.

c) **Harta võimaldab ikkagi riigil teatud organisatsioonilisi lahendusi** (nt kindlate ametiasutuste või ametikohtade nõudmine) **omavalitsusüksustele ka ette kirjutada**. Need lahendused ei tohi aga olla paindumatud ega saada takistuseks kohalikest oludest lähtuvate lahenduste juurutamisel.

d) Nii harta kui PS § 154 lõige 1 **võimaldavad seadusandjal enesekorraldusõigust piirata ja reguleerida teatud ulatuses ka omavalitsusüksuse sisemist organisatsioonilist struktuuri**. Selline regulatsioon peab aga arvestama PS § 154 lõike 1 ja harta piiranguid ning allub samuti põhiseaduslikkuse järelevalvele.

Seega kokkuvõtteks saame tõdeda, et omavalitsuse **enesekorralduse raames tehtav valik oma sisemise juhtimisstruktuuri kujundamiseks on kooskõlas nii Hartaga kui põhiseadusega**. See aga ei tähenda, et põhjendatud omavalitsuse sisemise korralduse ettekirjutused seaduse tasandil ei oleks lubatavad, kui nende kehtestamiseks on legitiimne eesmärk ja muudatused ei ole meelevaldsed[3]. Pigem vastupidi, teatud organisatsiooniline sarnasus ja organite põhirollide (pädevuste ja omavaheliste suhete) raamid on seaduses tarvilik sätestada, sh seaduse ühetaolise kohaldamise eesmärgil, kui selleks on vajadus. Tervikuna saame järeldada, et **õiguslik keskkond soosib omavalitsuste eripära arvestava sisemise juhtimiskorralduse mudeli valiku vabadust**.

3. Praeguse juhtimismudeli kitsaskohad

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse sisemine volikogu-valitsuse suhtemudel (kirjanduses kabinetimudel, vt Lisa 3) on Euroopas vähelevinud. Selle mudeli nn puhtas versioonis rakendamine eeldab poliitilist kabinetti (valla[4]-/linnavalitsus kui otsustusorgan), mis tugineb volikogu enamuse baasil moodustatud koalitsioonile. Kuigi selles **mudelis peaksid valitsusel olema ennekõike poliitilised rollid** (so volikogu enamuse baasil moodustatud koalitsioon)**, siis Eesti KOVide juhtimispraktikas on kasutusel väga erinevaid valitsuse konfiguratsioone**. Üldistatult saab need **kokku võtta järgmiselt**:

- Poliitiline põhikohaga valitsus – liikmed põhikohaga abivallavanemad/ palgalised valitsuse liikmed, kes on ametisse nimetatud poliitilisel põhimõttel. Näiteks: Tallinn, Tartu linn, Rakvere linn.
- Poliitiline põhikohaga ja väljastpoolt liikmetega valitsus - lisaks põhikohaga abivallavanematele/ palgalistele valitsuse liikmetele kuuluvad valitsusse poliitiliselt nimetatud valitsuse liikmed, kes igapäevaselt valitsuses kui asutuses ei tööta. Näiteks: Viljandi linn.
- Poliitiline ja ametnikest koosnev valitsus - liikmeteks paar poliitiliselt nimetatud abivallavanemat/ palgalist valitsuse liiget ja ametikohajärgselt nimetatud võtmeametnikud (nt osakonnajuhatajad, finantsjuht vm). Näiteks: Türi vald , Võru vald, Võru linn.

Näidetest nähtub, et **variatsioonid valitsuse koosseisus tulenevad just administratiivsete rollide (ametnike osaluse) eripärast**. Teine varieeruvus tuleneb **põhikohaga poliitiliste valitsuse liikmete juhtimisülesannetest**, kus paljudel juhtudel (nt Rapla vald, Haapsalu linn, Mulgi vald, Tori vald jt) on poliitilised valitsuse liikmed ka administratsiooni valdkonnajuhid, kuna valla- või linnavalitsusel kui ametiasutusel osakonnajuhatajad eraldiseisvana puuduvad.

Poliitilisel valitsusel on samuti palju administratiivseid ülesandeid (nt sotsialatoetuse määramine, eelarve klassifikaatorite kinnitamine, korraldatud jäätmeveost vabastuste andmine, asutuste ametikohtade struktuuri kinnitamine, asutuste juhtide ametisse nimetamine ja konkursside läbiviimise korraldamine jms), mis tihti **domineerivad nende peamiselt eeldatud poliitiliste ülesannete ees** (valdkondade integratsiooni tagamine, poliitilise sisendi andmine poliitikate ettevalmistamiseks, tulemuste saavutamise monitoorimine ja hindamine, poliitikate rakendamise järelevalve tagamine, strateegiate ettevalmistamise koordineerimine, esindusrollid ja avalikkusega suhtlemine jt). Kui põhikohaga valitsuse liikmed lisaks vahetult juhivad osakondi on tulemuseks, et **valitsuse liikmed keskenduvad peamiselt administratiivsetele küsimustele ning poliitika kujundamise suunamine ja strateegia kujundamine jäävad varju**. Teine ja vastupidine on trend, kus valitsus ja valitsuse liikmed politiseerivad liialt administratiivse iseloomuga küsimusi. Lõpuks kumbki äärmus ei ole hea ning administratiiv-poliitilise tasakaalu saavutamine nende ülesannete vahel ongi väljakutse.

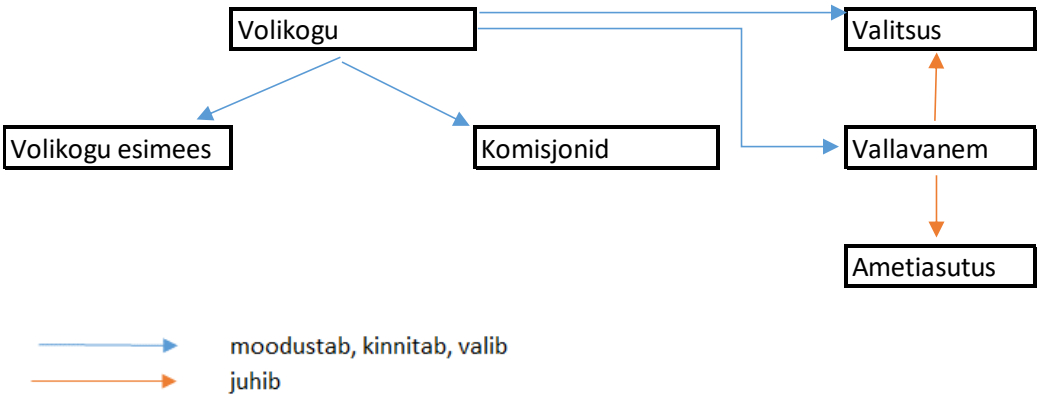
---

[3] Antud küsimus on Riigikohus analüüsid ka Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse vaidluses: https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16

[4] Käsitleme ekspertarvamuses vallavalitsust ja vallavanemat edaspidi üldmõistena, kus ei ole vaja tuua välja linnapea või linnavalitsuse erisusi.

Eraldi küsimus on **vallavanema roll** – Eesti omavalitsuse juhtimiskorralduses on tema valdavalt kõige nähtavam ja mõjukam kohalik poliitik. Samas on tal **valla-/ linnavalitsuse kui ametiasutuse juhina väga palju manageri-tüüpi administratiivseid juhtimisülesandeid** (vt allpool Joonis 1). Ka vallavanema puhul on võimalikuks nõrkuseks poliitilise rolli tahaplaanile jäämine administratiivsete ees või vastupidi administratiivjuhi rolli alakatmine poliitiliste rollide ees. Igal juhul on vallavanema töömaht kolossaalne ning isegi teadliku poliitika ja halduse piiritlemise puhul surub tegevuskeskkond ise valla juhi ühte nendest rollidest.

Tänane mudel



Joonis 1. Juhtimisorganite vahelised suhted kehtivas juhtimismudelis

Praeguse juhtimismudeli peamised **kitsaskohad võtame kokku järgminevalt**:

(1) **Administratiivvõimu liigne koondumine** ilma sisulise järelevalveta **administratiivse** tõ**hususe üle** valla **poliitilisele juhile (vallavanemale, linnapeale)**, kes peaks samas ennekõike vastutama arengu eest. Tulemuseks on liiga tugev valla juht, kes võib varjutada teised tippametnikud.

(2) Vallavanemal on valida väikeste võitude (halduse peenhäälestamise) ja suurte lahingute (strateegilised, kuid riskantsed otsused) vahel ja ta reeglina valib väikesed võidud, s.t. **valla administratiivjuhi rolli**, mis aitavad ka valimistel ning vähendavad riske ja probleeme. S.t. tugeva vallavanema, kuid nõrga volikoguga vallad on strateegilises arengus endiselt arad, pigem igapäevateemade mugavustsoonis.

(3) Sellises süsteemis valitsus kontrollib täielikult päevakorda ja kuna tal on ka **administratiivinstitutsioon, siis domineerib selle loogika ja huvid**. Selline vallavanem kontrollib sisuliselt koalitsiooni kaudu volikogu ning tema poliitiline ampluaa on tema enda valida. Tulemuseks on, et tugevad juhid jõuavad palju, kuid nõrgad suudavad liiga vähe.

(4) Sellisele **administratiivse tahu domineerimisele** aitab kaasa see, kui valla **kesksed ametnikud kontrollivad valitsust** (on valitsuse liikmed ja järjepidevuse kandjad), siis ei suuda haldusprotsessi ohjata ka vallavanem, sest valdkonna poliitiline juht peaks koordineerima ja hindama iseenda kui manageri tegevusi.

(5) Juhul kui nende juhtfiguuride puhul ei ole tegemist eestvedajatega (kaugele vaatavatega), siis jääb **valla strateegiline areng varju hiilgavale administreerimisele**, viimase peal teenusosutamisele. Nõrkades valdades ongi poliitika kui strateegia tagaplaanil. Seetõttu on poliitika kui vallavanemale ärategemine pisiasjades selles mudelis kesksel kohal.

(6) Siit tulebki **orientatsioon teenuste osutamisele** (kohaliku valitsemise depolitiseerimisele) kui valla kesksele missioonile, **mitte valla kui toimeruumi valitsemisele**, kogukonna võimule ja ka väliste toimijate kaasamisele ja nendega suhtlemisele (mis on peamine nõrkus täna). Seetõttu ei suudagi perfektne manager tuua ressurssi, mida jagatakse poliitilisel ja EL tasandil.

(7) Valla strateegiline areng on kui mitte tagaplaanil, siis seda tehakse niipalju, et särada. Tugevad vallavanem ja -valitsus on selle mudeli teinud ainuvõimalikuks alternatiiviks, nõrgad versioonid

ei ole edukad ning seda seondatakse vaid isikuomadustega. Tegelikult on sellel mudelil küllaltki palju objektiivseid nõrkusi, millest ei räägita.

(8) **Administratiivse järjepidevuse puudumine poliitiliste juhtide vahetudes**, eriti kui nad liigselt võtavad just administratiivseid ülesandeid. Samas ei ole alati tagatud piisavalt professionaalne administratsiooni juhtimine, ega ka piisavalt asjatundlik ja poliitiline juhtimine volikogu tasandil.

Siiski tahaksime rõhutada **tänase mustri väga tugevaid külgi** ja seda, et neid kogemusi maksimaalselt kasutada ära uute mustrite disainimisel. Tegelikult ei ole selles valdkonnas eriti palju mänguruumi. Me jätaks valikute seadmisel täiesti välja otsevalitud vallavanema-täitevjuhi võimaluse, mida kasutatakse laialdaselt Mandri-Euroopas, kuid väikeste funktsioonidega ja territooriumiga omavalitsustes, kus muu hulgas toimib riigi ülesannete ulatuslik delegeerimine neist suurematele omavalitsustele (nt Tšehhi). Kuid samas me vaataks ettevaatlikult teises suunas, et mitte liikuda väga politiseeritud omavalitsuste suunas (nt Läti), kuhu üks osa meie omavalitsustest võib küll jõuda, kuid siiski puudub selleks täna vajadus.

Esiteks, tänane UK ja Läti (komitee)mudel on **liiga volikogukeskne**, kus volikogu tuumik valitseb ja täitevvõim on nende alluv, s.h. hallatavad asutused. See võib pärssida administratsiooni ja selle juhi autonoomiat ning tuua samuti kaasa administratiivse järjepidevuse probleemi. Teiseks on tänane Ungari mudel, kus eesmärgiks on kogukonna võim ja seda teostatakse volinike-delegaatide kaudu, kes omakorda on seotud tugevate kogukonna organisatsioonide ja kodanikega. Seda kasutatakse siis, kui KOV ise ja nende haldusfunktsioonid on väikesed, on vaja kogukonna võimu suurendada (väikevaldade mudel). See politiseerib ülemäära valitsemise ja koormab üle igapäevaprobleemidega.

4. Uue juhtimismudeli rakendamise eesmärgid

Lühidalt öeldes, oleks mõistlik uues mudelis selgemalt eristada **vallavalitsuse kui poliitilise organi ja valitsuse kui haldusorgani rollid** ning nihutada **poliitikate algatamise ja eestvedamise raskus volikogusse**. Ülejäänus on sellel mudelil palju erijooni, mistõttu me esialgu püüame näidata selle põhimõttelisi võimalusi.

Uue valitsuse-volikogu mudeliga soovime pakkuda võimaluse ühildada esiteks, olemasoleva mudeli tugevused, samas aga me püüame uue mudeliga leevendada olemasoleva mudeli nõrkusi, mis tulenesid selle rakendamise nii objektiivsetest (nt. poliitiliselt nõrgad volikogu koalitsioonid, vähe ressurssi tugevaks poliitikaks) kui subjektiivsetest (nõrgad liidrid, kes ei näe pisiasjadest kaugemale) põhjustest. Meie arvates võiks uus mudel puutuda just keskmise suurusega (ca 10 000-15 000 elanikku) KOVe. Samas me ei soovitaks vahetada mudelit suurtes omavalitsustes, vaid seal olemasolevat mudelit täiustada poliitilise juhtimise kasutamisega (selle tõelises tähenduses ehk kui tõhus erinevate huvide esindamine) eri vahenditega, ning väikestes omavalitsustes võiks esialgu leppidagi administratiivfookusega poliitilise juhtimisega, sest seal on strateegilist võimekust ja ressurss endiselt vähe.

Mis aspektid teevad uue mudeli tugevaks ja millised on selles osas ootused? Milliseid praeguse mudeli nõrkusi püüaksime sellega vältida?

Keskne siht oleks: *KOV peab muutuma teenust osutavast asutusest kogukonda integreerivaks ja eestvedavaks juhtkonnaks*.

1) Keskne siht on tõsta „suurte-teemade-poliitika“ eraldi väikeste teemade igapäevahaldusest ja peenhäälestamisest, mis on tagatud suurtes volikogu-valitsus tüüpi omavalitsustes. Selle peamist suunda näeme mitte üksnes vallavanema politiseerimisega nii, et ta keskenduks

poliitika-kujundamise strateegilisele mõõtmele, vaid ka volikogu rolli põhimõttelises muutumises KOV poliitikakujundamises alates poliitikate algatamisest kuni hindamise ja järelevalve rollide suurendamiseni.

2) Selleks tuleks tänase vallavalitsuse kui ametiasutuse ülesanded jätta suurel määral samaks ning ametisse määrata professionaalne ametnikust juht (valladirektor), kes saab keskenduda selle juhtimise administratiivse kvaliteedi parendamisele ja tagada selle kaitstus poliitiliste (selle sõna negatiivses tähenduses - kui kohalike klannide ja poliitilise huvide konflikt) tõmbetuulte eest. Sellega suureneks kohaliku administratsiooni (halduse) professionaalsus tervikuna.

3) Suurendada poliitiliste ja administratiivülesannete tasakaalustatust ja seda tugevate liidrite tasandil. Kuigi täna on ka volikogu-valitsuses mudeli puhul küsimus, kuidas formaalselt jookseb piir poliitilise valitsemise ja administreerimise vahel, on probleem selles, et see piir jookseb küllaltki kitsalt ja ühe isiku tasandil ja sõltub sellest isikust. Siht on selles, et see piir jookseks selgelt kesksete poliitiliste/ administratiivsete ning strateegiliste teemade/institutsioonide (so volikogu-valitsus ja administratsioon) tasandil. Samas saab säilitada ka personalipoliitikas volikogu poliitilise rolli ja tasakaalupunkti – nt tippametniku kandidaadi ettepaneku tegemise (konkursi komisjon) ja kohalemääramise (volikogu) institutsionaalse eristamisega nii nagu see on tavaks.

4) Olulisemate poliitiliste sisendite paigutumine poliitikakujundamise protsessi *algusesse*, s.t. kesksete poliitikaprobleemide sõelumise ja küsimuste algatamise faasi, mis peaks toimima volikogude tasandil.

5) Muutub strateegiaprotsessi logistika. Sest valimiste tulemusena peab kõigepealt tekkima strateegiadokument, kuid sellega rööbiti peaks kujunema detailsem valitsuse tegevuskava, milles strateegiadokumendi eesmärgid ja rakendused oleks samuti kajastatud. Siin peavad hästi olema täiendatud haldusaparaadi tippspetsialistide osalus nii algatuste sõnastamise/ ekspertiisi faasis volikogude komisjonides, kuid eriti poliitikastrateegiate rakendus-mehhanismide, instrumentide ja reeglistiku kujundamisel, et tagada strateegiliste otsuste ladus rakendamine. Me eeldame, et sellise mudeliga saab suurendada poliitikute ja ametnike koostööd, mis on ka tänase mudeli puhul toiminud ühinemiste tulemusena (vt nt Märjamaa ja Türi ühinemiste tulemuste analüüs[5]).

6) Suurendada oluliselt volikogu komisjonide liikmete rolli nii poliitika-sisendi tagamisel kui järelevalve teostamisel haldusaparaadi üle selles sõna üldises poliitilises tähenduses (so volikogu otsuste ja poliitikasuundade elluviimise järelevalve). Volikogude komisjonid hakkavad olema mitte üksnes poliitikastrateegia ettepanekute väljatöötamise eestvedajad, vaid isegi enam nende ellurakendamise seire tagajad. See tähendab komisjonide konsolideerimist ja nende juhtimist palgalise töötaja, soovitavalt vallavalitsuse (täitevkogu) liikme täiskohaga juhtimisel. Teiseks mõtteks võiks olla suuremate valdade puhul valdkonna (nt pehme pool) tippametniku toomine komisjoni toetavaks, kes tegeleks arendusküsimustega täpsemalt arengukava järgse valitsuse tööplaani seirega ja selle aitamisega volikogu menetlusse.

7) Kuna ühe keskse rollina kerkib esile hindamise ja järelevalve funktsioon volikogu poolt oleks seda vaja ka palju paremini tagada, ja selles näeksime **opositsiooni rolli sisulist aktiveerimist**. Opositsioonile tuleks kindlasti tagada võrdväärne roll strateegiadokumentide kujundamisel, samuti volikogude valdkondlikes komisjonides just seireteemade eestvedamisel ja vajadusel ekspertiisi tellimisel.

[5] Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K-L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2015). Ühinemise analüüs Märjamaa ja Türi valla näitel.

8) Võimaldab valitsusel (organina) paremini keskenduda tõhusale, kuid pigem konsulteerivale ja osundavale konkreetsele järelevalvele haldusaparaadi üle, selle kaudu suureneb **hindamise roll,** s.h. poliitikate asjakohasuse ja teostamise üle. Viimast teevad eksperdid poliitikute tellimusel, et tagada selle neutraalsus. See roll ei saa olla ühepoolne, kuna volikogu-täitevorganil on lõppvastutus poliitikakujundamise tulemuslikkuse eest. See volikogu rolli muutmise teine tahk, mil poliitika teostamine saaks olla volikogu pideva vaatluse all, kuid pigem konsulteerivas ja vajadusel korrigeerivas võtmes. Teisalt, kas strateegia kujundamise faasis peaks haldusaparaadi tippspetsialistid olemas asja juures, et „uusi strateegilisi asju" suuta maandada asjakohasuse ja teostatavuse tasandile. S.t. arengukava ja strateegia vastuvõtmise järel (+ nende täiendamisel) tõuseb volikogu keskseks sisuülesandeks seire nende täitmise üle ning ettepanekute tegemine nende revideerimiseks, täiendamiseks (ressurssidega). See konkretiseerib mõlema poole vastutust ja samas taga interaktsiooni poliitika kujundamise ja rakendamise faasis.

9) Volikogude suurte komisjonide kõrvale kujundada sümmeetriliselt suure valdkonnapoliitikate kompleksid, millega suurendada valdkonnapoliitikate pikka perspektiivi (eriti hariduses, majanduses võibolla ruumiarengu vaates), integreerida KOV asutused suuremaks valdkondlikuks tervikuks, samas suurendada koostööd naaberomavalitsustega.

10) Suurendab KOVi kui poliitilise toimija rolli nii siseriiklikult kui regionaalselt (Läänemere regioon) koostöö strateegilisele tasemele seadmisega. Võiks näha ette spetsiaalselt välissuhete ja väliskoostöö komisjoni, millel oleks (koos valitsuse vastava teenistusega) oluliselt suurem rolli kui täna, isegi võrreldes suurlinnadega.

Lõpuks, püütakse sellise mudeliga muuta kvalitatiivselt poliitika profiili, sisemiste nägeluste asemel keskendumisega KOV strateegiliste suhete kindlustamisele väljapool valda. Uut vallavanemat tahaks näha palju enam väljaspool vallamaja, eriti seal, kus käib jutt ressurssidest ja koalitsioonidest tulevaste projektide üle.

5. Volikogu-keskse valitsuse ja direktori mudel

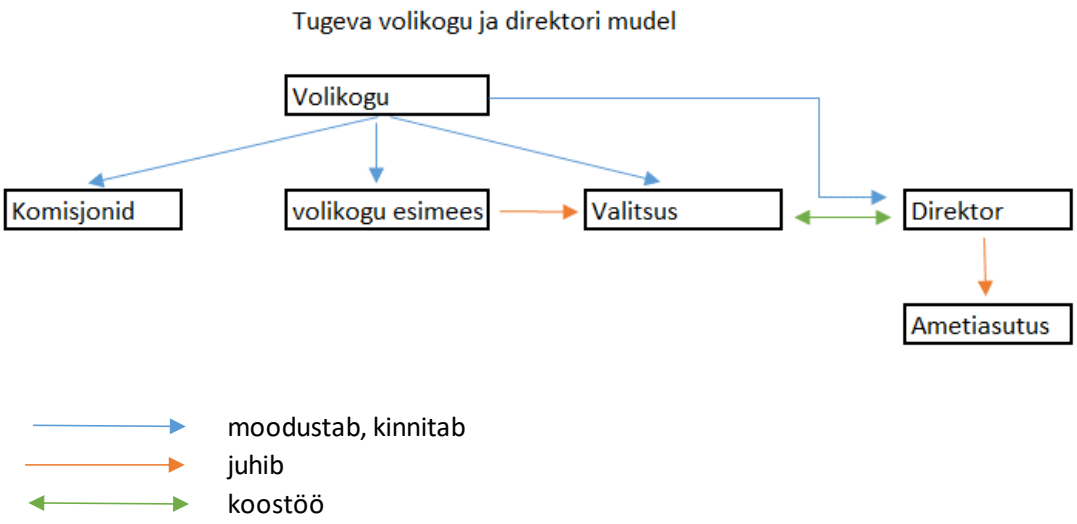
Välja pakutav täiendav valitsemismudel (vt joonis 2) selle rakendamisel **kaotaks valitsuse selle tänases tähenduses** kui volikogust eraldatud kollegiaalse poliitikakujundamise organi, mis tihti on muutunud haldusorganiks tugeva vallavanema kätes või mis on osakonnajuhatajate inkrementaalsete (riskivabade) poliitikate instrumendiks**. Valitsus** (kasutame edaspidi ka terminit **täitevkogu**[6]) **moodustatakse volikogu liikmetest**. Seda ei peaks ette kirjutama, kuid praktikas **koosneks** see ilmselt **volikogu juhtidest** (esimees, aseesimehed, osade komisjonide juhid). Samas tuleb tagada, et volikogu, vallavanem ja täitevkogu (valitsus kui organ) ei saaks administratsiooni suhtes liiga domineerivaks muutuda. S.t. ei tohiks kujundada nagu Lätis võimalust, et valla administratsiooni osakonnad oleks valitsuse liikmete subordinatsioonis.

See tähendaks, tänase **administratiivvõimu eraldamist poliitilisest**, valla administratsiooni juhi ehk **valladirektori**[7] **ametikoha** loomisega, kes peaks olema **karjääriametnik ja valitama konkursiga**. Soovitav ametiaeg oleks 5 aastat (so 4 aastat valimistsükkel pluss 1 aasta lisaks järjepidevuse tagamiseks). Samuti peaks toimuma direktori vähemalt üle-*aastane hindamine* (sama ka administratsiooni koosseisus valdkonnajuhtidele). Hindamine tõstaks valladirektori legitiimsust ja

[6] **Täitevkogu** termini kasutuselevõtmisega soovime paremini eristada mõistete tasandil tänast „valitsuse" kahetist tähendust. Meie ettepaneku kohaselt oleks **täitevkogu** tänases mõisteruumis **valitsus otsustusorganina** ja **valitsus** tänases mõisteruumis **valla-, linnavalitsus kui ametiasutus**.

[7] See võib olla ka mõni muu nimetus (nt kantsler, juhataja vm), aga kasutame edaspidi **valladirektor** mõistet.

objektiivsust, et teda ei saaks vallandada vaid poliitilistel kaalutlustel. Hea oleks ta ametisse *määrata ja vabastada volikogu koosseisu häälteenamusega* ja konkursi korras. See ametipost peaks tagama umbes tänasel määral olevana vallavanema administratiivvõimu eeldusel, et laabub koostöö vallavanema ja koalitsiooniga. Hallatavate asutuste juhtide määramisel tuleks kasutada sama mehhanismi, kuid jätta volikogupõhisele valitsusele võimalus hallatava asutuse juht ametisse määrata ning sellega ta panna vastutama valla strateegilise arengu täitmise ning selles osalemise eest. S.t. see muutus ei puudutaks haldusvõimu, kuid **suurendaks poliitilise kontrolli rolli tema töö** hindamises ja väärtustamises.



Joonis 2. Volikogu-täitevkogu ja direktori mudeli organite vahelised suhted

5.1. Juhtimismudeli kesksed osapooled ja nende rollide teisenemine

Valla-/ linnadirektor kui administratsiooni juht

Selle mudeli keskne erisus on see, et esiteks, **lahutatakse tänase vallavanema kui poliitilise toimija ja kui administratiivjuhi rollid**. Näiteks kõigepealt konkursil valitakse välja võimalikud valladirektori kandidaadid, kes esitatakse täitevkogu (vallavalitsus kui organ) poolt kinnitamiseks volikogule. Kaaluda võib ka kahe või enama võrdse kandidaadi esitamist, kelle vahel teeb valiku volikogu. Direktor nimetatakse ametisse näiteks 5 aastaks, mis tuleneb vajadusest eraldada direktori kui administratsioonijuhi ametiaeg poliitilisest tsüklist. Sellega ühelt vähendatakse direktori võimalikku politiseerimist (või tema politiseerimisel tagatakse poliitiline vastutus) ja teiselt poolt tagatakse administratsiooni järjepidevus koalitsioonide muutumisel. Kindlasti tuleb sellises mudelis läbi mõtestada direktor ennetähtaegse vabastamise võimalus ja kaaluda selle rakendamist koostöö mittelaabumisel direktori ja täitevkogu vahel. Kui direktori nimetab ametisse volikogu, siis ka tema ennetähtaegse vabastamise peab samuti otsustama volikogu.

Valladirektorile nii nagu ka valla teistele tippametnikele (valdkonnajuhid, osakonnajuhatajad) korraldatakse kahe-kolme aasta järel hindamised (suure sõltumatu komponendiga sisuliselt töö tulemusaudit), mis täidab nii vallavalitsuse (kui asutuse) töö hindamise kui ka selle juhtide töö hindamise eesmärki. See protsess oleks indikatiivne nii uutele ametikohtadele määramisel kui teisele ametikohale viimisel. See tagab ka poliitilise sihiseade rakendamise monitooringu muidu poliitikast lahutatud administratiivvõimu suhtes.

Valla direktor on oma tegevuses autonoomne poliitilisest juhtimisest, kuid kaasatud otsustamise juurde. Teda on ametisse kinnitanud volikogu, mis annab talle piisavalt tugeva autoriteedi. Direktori töö aluseks on valdavalt normatiivdokumendid, kavad, strateegiad, hindamisdokumendid ja eeldatakse, et tal on suur autonoomia enda võimekuste näitamisel. Direktor on ametiasutuse juht.

Direktor allub **täitevkogule (valitsusele)** ja vallavanemale. Nende poolt direktorile antud rakendusülesanded peavad olema määratletud kirjalikus vormis (täitevkogu protokoll, vallavanema käskkiri vms) ning piirduma direktori administratiivrollidega. See tähendab, et poliitiliste valikute, - mis on tehtud täitevkogu kui poliitilise organi poolt, - realiseerimine nt vastavate eelnõude väljatöötamine ja/ või elluviimine on aktsepteeriv, kuid direktorile ei tohi anda ülesannet teha ise põhimõttelisi poliitilisi valikuid.

Seega võrreldes tänasega toimub vallavalitsuse kui ametiasutuse tegevuse korraldamises vähe muutuseid. Välja arvatud, et selle juht (valladirektorina) kaotab oma poliitilise tausta ja funktsioonid (samas kui täna vallavanema tegevuses domineerivad just administratiivülesanded). Ilmselt jäävad tema funktsioonid nende eelnõude ettevalmistamiseks volikogule, mis on pandud valla direktori ja valdkondlike osakondade ülesandeks.

Kuna valimiste korraldamisega ja mandaatidega seotud toimingud ja samuti valla õigustoimingud ja õigusliku korrektsuse tagamine toimivad vallasekretäri vastutusel, siis oleks otstarbekas viia vallakantselei vallasekretäri juhtimisel volikogu ja täitevkogu (valitsuse) tugistruktuuriks. Samas jätta valla ametiasutusele piisav õigusteenuste saamise ja kasutamise võimekus. Valiku koht on, kas volikogu ja täitevkogu kantselei tagab õigusnõustamise ka vallavalitsusele kui ametiasutusele või kujundatakse viimasele oma eraldiseisev õigustugi. Ilmselt on see ka kohalikest eripäradest ja valla suurusest sõltuv (st valla enesekorralduse küsimus).

Volikogu, täitevkogu ja vallavanem

Valla arengu strateegiline-poliitiline keskus kanduks üle volikokku ja selleks oleks vaja mõningaid formaalseid ja reaalseid muutusi. Esiteks, valla **volikogu esimees on ühtlasi vallavanem** ja täitevkogu (valitsuse) juht. Selles rollis on tal ka endise (tänases juhtimismudelis) volikogu esimehe rollid. Sama süsteem toimis Eestis ka 1989. aastal, kuid siis see ei õigustanud ennast, kuna valla valitsemise poliitiline täitevvõim sulandus jällegi volikogu igapäevatöödesse. Selle vältimiseks saaks pakkuda kolm lahendust:

a. Esimene ja realistlikum lahendus oleks see, kui volikogu esimees on ühtlasi vallavanem ja ta juhib ainuisikuliselt nii volikogu kui valda poliitilises mõttes. Volikogu aseesimees (või üks nendest või muu täitevkogu liige, see oleks KOV enesekorralduse küsimus) oleks tema asetäitja volikogu tugifunktsioonide/ sekretariaadi juhina (koordinaatorina) ja volikogu asjaajamise korraldajana. Kui sekretariaat hakkab tegelema intensiivselt ka välissuhetega, poliitilise kommunikatsiooni ja vallavalitsuse töö hindamisega, siis oleks see vägagi oluline positsioon ja vähendaks vallavanem-volikogu esimehe koormust. Aga nagu öeldud, siis rollide täpne jaotus on kohapealsete valikute küsimus, mis kindlasti sõltub nii isikutest kui ka koalitsiooniprofiilist.
b. Teine versioon oleks, et moodustuks kaks eraldi ametiposti: volikogu esimees volikogu juhina (nagu täna) ja vallavanem täitevkogu (so volikogu liikmetest koosneva valitsuse) juhina. Kuigi põhimõtteliselt on ka see võimalik, siis me seda võimalust ei soovita, sest kahe volikogu liikmest poliitilise juhi puhul on nende rollikonflikt tõenäoline.
c. Kõige **parem lahendus oleks selline, kui vallavolikogu juhtide ja komisjonide esimeeste baasil luuakse valla täitevkogu** (valitsus otsustusorganina), mis oleks endise vallavalitsuse funktsioonides ja **mida juhiks volikogu esimees-vallavanem**. Kuid valitsuse liikmed on nüüd ilma administratiivfunktsioonideta. Väiksemates valdades võivad nende töörollid jääda väheseks. Kõik sõltub nüüd sellest, kui olulisi valla poliitikastrateegilisi funktsioone uus täitevkogu (valitsus)

endale võtab ja kuidas ja mis vormis (kas alluvatena või koosvalitsemisega) ta suudab nende täitmisel kasutada ära valitsuse kui ametiasutuse ametnikke. Täitevkogu ühed liikmed võiksid olla volikogu komisjonide esimehed ehk palgalised valdkondade poliitilised üldjuhid (nii nagu vanas vallavalitsuses, ehkki nad palju tegelesid haldusnüanssidega). Täitevkogus peaks olema täiskohaga valla sekretariaadi juht (vt punkt 1) ning kindlasti peaks sinna kuuluma proportsionaalsust arvestades opositsiooni esindaja(d). Täitevkogu liikmed peaksid olema tasustatud, st see peaks üldjuhul olema nende põhitöö.

Viimases versioonis muutuvad volikogu ja täitevkogu (valitsuse) peamised tegevusliinid märkimisväärselt. Võtaksime need kokku järgmiselt:

1. Vallavanem oma **esindus- ja välissuhtluse funktsioonidega** on samas volikogu esimees, kuigi tehniliselt koordineerib volikogu tööd sekretariaadi juht, kes on suurel määral vallavanema parem käsi ka administratiivselt. Suhtlusest väljapoole peaks saama üks uue mudeli uusi jooni. On ootus, et valla koostööpoliitika, samuti regionaalsed teemad muutuvad valla agendas olulisemaks.
2. Keskne teema on koalitsioonilepingu pealt kujundatud **valla pikaajaline strateegia ja selle teostamise ettevalmistamine**, tuginedes komisjonide ja ka fraktsioonide sisenditele. Kuna sellised strateegilised algatused peavad olema päris konsensuslikud, siis kindlasti tuleb selle legitiimsust tagada opositsiooni ja ka elanike toel (vajadusel referendumite kasutamine). Oluline, et tekiks valla strateegia uus žanr (ca 10-15 keskset strateegilist suunda), mis täiendaks tänases formaadis arengukava, kuid oleks selle suhtes poliitiliselt ülimuslik. See eristaks tavapärase administratiivpoliitika ja tõsisemad (poliitilised ja strateegilised) uuendused, just viimased peaksid olema volikogu ja täitevkogu fookuses, sh nende eest vastutajad isikuliselt selged.
3. Volikogu **poolne aktiivne päevakorra kontroll ning osalemine** olulisemate asjade algatamisel nii, et nende otsuste lähtepunktis oleks väliste rühmade sisend juba olemas. Eriti puudutab see omavalitsuste eri piirkondade arenguprioriteetide arvestamist. Valitsusest kui ametiasutusest tulevaid asju menetletakse endisel viisil, küll aga tuleks rohkem asju delegeerida ametkonna ja olulisemates küsimustes täitevkogu (valitsuse) tasandile. Samas kodanikuühiskonna küsimused (suhted kodanikega, kodanikuühiskonnaga jt) võiksid jällegi tulla volikogu või selle komisjoni fookusesse.
4. Volikogu komisjonidel kasvav roll poliitikaettepanekute asjakohasuse ja teostatavuse hindamisel ning käimasolevate poliitikate hindamisel; ametnikkonna ja valla juhi perioodilise hindamise juurutamine. See suurendaks ametnike-juhtide rolle ning vähendaks poliitilisi mõjusid nendele.
5. Opositsiooni kaasamine mitte ainult revisjonikomisjoni, vaid ka juhtide ja poliitika tulemuste hindamisse; siin võiks nüüd koalitsioonil ja opositsioonil olla ühine huvi. Oodata on koalitsiooni ja opositsiooni lõhede teistsugust jooksmist volikogu töö teemadel.
6. Eeldatavasti tekivad kahe tugeva (direktor ja vallavanem-volikogu esimees), kuid eri staatusega toimija teatud vastasseis ja selle võimalikud järelmid. Ühest küljest võib see aidata tugevdada parteisid (valimisliite) ja poliitilist integreeritust. Sest poliitiline vastutus on keskendunud vallavanema kui sisuliselt eestseisuse juhi ja volikogu esimehe kätte. Kuid on ka nõrkused:
    - Väikevallas on oht, et selline administratiiv-poliitiline (direktor vs poliitiline juht) koostöötandem ei teki ja üks domineerib. Seda, kumb on nö motiveerivam koht on keeruline ette ennustada. (Tuleb ka tõdeda, et Põhjamaades on praktikat, kus teiste valdade endised poliitilised juhid tuuakse oma valda administratiivjuhiks. Sellise politiseerimise võimaluse maandamise meetmed tuleb põhjalikult läbi mõtestada).
    - Teine oht on see, et puudub strateegilise juhtimise kultuur KOV tasandil, st domineerib ikkagi ehitamise ja objektide avamise kultuur. Passiivne ja pisiasjadega tegelev vallavanem-volikogu esimees ning samas võimekas direktor võib veelgi volikogu poliitika kujundaja rolli vähendada. Selle vastuseks peaks olema direktori ja administratsiooni funktsioonide piiritletus poliitilistest ülesannetest ning teisalt poliitiliste ülesannete selge määratlemine nii volikogu kui ka täitevkogu (valitsuse) kohustustena. Siiski tänasega võrreldes ei lähe asi halvemaks.

- Vallavanem-volikogu esimees on siis puhas poliitik ja ei ole seotud administratiivküsimustega, aga ka lõksudega selles. St ta saab keskenduda poliitilisele karjäärile.
- Koalitsiooni(de) võimalus poliitiliste juhtidega žongleerida jääb ja võib-olla isegi võimendub (kuna nende vahetamise riskid igapäevahalduse toimimisele on väiksemad), kuid see ei mõjuta valla igapäevahaldust ja teenuste osutamist. Täna on see vallavalitsuste/ vallavanemate vahetumise kõige suurem oht. Seda ohtu vähendaks opositsioon kaasatus ja kaasvastutus administratsiooni tööga toimetuleku eest.

Volikogu ja täitevkogu sisemine toimeloogika

1. Keskseks tööorganiks saaks **volikogu juhtkonnast koosnev täitevkogu (valitsus)**, mille peamine ülesanne ongi:
    a) valla strateegilise arengu paberi (10-15 suurt asja!) koostamine ja selle rakendamise järgimine;
    b) ei tohiks lubada administratiiv-võimu osakondade üle (nagu Lätis), kuid tõsta oluliselt *policy* hindamise rolli nii eelfaasis (ekspertide kaasamine) kui rakendusfaasis. Komisjon peaks tegema iga-aastase oma poliitika progressi raporti ja pikema perioodi hindamise.
    c) Täitevkogu (valitsuse) liikmed on näiteks: a) vallavanem, b) abivallavanem kui volikogu töö ja kantselei juht, kes vastutab ka et komisjonid töötaks, c) 2 komisjonide juhti (majandus ja pehme areng) ja d) revisjonikomisjoni juht opositsioonist. Nemad peavadki suutma selle poliitilis-strateegilise täitevkogu töö käivitada.
    d) Sellise konfiguratsiooniga täitevkogu (valitsus) võib küll tähendada, et tugevad valdkonnajuhid (ametnikud) muutuvad poliitikuteks, st osalevad valimistel, aga selle positiivne külg on, et ta võibki aidata siduda komisjonide poliitilise tahte (ja unelmad) ning osakondade ekspertiisi (tagada nende koostöise suhte). Sellises konfiguratsioonis võivad ka valimisdebatid saada uue mõõtme – kui nimekirjad pakuvad välja poliitilised valdkonna/komisjonide juhid – mitte ei keskenduta vaid poliitilise üldjuhi (vallavanem) isikule.
    e) Komisjonid võiks elustada kogukonnakogud ja sellega saada kogukonnast otsesisendi, samuti hoida enda käes vähemalt osa nendele toetuste jagamise võimalusi. See oleks strateegiline ääremaastumise vastustrateegia hajusates ja suurtes valdades.
2. **Volikogu kantselei-sekretariaat** saaks võtta enda pädevusse (lisaks ametnikud, kes tagavad õigusliku toe nii täitevkogule kui volikogule, vajadusel ka komisjone teenindavad ametnikud) avalikkussuhted ja poliitilise kommunikatsiooni, suhtlemise kogukonnakogudega ja MTÜdega, välissuhtlemise.
3. Seega oleks optimaalne vähemalt neli valdkondlikku komisjoni:
    - 1) majandus-finantsid,
    - 2) pehmed valdkonnad (sotsiaal, haridus, kultuur jt), kelle juhid oleks siis palgalised täitevkogu (valitsuse) liikmed (suuremates valdades võib neil olla ka oma pisike poliitilistest nõunikest koosnev büroo),
    - 3) revisjonikomisjon (selle esimees täiskohaga), kellel oleks ka oluline roll administratsiooni hindamisel ja kes seoks sellega opositsiooni.
    - Võiks olla eraldi 4) arenduskomisjon, millel oleks välise suhtlemise ja koostöös osalemise peamine roll! Siia võiks olla integreeritud ka kogukonna arengu teemad.
4. Volikogu komisjonid saaks suurema töökoormuse:
    (a) suurte strateegiate menetlemisega;
    (b) kogukonna ja välisasjadega (suhted, koostöö);
    (c) eriti strateegiate kujundamisega;

(d) administratsiooni töö hindamisega.

Sellega suureneksid ka volikoguliikmete rollid.

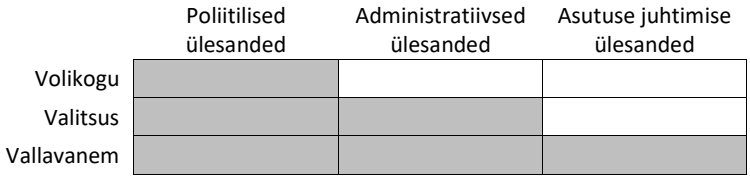
5. Volikogu komisjonide juures peaks olema valla **hallatavate asutuste juhtide nõukogud**, kes siis toetaks oluliselt volikogu strateegilisi algatusi (ise oleks ka nende arendamisse kaasatud) ja kes oleks valdkonna töö hindamisel samuti osalised. Seega, valla administratsioon hindab asutuste juhtide tööd ja samas asutuste juhid võiksid ka valdkonna arengu hindamisele kaasa rääkida. Ega ei ole garanteeritud, et asutuste juhid oleks valdkonna strateegiaga rahul. Pigem nad oleksid ka volikogu „valvurid“.

5.2 Juhtimisorganite ülesanded

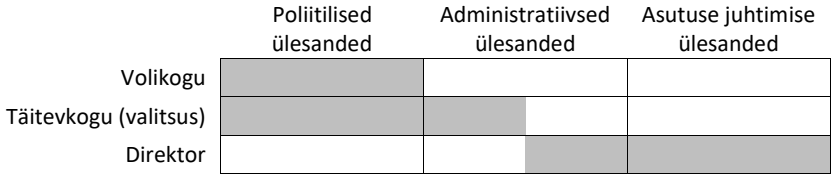
Volikogu-põhise täitevkogu (valitsuse) ja ametiasutuse juhi direktori mudel eeldavad tänase volikogu-valitsus-ametiasustus ülesannete olulisel määral ümberjaotamist. Kui praeguses juhtimismudelis on volikogul enamik poliitika legislatiivsed ja formaalselt strateegilised (sisuliselt on need siiski administratsiooni kontrolli all läbi valitsuse ja administratiivküsimuste domineerimise) ülesanded ja valitsusel (organina) väga palju administratiivseid ülesandeid, ning valitsuse juhil (linnapea, vallavanem) väga palju ametiasutuse juhtimisega seotud ülesandeid, siis alternatiivses mudelis tuleb ülesanded organite ja ametikoha põhirollist tulenevalt ümber kujundada. Kokkuvõtlikult tähendab see, et:

- volikogu pädevusse jäävad olulised poliitilised ja poliitika valikute küsimused, samuti strateegiad ja nende rakendamise seire; samuti poliitiline kommunikatsioon ja suhtlus nii kogukondadega kui ka teiste omavalitsuste ja partneritega;
- täitevkogu (valitsuse) pädevusse jäävad jooksvad ja suurte poliitikate kohandamisega seotud poliitilised küsimised, samuti poliitikate ja strateegiate ettevalmistamine ja koordinatsioon ning ka osad administratiiv-poliitilised ülesanded;
- direktori (ja tema juhitava ametiasutuse) pädevusse jäävad igapäevaelu korraldamise (asjaajamine, teenuste tagamine jms) ja ametiasutuse juhtimise ülesanded.

Selline rollijaotus muudab selgemaks poliitiliste ja administratiivsete ülesannete jaotuse (vaata joonised 3 ja 4). Vabastab valla poliitilised juhid ja organid enamikust administratiivsetest ja ametiasutuse juhtimisega seotud ülesannetest. Direktori kui valla ametiasutuse üldjuhile on võimalik määratleda kompetentsinõuded ja piiritleda ametikoht selgelt ametniku ametikohana (ATSi mõttes).



Joonis 3. Organite administratiiv-poliitiline rollijaotus praeguses juhtimismudelis



Joonis 4. Organite administratiiv-poliitiline rollijaotus uues juhtimismudelis

Võimalik ülesannete ümberjaotus lähtudes täna KOKSis määratletud ülesannetest ja lisades mõningaid uusi või esiletõusvaid ülesandeid organite vahel on esitatud joonisel 5. See on indikatiivne jaotus pigem näitlikustamaks tänaste ülesannete baasil, millega uued võimalikud organid/ isikud tegelevad. Juhul

kui uus juhtimismudel läheb rakendusfaasi, tuleb ülesannete jaotus veel põhjalikult läbi mõtestada. Seejuures jääb küsimus, mida reguleerida seadusega ja mis jätta KOV enda kordadega reguleeritavaks. Näiteks joonisel esitatud vallavanema kui asutuste juhi ja uues mudelis direktori ülesanded ei ole ka praegu KOKSis sätestatud. Nende osas peab jääma KOVile endiselt lai otsustusruum. Küll aga on vajalik nende ülesannete (ja nende organitevahelise jaotuse) disainimisel KOVe juhendada.

Joonis 5. Pädevuste jaotuse muutus kehtivas ja uues juhtimismudelis

KEHTIV PÄDEVUSTE JAOTUS

Volikogu
a) Volikogu ainupädevus (KOKS § 22 lg 1)
b) KOV üksuse või organi pädevusse antud küsimused otsustab volikogu, kes võib selle volitada valitsusele, osavalla/linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. (KOKS § 22 lg 2)

Volikogu esimees
a) korraldab volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist;
b) esindab omavalitsusüksust ja selle volikogu;
c) kirjutab alla volikogu poolt vastuvõetud otsustele;
d)annab volikogu sisemise töö korraldamiseks käskkirju.

Vallavalitsus
a) valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi;
b) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
c) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse ;
d) lahendab küsimusi, mis on käesoleva seaduse § 22 lõike 2 alusel delegeeritud valitsusele, või volitab nende küsimuste lahendamise valitsusele, osavalla/linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.

UUS PÄDEVUSTE JAOTUS

Volikogu
a) Volikogu ainupädevus (KOKS § 22 lg 1)
b) KOV üksuse või organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel **täitevkogu** (**valitsus**). Volikogu võib otsustada valitsuse pädevusse antud küsimused võtta volikogu pädevusse.
c) *kinnitab täitevkogu (valitsuse) ettepanekul ametisse valla direktori.*

Vallavanem-volikogu esimees
a) korraldab volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist;
b) esindab omavalitsust, volikogu ja täitevkogu (valitsust);
c) kirjutab alla volikogu poolt vastuvõetud dokumentidele;
d) annab volikogu ja täitevkogu (valitsuse) sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
e) täidab muid talle seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.
f) korraldab valitsuse (täitevkogu) tööd ja istungite ettevalmistamist;
g) annab valitsuse (täitevkogu) liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning töö korraldamiseks käskkirju;
h) kirjutab alla valitsuse (täitevkogu) dokumentidele;
i) esitab volikogule kinnitamiseks täitevkogu (valitsuse) koosseisu;
j) esitab volikogule ettepaneku valitsuse liikmete kinnitamiseks ja ametist vabastamiseks;
k) nimetab ametisse ja vabastab ametist siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi.
l) *annab töökorraldusi valla direktorile*.

Täitevkogu (vallavalitsus)
a) *nimetab direktori ettepanekul ametisse ametiasutuse ja hallatava asutuse juhi;*
b) valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi (sh arengukava jt strateegilised dokumendid, eelarvestrateegia, eelarve);
c) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks täitevkogule (valitsusele);
d) *delegeerib volikogu antud pädevuste piires ülesandeid lahendamiseks direktorile (ametiasutusele)*.
e) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse;
f) *lahendab KOV üksuse või organi pädevusse antud küsimused ja volitab volikogu antud pädevuste piires nende küsimuste lahendamise direktorile/ ametiasutusele*.
g) *annab töökorraldusi valla direktorile*.

VALLAVANEM
organi juhina
a) korraldab valla- või linnavalitsuse tööd ja valla- või linnavalitsuse istungite ettevalmistamist
b) esindab omavalitsusüksust ja valla- või linnavalitsust;
c) annab valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
d) kirjutab alla valitsuse määrustele ja korraldustele ning teistele valitsuse dokumentidele;
e) esitab volikogule kinnitamiseks valitsuse koosseisu;
f) esitab volikogule ettepaneku valitsuse liikmete kinnitamiseks ja ametist vabastamiseks;
g) nimetab ametisse ja vabastab ametist siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi;
h) esitab valitsusele ametisse nimetamiseks ametiasutuse juhi kandidaadi ja ametisse kinnitamiseks ametiasutuse hallatava asutuse juhi kandidaadi, teeb valitsusele ettepaneku nimetatud juhtide ametist vabastamise kohta, teostab tööandja teisi õigusi ja kohustusi;
i) täidab muid talle seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.

VALLAVANEM
ametiasutuse juhina
a) koostab ametiasutuse teenistuskohtade koosseisu ja struktuuri kinnitamise eelnõu ning esitab selle kehtestamiseks volikogule;
b) kehtestab ametiasutuse tööd reguleerivad dokumendid ning tagab teeistujate informeerimise nendest;
c) kehtestab ametnike arenguvestluse pidamise korra;
d) kinnitab ametnike ametijuhendid, nimetab ametnikud konkursi korras ametikohale ning sõlmib töötajatega töölepingud ja täidab teisi asutuse juhi ja tööandja pädevusse antud ülesandeid;
c) sõlmib ametiasutuse nimel lepingud;
d) korraldab ametiasutuse eelarve eelnõu koostamist ning ametiasutuse eelarve täitmist;
e) kinnitab ametiasutuse arved;
f) korraldab vallavara valitsemist;
g) otsustab ametiasutuse ülesannete täitmiseks vajamineva vara hankimise või teenuste tellimise;
h) otsustab teisi ametiasutuse pädevusse kuuluvaid küsimusi;

Direktor
a) esindab valla- või linnavalitsust ametiasutusena;
b) *tagab toe volikogu ja täitevkogu (valitsuse) õigusaktide ettevalmistamisele*;
c) annab ametiasutuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
d) esitab täitevkogule (valitsusele) ametisse nimetamiseks ametiasutuse juhi kandidaadi ja hallatava asutuse juhi kandidaadi; teeb täitevkogule (valitsusele) ettepaneku nimetatud juhtide ametist vabastamise kohta, teostab tööandja teisi õigusi ja kohustusi;
e) koostab ametiasutuse teenistuskohtade koosseisu ja struktuuri kinnitamise eelnõu ning esitab selle kehtestamiseks vallavolikogule;
f) kehtestab ametiasutuse tööd reguleerivad dokumendid ning informeerib teenistujaid nendest;
g) kehtestab ametnike arenguvestluse pidamise korra;
h) kinnitab ametnike ametijuhendid, nimetab ametnikud konkursi korras ametikohale ning sõlmib töötajatega töölepingud ja täidab teisi asutuse juhi ja tööandja pädevusse antud ülesandeid;
i) sõlmib ametiasutuse nimel lepingud;
j) korraldab ametiasutuse eelarve eelnõu koostamist ning ametiasutuse eelarve täitmist;
k) kinnitab ametiasutuse arved;
l) korraldab vallavara valitsemist;
m) otsustab ametiasutuse ülesannete täitmiseks vajamineva vara hankimise või teenuste tellimise;
n) otsustab teisi ametiasutuse pädevusse kuuluvaid küsimusi;

5.3. Ülesannete juhtimisorganite vaheline delegeerimine

See ülevaade on mõeldud kaasamõtlemiseks ja edasiseks aruteluks. Teemale on lähenetud põhimõttel üldiselt üksikule analüüsides tänast halduspraktikat ja selle seoseid kehtivas õigusruumis (tuues välja olulisemad sätted seadustest) ning selle alusel on pakutud lahendussuunad valdkonna korrastamiseks. Loomulikult on mitmed teemad omavahel seotud ja üks otsus eeldab muudatusi ka teistes osades. Siin on välja toodud delegeerimise kesksed probleemid ja lahendussuunad, täpsemad õigusaktidele tuginevad näited ja ülevaade on leitav Lisast 1.

Eriseadustes, milles pannakse ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksustele, on volitamise ja edasivolitamise teema reguleeritud üksjagu ebajärjekindlalt. Nii pole tihtipeale arusaadav, kellele on volitus antud ja mil määral võib see volituse saanu ülesande täitmist omakorda edasi volitada. Jääb mulje, et riigi poolt pole siin tagatud ühtset lähenemist. See tekitab aga asjatuid vaidlusi kohtadel, kes nimelt on volitatud asju otsustama. Üheks ilmekaks näiteks on siin Põhikooli- ja gümnaasiumi seadus, mille erinevates sätetes volitatakse otsustajaks: valda/linna, valla- või linnavalitsust, koolijuhti, aga ka kooli pidajat (vt Lisa 1).

Järeldused ja ettepanekud edasisteks aruteludeks:

- Delegeerimise mehhanismi riigilt KOV-idele ega ka KOV-i siseselt ei ole selgelt läbi mõeldud ei seadustes, Vabariigi Valitsuse ega ministrite määrustes. Erinevates seadustes on volitused antud volikogule (KOKS-is kasutatakse ka väljendit „ainupädevus“), valla/linnavalitsusele, ametnikule (näiteks valla/linnasekretär), aga ka mõnele hallatava asutuse juhile (kooli direktor). Seejuures jääb ikkagi küsimus, kui iseseisvad/vabad on need delegeeritud oma otsuste tegemisel. Edasidelegeerimise võimalused on mõnikord ka reguleeritud läbimõtlematult. HMS (§ 91, vt eestpoolt) kehtestab üldise põhimõtte, et edasidelegeerimine on võimalik üksnes juhul, kui see on volitusnormis ette nähtud. Samal ajal seda praktikas ei järgita.
- Ebaselged on ka piirid otsustamaks, mis küsimuste lahendamiseks peab volikogu või valitsus vastu võtma määruse, mis juhtudel on võimalik teatud normatiivsete regulatsioonide kehtestamine mingite sisemiste töökorralduslike juhendite vm nimetusega dokumentidega. Kehtib üldtunnustatud põhimõte, et käskkirjaga reguleeritakse suhteid organisatsiooni sisse, määrustega kehtestatakse aga üldkohustuslikke käitumisnorme kõigile subjektidele oma haldusterritooriumil. Samas võib näiteks planeerimise või ehituslubadega seonduvaid vmt protseduurireegleid käsitleda erinevalt: mõned KOV-id oma töötajatele kehtestatud reeglitena, teised üldkohustuslike normidena.
- Keeruline on ka küsimus sellest, et kas ja mis tingimustel erinevad haldusorganid edasi delegeerimist saavad toimetada. KOKS-i muudatuste kohaselt, mis jõustusid 1.juulist 2016 võib volikogu osa oma pädevusest, **v.a § 22 lõikes 1 ettenähtud ainupädevusse kuuluvate küsimuste** lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Sellega on küll Harta vaimus antud volikogule päris laiad piirid oma otsustusprotsessi kujundamiseks, kuid teisalt võib sellega kaasneda ebaselgus otsustusprotsessi korraldamisel, selle järelevalvel ning ka vastutuse osas võimalike valeotsuste tegemise eest. Kas näiteks juhul, kui volikogu volitab mingit küsimust otse lahendama mõne ametniku, (jättes vahele tema otsese ülemuse, osakonnajuhataja, aga ka valitsuse taseme), on „käsuliinid“ ja vastutus ikka paigas? Kas vahelejäänud tasemetel on õigus sekkuda otsustusprotsessidesse ja kui siis mil määral?
- Kas vastuse andmisel eeltoodud küsimustele on vahet selles, kas tegemist on kohaliku elu küsimuse või riigi poolt antud ülesannete täitmisega?

- Lõpuks, kas üldse on meil õigust sekkuda väljastpoolt KOV-i otsustusprotsessi kujundamisse? Mis põhjustel/eesmärkidel on niisugune sekkumine võimalik ja põhjendatud? Mingid üldised põhimõtted selleks on küll antud eelnimetatud **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuses 3-4-12-09**, kuid nende praktikas rakendamisel tuleb siiski lahendada reaalseid igapäevaseid olukordi, sh kaaluda, kas riigipoolne sekkumine on olnud eesmärgipärane ja piisavalt põhjendatud.
- Kuidas on omavahel seotud kohaliku omavalitsuse ülesehitus ja otsustustasandid/haldusorganid? Kellele on üldse delegeerimine võimalik?
- Tuleb jõuda selgele arusaamisele, kas KOKS § 22 lõige 1 puhul on tegemist volitus- (keegi peab neid asju otsustama) või pädevusnormidega (kellelgi on õigus teha teatavaid otsustusi).

Siinkohal ettepanekud uueks lähenemiseks:

- **KOKS-i § 22 uue loogika põhjal üles ehitamine**
    - Kogu lõike 1 loetelu tuleb üle vaadata ja otsustada, mida sealt välja jätta, mida volikogul pole üldse vaja otsustada. Sinna tuleb jätta üksnes need sätted, mida tahetakse igal juhul jätta volikogu otsustada ja mille puhul välistatakse võimalus nende otsustamiseks mõnel muul tasandil
    - Kontrollida, kas ja mis osas lõikes 1 sisalduvad normid dubleerivad mingit muud (valdkonna)seadust. Kattuvad sätted peaksid jääma/saama viidud valdkonnaseadustesse ja „lahkuma“ KOKS-ist!
    - Lõikes 2 sätestatakse uus põhimõte, mille kohaselt seadustes **valla või linna, kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse, kohaliku omavalitsuse organi või kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse antud küsimusi otsustab valla/linnavalitsus** (uues mudelis täitevkogu) **kuni volikogu pole võtnud neid enda otsustada.**
- Edasised volitusnormid seadustes, VV ja ministrite määrustes tuleb adressaadi mõttes selgelt formuleerida, sh edasivolitamise õiguse osas.

Delegeerimise võimalikkus KOV-i sees võiks toimuda järgmiselt:

- Volikogu ainupädevusse jäävad igal juhul need küsimused, mis seaduses on niisugustena otse nimetatud (valik tänase KOKS § 22 lõikest 1). Keegi teine, ka Vabariigi Valitsus ega ministrid ei saa sätestada küsimusi volikogu ainupädevusse kuuluvateks.
- **Volikogu pädevusse** jäävad küsimused, mis on riigi (Riigikogu, VV ja ministrite) poolt antud volikogu pädevusse. Arvestades Harta vaimu võiks niisuguseid sätteid olla seadustes vähe, õigem oleks siis need küsimused anda valla või linna otsustada. Kui seadusandjal on mingil põhjusel kindel soov, et teatud küsimust lahendaks ainult volikogu, siis seda peaks sisuliselt põhjendama.
- **Valla või linna, kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse** antud küsimusi otsustab täitevkogu (valla/linnavalitsus), kuni volikogu pole tahtnud neid küsimusi enda pädevusse võtta. Seejuures võib volikogu edaspidi oma vastava määruse või otsusega:
    - hakata neid küsimusi ise otsustama;
    - volitada valla/linnavalitsust (täitevkogu) neid küsimusi otsustama, andes soovi korral otsustamiseks vajalikud suunised ja vajadusel sätestada valitsusele täiendava aruandluskohustuse ülevaate saamiseks, kuidas asju on otsustatud (näiteks 1 kord aastas).
- **Delegeerimine volikogu esimehele** on pigem mõeldav volikogu sisemistes protseduurides, tihtipeale ka välissuhtlemises, erijuhtudel ka igakordse volikogu otsuse alusel valla/linna esindamiseks konkreetses asjas
- **Delegeerimine volikogu komisjonile** ei ole tänases õigusruumis võimalik, kuna selle ülesandeks on ikkagi ainult otsuste ettevalmistamine, seisukohtade/arvamuse kujundamine ja

ettepanekute tegemine/eelnõude algatamine. Kuniks meie KOV-i mudelit ei ole muudetud, ei saa komisjoni pädevust nõuandajast otsustajaks siiski muuta. Aga selle muutmist võiks kaaluda juhul kui uut juhtimismudelit juurutada (vrd osavallakogule otsustusõiguse delegeerimine on võimalik, volikogu komisjonile aga mitte).

- **Volikogu poolt linna/vallavalitsusele, sh edasidelegeerimise võimalusega:**
    - edasidelegeerimise võimalus peab olema ära näidatud volitusnormis
    - vaja on märkida täpsemalt, kellele võib delegeerida. Tallinnas aga ka teistes suuremates KOV-ides oleks ilmselt mõistlik ära märkida, mida peab linnavalitsus ise otsustama kollegiaalse organina, mida võib delegeerida edasi näiteks ametiasutuse juhile, linnakantslerile, linnasekretärile, linna (valdkondlikule) direktorile või konkreetsele ametikohale linnas (näiteks MUPO ja Ettevõtlusameti erinevatele ametnikele antud volitused väärteoasjade menetlemisel)
    - delegeerimine võib toimuda ka volikogu poolt otse mõnele ametnikule (näiteks linnakantslerile või planeeringute osakonna juhatajale), nö „üle tema otsese ülemuse pea“. Kas ja mis moel on sel juhul võimalik „ülemuse sekkumine“?
    - eelnimetatud delegeerimine on mõistlik/lubatud pigem neis väiksemates KOV-ides, kus kogu/valdav määrusandlus on jäänud volikogu pädevusse.

5.4. Valla- ja linnasekretäri rolli teisenemine uues juhtimismudelis

Valla-/linnasekretäri institutsiooni ajalooline taust ja muutumine ning tema tänased erinevates seadustes sätestatud ülesanded on põhjalikumalt avatud Lisas 2.

Tänases Eesti õigusruumis on ette nähtud ametikoht, mille põhieesmärgiks on linna/vallavalitsuse tegevuse õiguslik ja tehniline abistamine.

Lisaks on ajapikku tekkinud valimiskomisjoni esimehena üsna oluline roll ja vastutus nii erineva tasandi valimiste läbiviimisel kui ka volikogu liikmete volituste kindlaksmääramisel ja asendusliikmete määramisel. See roll anti seadusega otse valla-/linnasekretärile, kuna varasemalt hakkasid volikogud (kelle pädevuses varasemalt volikogu liikmete volituste lõpetamised, peatamised ja uute volikogu liikmete määramised olid) teadlikult venitama vastavate otsuste tegemisega või jätsid need üldse tegemata. Nende küsimuste otsedelegeerimisel seaduse tasemel valla/linnasekretäride juhitavale valimiskomisjonile tagati seaduste erapooletu, õige, ja õigeaegne otsustamine

Problemaatilisemaks on kujunenud valla-/linnasekretäri roll valla/ linnakantselei juhina, õigemini küll valla/ linna kantselei rolli sisu. Erinevates linnades ja valdades on see roll erinev, haarates üsna suurt hulka valdkondasid, mõnel pool aga ainult õiguslike küsimuste ja asjaajamisega tegelevaid struktuuriüksusi. Põhiküsimuseks ongi kujunenud valla-/linnasekretäri roll tugiteenuste korraldajana, samuti küsimus sellest, missugused on üldse tugiteenused ja missugused tegevused kvalifitseeruvad teenuste hulka. Suuremates linnades (Tallinn, Tartu, Pärnu) on pigem olnud senini tendents koondada tugiteenused linnakantseleisse. 2021. aasta algusest on:

1. **Tallinnas** tugiteenuste osutamine (linna areng, personalitöö, finantsjuhtimine, IT valdkond, avalikud suhted) aasta algusest iseseisva ametiasutusena alustava Tallinna Strateegiakeskuse (vt. https://teele.tallinn.ee/documents/103860/view#metadata) ülesanne, mida hakkab juhtima linnakantsler. Linnakantseleile, mis jätkab iseseisva ametiasutusena ja mille juhiks jääb linnasekretär, (vt https://teele.tallinn.ee/documents/103790/view#metadata) jääb lisaks seaduses loetletule üksnes linnavalitsuse liikmete tööks vajalike tingimuste tagamine, linna õigusküsimuste, sh kohtuasjade keskne koordineerimine, linna õigusaktide õiguspärasuse, sisekontrollisüsteemi toimimise ja asjaajamiskorralduse tagamine, valimiste läbiviimine, linna

esindushoonete kasutamise korraldamine ja linnakantselei hallatava asutuse (Tallinna linnaarhiivi) tegevuse korraldamine.

2. **Tartus** Linnakantseleid kui iseseisvat ametiasutust ei ole, küll on aga Tartu Linnavalitsuse kui ametiasutuse koosseisus eraldiseisva struktuuriüksusena linnakantselei, mille ülesandeid vähendati samuti 2020. aastal. Hetkeseisuga on selle koosseisus Asjaajamisteenistus, Personaliteenistus ja Õigusteenistus (vt. https://www.tartu.ee/et/linnakantselei).
3. **Pärnus** Linnakantseleid eraldi ametiasutusena ei ole (vt. https://parnu.ee/index.php/linnakodanikule/omavalitsus/linnavalitsus/struktuur-ja-koosseis), see on Linnavalitsuse kui ametiasutuse üks struktuuriüksus, mille teenistusteks on Õigus- ja personali- , Teabekorralduse-, IT- ning Perekonnaseisutoimingute ja rahvastikuregistri teenistused. Lisaks on linnakantselei koosseisus ka volikogu nõunik, haldus- ja hangete spetsialistid ning osavaldade infospetsialistid.
4. **Narvas** on ka Linnakantselei üheks iseseisvaks linna ametiasutuseks (vt. http://www.narva.ee/ee/linnakodanikule/linnavalitsus,_ametid,_osakonnad,_teenistused/linnakantselei/page:909), milles on Juriidiline- ja personaliteenistus, Asjaajamisteenistus, Haldusteenistus, IT-teenistus ning Elanikkonna perekonnaseisu ja rahvastiku registreerimise büroo. Põhimääruse kohaselt tegeleb Linnakantselei ka välissuhtluse ning kriisireguleerimisalase tegevuse koordineerimisega. (vt. põhimäärust https://www.riigiteataja.ee/akt/403072020052?leiaKehtiv). Eraldi on loodud Narva Linnavolikogu Kantselei, millel oma juhataja, 2 peaspetsialisti ja raamatupidaja.
5. **Saaremaa vallas** on üks ametiasutus, vallavalitsus (vt. https://www.saaremaavald.ee/kontakt#Arendus-%20ja%20kommunikatsiooniosakond). Selle koosseisus on ühe struktuuriüksusena toodud ka kantselei, mida juhib vallasekretär ja mille koosseisu kuuluvad üksnes juristid, dokumendispetsialist ning volikogu esimeest ja vallavalitsuse liikmeid teenindavad infosekretärid, nõunik ja juhtkonna abi. Samas allub ametijuhendi järgi vallasekretär Tugiteenuste osakonna juhatajale. Tugiteenuste osakonna alla kuuluvad personali, hangete, arhiivinduse, rahvastikutoimingute, IT ja rahandusküsimused.
6. **Viljandi linnas** on üks ametiasutus – linnavalitsus. Selle koosseisu kuulub linnavalitsuse kantselei, mida juhib linnasekretär (vt. http://www.viljandi.ee/juhtimine). Talle alluvad Õigusteenistus (selle koosseisus ka rahvastikuregistri- ja perekonnaseisuametnikud), Asjaajamisteenistus, IT-teenistus ja personalijuht.
7. **Rakvere linnas** on üks ametiasutus – linnavalitsus. Selle koosseisus on ka Linnakantselei, mida juhib linnasekretär (https://rakvere.kovtp.ee/linnavkoosseis). Tegevusvaldkonnad on õigusküsimused, IT, perekonnaseisu- ja rahvastikutoimingud ja info jagamine. Linnasekretäri ülesandeks on pandud ka andmekaitse temaatika.

Järeldused:

a) Reeglina linna/vallakantseleid kui eraldiseisvat ametiasutust Eesti kohalikes omavalitsustes ei kasutata (üksikud erandid siiski on : Tallinn, Narva). Pigem on tegemist ühe valla/linnavalitsuse kui ainsa valla/linna ametiasutuse ühe struktuuriüksusega
b) Valla/linnakantselei juht on valla/linnasekretär, kes allub otse vallavanemale/linnapeale. Ainuke erand on Saaremaa vald, kus vallasekretär allub Tugiteenuste osakonna juhatajale (niisugune korraldus ei vasta tegelikult KOKS § 55-s sätestatud valla/linnasekretäri staatusele – tema töösuhete puhul on tegemist siiski vallavanemale/linnapeale otsealluva ametnikuga)
c) Valla-/linnasekretäri tegevusvaldkonnad on tavakohaselt:
    a. Õigusküsimused
    b. Valla/linnavalitsuse liikmete teenindamine
    c. Asjaajamine ja arhiivindus
    d. Perekonnaseisu- ja rahvastikuregistri toimingud
    e. Infotehnoloogia
d) Muud valdkonnad, millega mõnel pool valla-/linnasekretär ka tegeleb:

a. Personalivaldkond
b. Teabekorraldus
c. Haldus- ja majandusküsimused
d. Andmekaitse
e. Volikogu teenindamine
f. Riigihangete korraldamine

Valla-/linnasekretäri (valla-/linnakantselei) rolli edasised võimalused (kõikidel juhtudel lisanduvad valimiskomisjoni juhi ja valimiste korraldaja rollist tulenevad ülesanded):

a) Nii **volikogu kui valitsuse** (uues mudelis täitevkogu) teenindajana õigus- ja asjaajamise küsimustes (sõltuvalt kohalikust otsusest kas ametiasutusena või valla-/linnavalitsuse kui ametiasutuse struktuuriüksusena).
b) Jätkamine senises rollis:
    a. Ainult valitsuse teenindajana
    b. Nii valitsuse teenindajana kui ka teatavate tugiteenuste osutajana (vt. p.3 toodud erinevate linnade ja valdade lahendusi)
c) Selgema (vähendatuma) ja ühtlustatuma rolli sisse kirjutamine seadusse.

Uues juhtimismudelis, kus valitsus formeerub volikogu liikmetest ja muutub selle täitevkoguks on meie ettepanek, et valla-/ linnasekretäri juhtimisel valla-/ linnakantselei muutuks volikogu ja täitevkogu (valitsuse) tugiüksusteks, mis tagab nende juriidilise ja istungite läbi viimise teenindamise. Sisemise valiku küsimus on, kas sama üksus (valla-/ linnakantselei) peaks tagama ka vallavalitsuse kui ametiasutuse õigusliku teenindamise. Ilmselt on see väiksemates omavalitsustes siiski otstarbekas. Valla-/ linnasekretärile peaks jääma õigusaktidele kaasallkirja andmise kohustus, mis on garandiks nende aktide õiguspärasusele (õigusaktiga mitte nõustumisel lisab valla-/ linnasekretär sellele oma eriarvamuse).

KOKS § 55 võimalikud muudatused linnasekretäri rolli muutmiseks (Väljajäetavad sätted märgitud allpool punasega, **kommentaarid rohelise boldiga**).

§ 55. Valla- ja linnasekretär

(1) Valla- või linnasekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist seaduses sätestatud korras vallavanem või linnapea. (**Kui ta hakkab tegelema ka volikogu asjadega, tuleks kaaluda ka tema ametisse nimetamist volikogu poolt tähtajaliselt – näiteks 5 aastaks koos uuesti kandideerimise võimalusega**).

(2) Valla- või linnasekretäriks võib nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku:

1) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni;

2) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni ning kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat või;

3) kellele on Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni poolt enne 2011. aasta 1. märtsi väljastatud valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistus ja kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat, kuid kes ei vasta käesoleva lõike punktides 1 ja 2 sätestatud haridusnõuetele.

(3) Valla- või linnasekretär ei kuulu valitsuse koosseisu, kuid ta võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest. **(Siia võiks lisada ka volikogu istungil sõnaõigusega osalemise võimaluse)**

(4) Valla- või linnasekretär:

1) juhib valla- või linnakantseleid ning esitab vallavanemale või linnapeale ettepanekuid valla- või linnakantselei ülesannete, struktuuri ja teenistujate koosseisu kohta;

2) annab kaasallkirja valitsuse määrustele ja korraldustele; **Võiks ka kaaluda kaasallkirja andmist volikogu määrustele ja otsustele**

3) korraldab valitsuse õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;

4) korraldab volikogu õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;

5) [kehtetu - RT I 2010, 19, 101 - jõust. 13.05.2010]

6) esindab valda või linna kohtus või volitab selleks teisi isikuid**; (Selle võib vabalt välja jätta, selleks võib olla ka keegi teine).**

7) hoiab valla või linna vapipitsatit; **(Selle võib välja jätta, kuna vapipitsatil ei ole KOV tänases olukorras mingit rolli, selle kasutamist ei nõuta teadaolevalt mingitel dokumentidel).**

8) osaleb valitsuse istungi dokumentide ettevalmistamisel ja korraldab istungite protokollimist; **Võiks kaaluda ka volikogu istungite ja volikogu komisjonide koosolekute protokollimise korraldamise ülesannet)**

[RT I, 05.01.2011, 10 - jõust. 01.03.2011]

9) annab valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju; **(Puudub eraldi vajadus selle sätte järele, kui on ametiasutus, siis on ka käskkirja andmise õigus niikuinii)**

9[1]) registreerib kriminaalmenetluse seadustiku §-s 141 sätestatud juhul eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel vallavanema või linnapea teenistussuhte peatumise määruse selle saamisele järgnevast tööpäevast;

9[2]) [kehtetu - RT I, 22.11.2013, 1 - jõust. 01.01.2014]

9[3]) korraldab valimisi või rahvahääletusi vallas või linnas Euroopa Parlamendi valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses, Riigikogu valimise seaduses või rahvahääletuse seaduses sätestatud korras;

10) täidab teisi seaduses, valla või linna põhimääruses ja kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktis valla- või linnasekretärile sätestatud ülesandeid.

(5) Valla- või linnasekretäri äraolekul asendab teda vallavanema või linnapea käskkirjaga määratud isik. Valla- või linnasekretäri asendajal on kõik valla- või linnasekretäri õigused ja kohustused ning ta peab vastama käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud vanuse ja kodakondsuse nõudele ning ühele lõike 2 punktides 1–3 valla- või linnasekretäri ametisse nimetamiseks esitatud tingimusele.

(6) Kui valla- või linnasekretär kandideerib Euroopa Parlamendi, kohaliku omavalitsuse volikogu või Riigikogu valimistel, asub nendel valimistel volitatud esindajaks või tal ei ole muul põhjusel võimalik täita valimiste korraldaja ülesandeid, nimetab vallavanem või linnapea käskkirjaga valla- või linnasekretäri asendaja käesoleva paragrahvi lõike 4 punktis 9[3] sätestatud ülesannete täitmiseks.

6. Alternatiivne juhtimismudel - kabinetimudeli täiendamine ametiasutuse juhist direktoriga

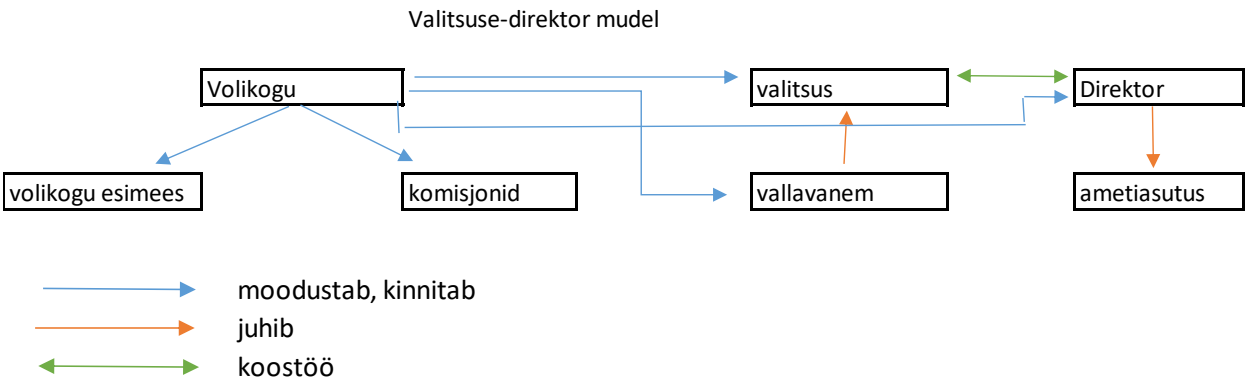
Praeguse volikogu-valitsus-suhtemudeli ehk nn kabinetimudeli toimimise üks peamisi nõrkuseid on vallavalitsuse kui poliitikat ja strateegiat kujundava ning volikogu ja valitsuse poliitilist sidusust tagava organi liialt domineerivad administratiivsed ülesanded. Eriti tugevalt avaldub see vallavanema (praktikas paljudel juhtudel ka abivallavanemate) duaalsetes rollides ametiasutuse üldjuhina (valdkonna administratiivjuhina osakonna juhtide asemel) ja esipoliitikuna. (Vt täpsemalt osa 3). Kuigi meie poolt pakutud eelistatud ettepanek on luua volikogukeskse-valitsuse ja administratsioonijuhi-direktori juhtimismudeli võimalus, siis visandame ka väiksema tänast praktikat muutva, kuid siiski selle peamisi nõrkuseid leevendava mudeli.

Selle mudeli tuum oleks jätkamine tänase kollegiaalse kabinetimudeliga, kuid võimaldades vähendada selle administratiivseid ülesandeid andes need **ametnikust valladirektorile**. Sisuliselt on selline valitsuse kui kabinetimudel kasutusel Tallinnas, kus linnavalitsus (sh linnapea, abilinnapead) ei juhi ise ametiasutusi, vaid nende peamine ülesanne on tagada poliitiline koordinatsioon oma valitsemisportfelli ja täitevvõimu kui terviku raames. Seejuures valitsuse liikmetel endil on vaid pisike, mõnest nõunikust koosnev büroo. Linnavalitsuse kui organi tugiülesanded on tagatud linnasekretäri ja juhitud linnakantselei poolt. Alates 2021. aastast muutus strateegiliste tugifunktsioonide korraldusmudel, kus vastavad ülesanded anti ametiasutusena moodustatud Tallinna Strateegiakeskusele, mida juhib linnakantsler[8]. **Meie ettepaneku kohaselt antaks seadusega selge võimalus luua valla-/linnadirektori ametikoht**. Viimase **pädevusse läheksid ametiasutuse juhtimise ülesanded**. **Vallavanem ja vallavalitsus** (linnapea, linnavalitsus) **vabaneksid ametiasutuse juhtimise ülesannetest ja saaksid keskenduda poliitilise juhtimise ülesannetele**. Ilmselt vallavalitsusele (kui organile) jääksid suures osas selle tänased rollid, so volikogu eelnõude ettevalmistamise tagamine (sh esmased poliitilised valikud), rakenduslikumate õigusaktide andmine ja sisemise enesekorralduse raames administratiiv-poliitilised ülesanded, nii nagu need suhtes valladirektoriga paika sätitakse (nt asutuste juhtide ametisse kinnitamine, lepingute sõlmimise volituste andmine jms).

Sellises mudelis (joonis 6) **säiliks senine harjumuspärane volikogust lahutatud, kuid tavapäraselt selle enamusele tuginev kabinetivalitsuse praktika**. Uue institutsioonina **lisanduks valladirektor, kes nimetatakse ametisse volikogu poolt valitsuse ettepanekul.** Volikogu poolt ametisse nimetamise argumendid ja kaalutlused on sarnased nagu selgitatud osas 5, samuti on see nn valladirektori olemasolul valdav praktika teistes riikides. Direktori ametiaeg peaks olema eraldatud valimistsükli rütmist, et tagada administratsiooni ja seega ka valitsuse järjepidevus (stabiilsus) poliitiliste juhtide vahetumisel. Küll aga tuleb läbi mõtestada direktori ennetähtaegse ametist vabastamise võimalused

[8] Väljavõte Tallinna Linnavolikogu istungi 10.12.2020 määruse eelnõu nr 30 „Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 määruse nr 27 „Tallinna põhimääruse uues redaktsioonis kinnitamine“ muutmine“ seletuskirjast:
Tallinna Linnavolikogu 17. septembri 2020 otsusega nr 78 „Tallinna linna asutuste ümberkorraldamine“ otsustas linnavolikogu 1. jaanuarist 2021 muuta linna organisatsiooni struktuuri. Muu hulgas luuakse linna ametiasutusena **Tallinna Strateegiakeskus ja linnakantsleri ametikoht**. Volikogu otsuse kohaselt on uue asutuse **peamised ülesanded korraldada linna arengu- ja strateegiliste eesmärkide väljatöötamist ja nende elluviimise järelevalvet**, **juhtida linnavalitsuse poliitika rakendamist linna asutustes ja linna suurprojektide elluviimist**, keskselt **juhtida linna avalike teenuste (sealhulgas e-teenuste), siseteenuste põhimõtete ja standardite arendamist** ning täita senise Tallinna Ettevõtlusameti ülesandeid. **Strateegiakeskus tegutseb tugiteenuste kompetentsikeskusena**, mis toetab ametiasutuste ja linna hallatavate asutuste põhitegevusi. Strateegiakeskust ja selle valitsemisala hallatavate asutuste tegevust juhib linnakantsler. Linnakantslerile annab ülesandeid linnapea ja linnakantsler on aruandekohustuslik linnapea ees. Linnakantsleri peamised ülesanded on korraldada linnavalitsuse seatud eesmärkide elluviimist ja nende täitmise järelevalvet, korraldada linna arengu suunamist, innovatsiooni ja strateegilist planeerimist, seirata arengudokumentide väljatöötamist ja täitmist, korraldada linna juhtimisotsusteks vajalike analüüside ja prognooside koostamist, arendada linna avalikke teenuseid ja tugiteenuseid, kavandada linna asutuste tegevusi omavalitsuse ülesannete täitmisel, analüüsida ressursivajadusi ning korraldada linna ettevõtlusvaldkonna ülesannete täitmist.

kui tema ja valitsuse koostöö ei laabu. Näiteks võiks sarnaselt ministeeriumi kantsleri ja ministri koostööle või selle mittelaabumisele olla reegel, et valitsuste vahetumisel peab uus valitsus direktoriga koos töötama vähemalt 1 aasta enne kui valitsus saab teha volikogule ettepaneku direktori ametist vabastamiseks. See on samuti vajalik juhtimise stabiilisuse ja järjepidevuse tagamiseks.



Joonis 6. Organite vahelised seosed kabinetivalitsuse ja valladirektori mudelis.

Nõrkuseks, miks me seda juhtimismudelit esimese eelistusena ei paku, on et:

a. sellist juhtimiskorraldust on sisuliselt võimalik rakendada ka kehtiva KOKSi raames (nagu nt Tallinna praktika seda kinnitab).
b. See eeldab vallavalitsuse kui ametiasutuse juhtimise eraldamist vallavanema otsejuhtimisest eraldi vastava juhi ametikoha loomisega. Või valdkondlike ametite moodustamist (nt kantselei, haridusamet, sotsiaalamet jne), mis eraldaks vallavalitsusest kui asutusest valdkondade juhtimise, ning kus viimasele jääks vaid administratiivsed tugifunktsioonid. Suurim erinevus meie pakutuga on, et kehtiva õigusruumi raames ei ole volikogu poolt võimalik ametisse nimetada direktorist ametiasutuse juhti.
c. Teine nõrkus on, et selline mudel ei sobi väga hästi keskmisse valda (so ca 10 000-15 000 elanikku), kuna selle ametkond ei ole nii suur, et oleks otstarbekas luua valdkondlikke ameteid.
d. Ilma ametiasutuse juhtimisfunktsioonita vallavalitsusel (põhikohaga vallavanem, abivallavanemad) ei pruugi olla piisavalt rakendust direktori, volikogu ja volikogu esimehe kõrval. Sisuliselt hakkaks valitsusse kuuluv poliitiline juhtkond dubleerima volikogu poliitilist juhtkonda (mistõttu oleks valitsuse ja volikogu juhtkonna ühendamine eelistatum), kuna nende põhirollid kattuvad.
e. Paljude tänaste keskmise suurusega valdade juhtimispraktika seda ka kinnitab vastupidises suunas – abivallavanemad kipuvad võtma endile ka osakonnajuhataja ülesande (kaotades selle juhtimistasandi). Ilmselt on ka põhjendatud, kuna täiskoormuseid mitme tasandi juhtidele ei jagu.

7. Uue juhtimismudeli rakendamise tegevused

7.1. Uue juhtimismudeli piloteerimine ja vajalikud seaduse muudatused

Traditsiooniline arusaam on, et uuendus on mingite vanade vigade parandus, mille uuendamise järel uus asi toimib mingi aeg ladusalt edasi. Täna võiks olla vastupidine paradigma, et peaks toimuma väikeste asjade pidev uuendamine ja selleks oleks vaja luua teatud lõikudes eritingimused neid uuendusi katsetada seal, kus need on vastuolus olemasolevate reeglitega ja standarditega. Väikesed ja õppivad uuendused on odavamad ja võivad läbi kukkuda lihtsamate tagajärgedega.

Ekspertarvamuses väljapakutud volikogu-keskse-valitsuse-mudeli muutus on esmapilgus pisikene, mis eeldaks väiksemaid, kuid siiski põhimõttelisi, muutusi seadusandluses, sest tänane valitsuse töö ja selle reeglid on suhteliselt vähe reglementeeritud. Küsimus on viisis, kuidas selliseid muutusi edaspidi juurutada. Üks viis on võimalus uue mudeli kõik õiguslikud aspektid seadustada ja siis anda valikmenüü valdadele. S.t. see ajaks seaduse segaseks ja tekitaks KOVides segadust. Olukorras kus pole selged veel uue mudeli nüansid, s.h, seaduse tasandil, oleks mõistlik kavandada üleminekuperiood, kus teatud valdades (kellega see kokku lepitakse) hakkavad toimima ajutiselt **mingid** uued reeglid, see puudutab ennekõike vallavalitsuse ja selle juhi tööd ning samuti valla volikogu ja selle esimene tööd ning üks osa lisasätteid valla halduspoole ja volikogupoole suhetega, mida saab muuta iseregulatsiooni allikatega.

Pilootprojekt algaks ca 4 kuud enne valimisi, mil oleks vaja seadustesse viia muutusi-erandeid. Seejärel toimiks pilootprojektis osalejate valik, vaja mõelda ka stiimulite süsteem aga vaadata ka need vallad, kus see võiks huvi pakkuda. Detailides võiks olla mitmed võimalused, et neid piloteerida eri tüüpi valdades ja selle pinnalt teha üldistusi.

Piloteerimise õigusruumist ja selle muutmise vajadustest

1. **Olemasolevas õigusruumis, ilma teatud õigusakte muutmata, ei ole võimalik suuremat osa kavandatavatest pakutud juhtimismudeli ja sellega seotud muudatustest praktikasse rakendada.**
    a. Seaduseelnõu KOKS-i mõningate sätete rakendamise kohta uut juhtimismudelit kasutavate linnade ja valdade kohta. Sisuliselt jääks piloteeritavates linnades ja valdades KOKS põhiosas kehtima eelnimetatud seaduses (kas siis KOKSis või eriseaduses) kehtestatud erisustega. Alustada tuleb uue õigusakti väljatöötamiskavatsusest ja liikuda protsessiga edasi vastavalt kehtivale korrale. See tee on küll pikk ja eeldab tavapärasest suuremat konsensust nii otsustajate kui ka piloteeritavate linnade/valdade juhtide hulgas, kuid tundub siiski olevat kõige loogilisem. Hea tahte ja uut süsteemi rakendada soovivate valdade ja linnade olemasolul oleks mõeldav piloteerimisega alustada juba pärast 2021 a KOV volikogu valimisi. Ühtlasi annaks see hea võimaluse saada tagasisidet uue süsteemi elujõulisuses.(Rõhutame, et uue juhtimismudeli rakendamine ei ole vahetult eatud valimistega, st sellele on võimalik üle minna ka valimistevahelisel ajal).
    b. Mõeldav oleks ka käsitleda teemat Riigikogu menetluses oleva Riigireformi käsitleva eelnõu menetlemisel, mille raames saab Rahandusministeeriumile ette näha ülesande valmistada ette katsetamiseks vastav eriregulatsioon. Sel juhul (tegemist on Riigikogu otsuse eelnõuga, millel pole õiguslikku rolli KOVide suhtes, kuna KOVide tegevuse raamid tuleb sätestada

seadusega) ei saa siiski pidada lahendust õiguslikult piisavaks, eriti juhtudeks, kui selle alusel võivad tekkida õiguslikud vaidlused.

c. Kindlasti on üheks uue mudeli rakendamise eelduseks piloteeritavate linnade ja valdade olemasolu (hea oleks võtta valimisse vähemalt 3-5 erineva suurusega linna või valda).

2. **Uue mudeli rakendamise peamised väljakutsed ja lahendused**, mida võib rakendada kas koos või igaüht eraldivõetuna, kuid mille puhul võib igal muudatusel olla ka mõju teistele kavandatavatele muudatustele:
   a. Täitevkogu (valla/linnavalitsus) kui osa volikogust:
      i. Täitevkogu (valitsuse) liikmed saavad olla vaid volikogu liikmed
      ii. Järgides volikogusse valitud erakondade ja valimisliitude proportsionaalset esindatust (st esinduse peaks saama ka opositsioon)
      iii. Täitevkogusse (valitsusse) kuuluvad üksnes võimukoalitsiooni moodustanud erakondade ja valimisliitude esindajad
   b. Valla/direktori institutsiooni sissetoomine ja selle sisustamine, sh pädevuse piiritlemisega teiste rollidega valla/linna organisatsioonis, suhetes volikogu esimehe (vallavanema/linnapea), valla/linnavalitsuse liikmete, valla/linnasekretäri, valla/linna ametiasutuste ja hallatavate asutuste juhtidega.
   c. Uue laiemate ülesannetega **linnakantselei võimaluse loomine, mis teenindaks nii volikogu kui ka täitevkogu (valla/linnavalitsust) ja mille juhiks on valla/linnasekretär.** See oleks loogiline lahendus, kui valla/linnavalitsuse liikmed oleksid samaaegselt ka volikogu liikmed.
   d. Sisemise otsustusõiguse delegeerimise selgemad ja lihtsamad regulatsioonid on vajalikud koos otsustajate vastutust ja järelevalvet käsitlevate sätetega.

3. **Uue mudeli piloteerimisel läbitöötamist ja otsustamist vajavad sätted ning võimalikud lahendused:**
   a. Eelkõige muuta samaaegselt volikogu ja valla/linnavalitsuse liikmeks oleku keeld (lubades nimetatud rollides samal ajal tegutseda) ja teha vastavad muudatused ka sellega seonduvates teistes sätetes (KOKS §§ 18 ja 19 - volikogu liikme volituste lõppemise, peatumise ja asendusliikmete määramisega seotud teemad). Sellega seonduvalt otsustada ka KOKS § 17 lõigetes 4, 4^1, 6^1 ja 6^2 sätestatud piirangute säilitamise osas valitsuse liikmetele, kes on ühtlasi palgalisel ametikohal.
   b. Sätestada soovi korral nõue (analoogiliselt KOKS § 47-s volikogu komisjonide koosseisu kujundamisega), et valla/linnavalitsuse koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.
   c. Läbi mõelda volikogu revisjonikomisjoni roll ja tema tegevuse laiendamise otstarbekus valla/linnadirektori tegevusele (KOKS § 48).
   d. Läbi mõelda valla/linna sisekontrollisüsteemi ja siseauditi korraldus (KOKS § 48^1) ning selle rakendamise ja tulemuslikkuse eest vastutav institutsioon (vallavanem/linnapea või valla/linnadirektor), sh võimalused nendevaheliseks rollijaotuseks.
   e. Kaaluda osade KOKS § 22 lõikes 1 nimetatud küsimuste andmist täitevkogu (valla/linnavalitsuse) pädevusse.
   f. Otsustada KOKS § 22 lõikes 2 sätestatud delegeerimise normi sõnastus (selle kohta vt käsitlust eraldi osas 5.3).
   g. Kaaluda, kas KOKS § 26 lõikes 2 sätestatud volikogu liikme võimalust esitada kirjalikke küsimusi muu hulgas ka täitevkogule (valla/linnavalitsusele), on mõistlik rakendada ka juhul, kui need on ka ise volikogu liikmed.
   h. Läbi analüüsida, mis küsimused KOKS § 30 on põhjendatud jätta täitevkogu (valla/linnavalitsuse) otsustada ja missugused peaksid üle minema valla/linnadirektori pädevusse. Volikogu esimehe rolli reguleeriv § 42 tuleb ümber sõnastada nii, et volikogu esimehe rollile lisanduks ka valitsuse juhi roll. Seda tuleb võrrelda vallavanema/linnapea ja valitsuse liikmete rolli käsitlevate KOKS §§ 49 ja 50 sätetega. (Näiteks KOKS § 49 lõige 4^1 -

Valitsuse liikmed koordineerivad vallavanema või linnapea üleantud volituse piires valla- või linnavalitsuse tegevusvaldkondi, korraldavad struktuuriüksuste valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidavad muid vallavanema või linnapea antud ülesandeid).

i. KOKS § 44 lõiget 6 tuleb korrigeerida nii, et täitevkogu (valitsuse) liikmed ei võta volikogu istungist osa mitte ainult sõnaõigusega, vaid on otsustajate hulgas.

j. Ümber sõnastada tuleb ka KOKS § 46 ja sätestatud umbusaldamise protsess ja selle sätete sõnastused korrigeerida.

k. Kaaluda tuleks ka volikogu komisjonide esimeeste ja täitevkogu (valla/linnavalitsuse) liikmete omavahelist suhet (vt KOKS § 47). Realistlik on ka võimalus, et komisjonide esimeestest kujunevadki valla/linnavalitsuse liikmed.

l. Kaaluda tuleb ka KOKS § 54[1] muutmist, mis käsitleb sotsiaalseid garantiisid volikogu esimehele, aseesimeestele ja valla/linnavalitsuse palgalistele liikmetele.

m. Eemaldada tuleks klausel, et volikogu esimehe ja ühe aseesimehe ametikoht võib olla palgaline. Volikogu-põhise täitevkogu (valla-/ linnavalitsuse) puhul peab neid põhikohaga ametikohti olema rohkem (nt komisjonide esimehed).

n. Kui otsustatakse sisse seada valla/linnadirektori ametikoht, tuleb muuta ka KOKS § 55, mis käsitleb valla/linnasekretäri institutsiooni, sh kantselei juhtimist. Linnadirektori iseseisvate volituste väljatoomine seaduse tasandil on kindlasti päris suur väljakutse, aga tundub, et ilma seda tegemata ei saa terviklikku juhtimissüsteemi siiski üles ehitada. Võimalused on erinevad: vallavalitsuse (ametiasutusena) juht; tugiteenuste üksuse juht vmt. Näidisloetelu võimalikest funktsioonidest on esitatud osas 5.2.

o. Volikogu liikmetest koosneva valla/linnavalitsuse rakendamisel võib valitsusele tekkida üsna suur koormus, mida saab vähendada teatavate küsimuste edasidelegeerimisega valla/linnadirektorile või valla/linnasekretärile või mõnele muule institutsioonile (vt KOKS § § 30 lõige 1 punkt 4 - valla või linna ametiasutusele, ametiasutuse struktuuriüksusele või ametnikule). KOV-ides, kus on moodustatud osavallad või linnaosad, on kahtlemata võimalik osa küsimusi, millel on kohalik iseloom, anda ka osavalla/linnaosakogu otsustada.

p. Volikogu komisjonide roll on KOKS-is jäetud täielikult volikogu enda otsustada (KOKS § 47). Samas ei käsitleta neid kohaliku omavalitsuse organitena, kellel oleks seaduse mõtte kohaselt otsustusõigus (KOKS § 4). Ühe võimalusena võib kaaluda ka neile teatavate üksikotsuste tegemise delegeerimist, nagu seda on tehtud näiteks osavalla- ja linnaosakogudele (vt. KOKS § 22 lõige 2 - õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. KOKS § 57 lõige 4[1] - osavalla- või linnaosakogu võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktina vastu võtta otsuseid.). Eriti loogiline oleks see juhul, kui rakendatakse mudelit, mille puhul volikogu komisjonide esimehed moodustavadki valitsuse.

7.2. Peamiste seisukohtade kokkuvõte ja poliitikasoovitused

I Peamised järeldused

1. Meie hinnang tänasele KOV institutsionaalsele mustrile on positiivne, see töötab piisavalt hästi suurtes valdades, kus toimib piisav poliitiline eestvedamine. Tänase mudeli probleemid tekivad väiksemates omavalitsustes, kas nõrga poliitilise eestvedamise või/ja administratiivvõimu liigse domineerimise tõttu.

2. Seetõttu on meie poolt pakutud täiendav juhtimismudel pigem püüd „kallutada“ olemasolevat mudelit nii, et neutraliseerida tänase **vallavanema poliitilise ja administratiivjuhi rolli eristamisega** ning **volikogu rolli suurenemisega** need nõrkused, mille tõttu on ka haldusreformi järel jäänud toppama omavalitsuste ümberhäälestamine.
3. Me näeme uuel mudelil järgmisi eeliseid:
    a. poliitikasisendi kandumine volikokku, milles saavad osaleda ka kohalikud toimijad kogukonnast; vanas mudelis on volikogu faas juba poliitika menetlemise lõppfaas, mil palju muuta enam ei anna;
    b. KOV arengukavadesse tugevama strateegilise komponendi sissetoomine, mida seostatakse volikogu ja selle juhtkonnaga (täitevkoguga);
    c. tänases mudelis on arengukava ja selle menetlemine väga haldusaparaadi enda nägu (väikesed sihid, ise algatame ja teeme). Samas võiks arengukava formaat jääda valla arengudokumendina.
4. Keskmise suurusega valdades tekib kaks tugevat võimukeskust (administratiivne ja poliitiline), mis elavdab nendes poliitika ja professionalismi koostoimet, mis viimase ajani on liigselt isiku- ja juhtumikeskne ja pigem vastuolusid tekitav.
5. Antud mudel võimaldab samuti opositsiooni rolli sisuliselt suurendada (kuna volikogu roll poliitika kujundamises kasvab ja opositsiooni esindajad kaasatakse täitevkogusse (valitsusse) ning administratsiooni hindamisprotsessidesse).
6. Selle mudeliga (kuid mitte üksnes) oleks võimalus kujundada KOV süsteemis regulaarse hindamise mehhanism: poliitikate asjakohasuse ja teostatavuse (rakendamise eelselt) ning poliitikate mõjude (nende rakendamise järel) hindamine, mis oleks ka volikogu komisjonide üks keskne funktsioon. Sellega suurenevad nii ametiasutuse ja selle direktori kui vallavolikogu võimupositsioonid vallas.
7. **Kohaliku** omavalitsuse **enesekorraldusõiguse raames tehtav valik oma sisemise juhtimisstruktuuri kujundamiseks on kooskõlas nii Hartaga kui põhiseadusega**. See aga ei tähenda, et põhjendatud omavalitsuse sisemise korralduse ettekirjutused seaduse tasandil ei ole lubatavad. Pigem vastupidi, teatud organisatsiooniline sarnasus ja organite põhirollide (pädevuste ja omavaheliste suhete) raamid on seaduses tarvilik sätestada. Tervikuna saame järeldada, et **õiguslik keskkond soosib omavalitsuste eripära arvestava sisemise juhtimiskorralduse mudeli valiku vabadust**.

II Peamised ettepanekud täiendava KOV juhtimismudeli rakendamiseks:

8. Soovitame lisaks tänasele volikogu-valitsuse suhtemudelile lisada KOKSi täiendava juhtimismudeli valiku võimaluse. St omavalitsused saavad valida, millist mudelit oma juhtimises kasutavad.
9. Selles on meie keskne ettepane **vallavanema kui valla poliitilise juhi ametikoha sidumine volikogu esimehe kohaga**, ning **volikogu liikmetest loodava täitevkogu (valitsus) kujundamine**. Täitevkogu (valitsuse) sisulised rollid jääksid suures osas samaks tänase mudeliga, s.o valitsus on nii volikogu tööd ettevalmistav ja poliitika kujundamist suunav organ.
10. Luua **valla-/linnadirektori** kui administratiivjuhi institutsioon. Tema oleks ka **vallavalitsuse kui ametiasutuse juht**. Direktorile läheksid tänased vallavanema kui ametiasutuse juhi ülesanded. Samuti osad administratiivse iseloomuga tänased vallavalitsuse ülesanded.
11. **Direktori nimetab ametisse ja vabastab ametist täitevkogu (valitsuse) ettepanekul volikogu**. Direktori kandidaatide valimiseks viiakse läbi **avalik konkurss**. Valla-/linnadirektor ei tohiks olla samal ajal volikogu liige. Läbi tuleb mõtestada direktori ennetähtaegse ametist vabastamise võimalused.
12. **Direktori ametiaeg** oleks näiteks **5 aastat**, et lahtuda see poliitilisest tsüklist. Talle rakenduks perioodilised **välishindamised**, mis oleks tema depolitiseerimise üks võimalusi. Välishindamiste võimekus tuleks välja arendada KOV liitude või muu koostööstruktuuri raames.

13. Professionaalsete **direktorite** olemasolu tagamiseks tuleb luua nende **koolitussüsteem**, eelistatud mõne ülikooli (veel parem nende koostöös) tasemeõppekava raames. Samuti tuleks sätestada valla-/linnadirektori **kompetentsinõuded**.
14. Väiksema muutust esile kutsuvana pakume ka **alternatiivse mudeli** (mis ei ole meie peamine eelistus/ soovitus), mille kohaselt **säiliks tänane volikogust eraldatud kabinetivalitsus** senistes ülesannetes, kuid sellele **lisaks luuakse valla-/ linnadirektori institutsioon**, millele antakse senised vallavanema **ametiasutuse juhtimise ülesanded** ning vallavalitsuse kui organi administratiivsema iseloomuga ülesanded. Direktori valiku ja nimetamise loogika ning ametiaeg oleks sama nagu eelistatud (volikogupõhise täitevkogu/ valitsuse) mudelis.
15. Esitame kokkuvõtlikult senise, meie eelistatud täiendava ja alternatiivse juhtimismudeli peamised komponendid võrdlevalt (Tabel 1).

Tabel 1. Tänase ja ekspertarvamuses pakutud juhtimismudelite põhikomponentide võrdlus

Valitsemise aspekt	**Tänane nn kabinetimudel**	**Meie poolt eelistatud volikogu-põhise valitsuse ja direktori mudel**	**Alternatiivne – nn kabineti-direktori mudel**
Üldine	Valitsus domineerib poliitika kujundamises administratiivfunktsioonides (väikesed ja tehnilisemad asjad esiplaanil). Volikogu menetleb poliitikaid ja strateegiad nende lõppfaasis. Vallajuht (vallavanem) on koormatud paljude administratiivülesannetega. Tugevus: harjumuspärane ja juurdunud (kuigi väga variatiivse rakenduspraktikaga) juhtimismudel.	Volikogu poliitika kujundamise ja strateegiline roll kasvab läbi täitevorgani (täitevkogu kui vallavalitsus) funktsioonide märkimisväärselt. Samas administratsioon ja selle ametnikust juht (valladirektor) on poliitikast lõigatud ja sõltumatu, mis tagab selle järjepidevuse ja stabiilsuse (poliitika ebastabiilsuse olukorras). Nõrkus, oht: administratsioon volikogust liiga sõltumatu, samas poliitiliste ja administratiivsete rollide hea tasakaal. Volikogu ei vea oma strateegilist positsiooni välja.	Tänase valitsuse-volikogu mudeli modifitseeritud versioon, kus on administratiivjuhist direktori ametikoht ja volikogust eraldatud valitsus on selgelt poliitiline organ, mis ei juhi ametiasutust. Volikogu roll oluliselt ei muutu. Nõrkus, oht: vallavanema (valitsuse kui organi juht) positsioon muutub ebamääraseks või ka liiga nõrgaks. Samas valitsuse poliitiline roll täitevtegevustes esiplaanil
Valla poliitiline juht	Vallavanem ja volikogu esimees	Vallavanem-volikogu esimees ühes isikus	Vallavanem (valitsuse kui organi juhina) ja volikogu esimees
Vallavalitsus organina	Volikogust eraldatud vallavalitsus selle tänastes rollides	Volikogu liikmetest koosnev põhikohaga täitevkogu (vallavalitsus), mis ei oma ametiasutuse juhtimise ülesandeid	Volikogust eraldatud vallavalitsus, mis ei oma ametiasutuse juhtimise ülesandeid
Administratiivjuht	Puudub (suuremates KOVides erinevad lahendused)	Seaduse alusel loodud valladirektori institutsioon, kes on vallavalitsuse kui ametiasutuse juht ja valla administratiivjuht. Nimetatakse ametisse konkursi korras täitevkogu ettepanekul ja volikogu poolt 5-aastaks	Seaduse alusel loodud valladirektori institutsioon, kes on vallavalitsuse kui ametiasutuse juht ja valla administratiivjuht Nimetatakse ametisse konkursi korras vallavalitsuse ettepanekul ja volikogu poolt 5 aastaks.
Kus kujundatakse poliitikat	Üldiselt vallavalitsuses (mille koosseis võib olla varieeruv, kuid enamasti domineerivad selles administratiivsed rollid)	Volikogu juhtkonnast koosnev täitevkogu (valitsus), mis on sulandunud volikoguga . Eeldades, et täitevkogu formeerub volikogu juhtide (esimees, aseesimees, komisjonide juhid) baasil, kasvab oluliselt volikogu komisjonide roll strateegia kavandamises ja poliitika kujundamises.	Vallavalitsus ja volikogu koostöös, kuid eeldatavasti administratsiooni domineerimisel. Sõltub palju konkreetsetest isikutest ja nende võimest oma poliitilisi rolle välja mängida.

III Uue juhtimismudeli piloteerimine enne selle lõplikku rakendamise disainimist:

16. Käesoleva ülevaate ja ettepaneku keskne mõte on see, et alustada uut tüüpi uuenduste mehhanisme avalikus halduses, mis tugineks väikeste sammude metoodikal ning mis võimaldaks võimalikult valutult rakendada ***pilootprojekte*** nii, et nende kulud oleks minimaalsed, kuid et nendest saadud kogemused oleks võimalikult kasulikud edasiseks rakendamiseks.
17. Enne juhtimismudeli õiguslike raamide paika loksutamist ja terviklike institutsionaalsete muutuste rakendamist soovitame seda mudelit ca 5-8 erineva profiiliga KOVis piloteerida, mille käigus luua ka vastavad juhendmaterjalid.
18. Piloteerimiseks tuleks luua konkreetsetele KOVidele (kellega see vastavalt kokku lepitakse) seaduses uue juhtimismudeli rakendamise eri-regulatsioon.
19. Avaliku halduse innovatsiooni piloteerimise põhimõte on sihiks seatud ka Eesti 2035 strateegia eelnõus. Samuti oleks see heas kookõlas riigireformi suundumustega.

IV Ülesannete delegeerimine kohalikule omavalitsusele ja selle organite vaheline delegeerimine

20. KOKS § 22 lõikes 2 sätestada uus põhimõte, mille kohaselt seadustes valla või linna, kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse, kohaliku omavalitsuse organi või kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse antud küsimusi otsustab täitevkogu (valla/linnavalitsus) kuni volikogu pole võtnud neid enda otsustada.
21. KOKS-i § 22 lõike 1 loetelu tuleb üle vaadata ja otsustada, mida sealt välja jätta, mida volikogul pole üldse vaja otsustada. Sinna tuleb jätta üksnes need sätted, mida tahetakse igal juhul jätta volikogu otsustada ja mille puhul välistatakse võimalus nende otsustamiseks mõnel muul tasandil.
22. Edasised volitusnormid seadustes, VV ja ministrite määrustes tuleb adressaadi mõttes selgelt formuleerida, sh edasivolitamise õiguse osas.
23. Volikogu pädevusse jäävad küsimused, mis on riigi (Riigikogu, VV ja ministrite) poolt antud volikogu pädevusse. Arvestades Harta vaimu võiks niisuguseid sätteid olla seadustes vähe, õigem oleks siis need küsimused anda valla või linna otsustada. Kui seadusandjal on mingil põhjusel kindel soov, et teatud küsimust lahendaks ainult volikogu, saab ka KOKS-i § 22 lõiget 1 või valdkonnaseadust vastava normiga täiendada.
24. Rakendada põhimõte, et delegeeritakse ainult järgmise alluvustasandiga organile ehk üle organite peade ei delegeerita (nt volikogu delegeerib täitevkogule, täitevkogu direktorile, viimane ametnikule/ osakonnale). Volikogu poolt täitevkogule (linna/vallavalitsusele) delegeeritu edasidelegeerimise võimalus peab olema ära näidatud volitusnormis.

V Valla-/ linnasekretäri ja valla-/ linnakantselei rollide teisenemine:

25. Uues juhtimismudelis, kus valitsus formeerub volikogu liikmetest ja muutub selle täitevkoguks on meie ettepanek, et **valla-/ linnasekretäri juhtimisel valla-/ linnakantselei muutuks volikogu ja täitevkogu (valitsuse) tugiüksuseks**, mis tagab nende organite asjaajamise korraldamise, istungite ettevalmistamise toetamise, juriidilise ja organisatsioonilise teenindamise jms. Ning vajadusel anda kantseleile (volikogu tugiüksusena) lisafunktsioone (nt välissuhtlemine ja koostöö, poliitiline kommunikatsioon ja informeerimine), mis tugevdaks ka vallavanema (ja laiemalt täitevkogu/ vallavalitsuse) poliitilist rolli volikogus. Sisemise valiku küsimus on, kas sama üksus (valla-/ linnakantselei) peaks tagama ka vallavalitsuse kui ametiasutuse õigusliku teenindamise. Ilmselt on see väiksemates omavalitsustes otstarbekas.
26. Valla-/ linnasekretärile peaks jääma õigusaktidele kaasallkirja andmise kohustus, mis on garandiks nende aktide õiguspärasusele (õigusaktiga mitte nõustumisel lisab valla-/ linnasekretär sellele oma eriarvamuse). Uues juhtimismudelis võiks kaaluda talle ka volikogu õigusaktidele kaasallkirja andmise õigust.
27. Valla-/ linnasekretäri ülesanded tuleks KOKSis üle vaadata ja praktilist vajadust mitte omavad ülesanded seadusest välja võtta (vt täpsemalt osa 5.4).

Soovime rõhutada, et osa nendest poliitikaettepanekutest on võimalik realiseerida vaid uue (täiendava) juhtimismudeli kontekstis. Aga osa ka selle rakendamisest sõltumatuna (nt delegeerimisega ja valla-/ linnasekretäriga seonduv). Kõik tehtud poliitikaettepanekud on põhjalikumalt avatud ekspertarvamuse eelmistes osades.

Lisad

Lisa 1. Delegeerimise regulatsioonid: hetkeseis ja aruteluteemad tulevikuks

See memo on mõeldud kaasamõtlemiseks ja edasiseks aruteluks. Olen püüdnud asjale loogiliselt läheneda ja üldiselt üksikule minnes analüüsida tänast halduspraktikat ja selle seoseid kehtivas õigusruumis (toonud välja olulisemad sätted seadustest) ning selle alusel pakkuda lõpuks ka mõtteid valdkonna korrastamiseks. Loomulikult on mitmed teemad omavahel seotud ja üks otsus eeldab muudatusi ka teistes osades.

Delegeerimine **riigilt kohalikele omavalitsusüksustele** (KOV-idele):

Seaduslikud regulatsioonid ja üldpõhimõtted (PS, KOKS, HMS ja eriseadused):

Põhiseaduse § 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainualt seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Haldusmenetluse seadus

- **§ 8. Haldusorgan**
  (1) Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.
  (2) Haldusorganisiseselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti.
- **§ 51 Haldusakti mõiste**
  (1) Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.
  (2) Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.
- **§ 88. Määrus**
  Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.
- **§ 89. Määruse õiguspärasus**
  (1) Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.
  (2) Määruse andmisele ei kohaldata käesoleva seaduse 1. osas sätestatut, välja arvatud 1. peatüki 1. ja 2. jao ning 3. peatüki sätted.
- **§ 90. Volitusnorm**
  (1) Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.
  (2) **Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.**
  (3) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 ei kohaldata volitusnormita antud määruse kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt.
- **§ 91. Edasivolitus**
  (1) Haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, **kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud.**

(2) Kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, **kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele.**

KOKS § 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine: ……

37) muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.

(2) Õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel **volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.** [RT I, 21.06.2016, 1 - jõust. 01.07.2016]

(3) Kohaliku omavalitsuse **volikogu võib delegeerida valla- või linnavalitsusele** muudatuste tegemise ametiasutuse struktuuris ja teenistuskohtade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires. [RT I, 06.07.2012, 1 - jõust. 01.04.2013]

Eriseadustes, milles pannakse ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksustele, on volitamise ja edasivolitamise teema aga reguleeritud üksjagu ebajärjekindlalt. Nii pole tihtipeale arusaadav, kellele on volitus antud ja mil määral võib see volituse saanu ülesande täitmist omakorda edasi volitada. Jääb mulje, et riigi poolt pole siin tagatud ühtset lähenemist. See tekitab aga asjatuid vaidlusi kohtadel, kes nimelt on volitatud asju otsustama. Üheks ilmekaks näiteks on siin Põhikooli- ja gümnaasiumi seadus, mille erinevates sätetes volitatakse otsustajaks: valda/linna, valla- või linnavalitsust, koolijuhti, aga ka kooli pidajat .

Põhjendatult tekib otsustajatel kohapeal küsimus, missugune on sel juhul volikogu roll ja mis õigused on antud otse koolijuhile otsustamiseks. Kas nende asjade puhul on volikogul või valla/linnavalitsusel (Tallinna puhul Haridusametil) õigus sekkuda? Kes otsustab kooli pidajale täitmiseks antud küsimuste üle? Allpool selle kinnituseks mõned PGS-i sätted. Võrrelge kasvõi otsustaja kirjeldust koolitusloa kehtetuks tunnistamisel, kooli üleandmisel või eelarve kinnitamisel… **Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus**

§ 10.Valla või linna kohustus koolikohustuse täitmiseks võimaluste loomisel

Vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Igale koolikohustuslikule isikule ning käesoleva seaduse § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse munitsipaalkooli (edaspidi elukohajärgne kool) määramise tingimused ja korra. Valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove.

- Koolikohustuslike isikute üle arvestuse pidamist korraldab valla- või linnavalitsus. Koolikohustuse täitmise üle arvestuse pidamiseks võrreldakse vähemalt üks kord õppeaastas, hiljemalt 10. septembril, Eesti rahvastikuregistri andmeid koolikohustuslike isikute kohta, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi hariduse infosüsteem) andmetega.
- Teise valla või linna munitsipaalkooli saab määrata õpilase elukohajärgseks kooliks kooli pidajaks oleva valla- või linnavalitsuse nõusolekul.

§ 13. Valla või linna rakendatavad meetmed koolikohustuse täitmise tagamiseks

- Koolikohustuse täitmise tagamiseks toetab koolikohustusliku isiku elukohajärgne vald või linn vastavalt vajadustele ja võimalustele koolikohustuslikku isikut, vanemat ja kooli, luues oma pädevuse piires tingimused koolikohustuse täitmiseks, sealhulgas:

- korraldab koolikohustuslike isikutega tegelemist, koolikohustuse täitmata jätmise põhjuste väljaselgitamist ning meetmete rakendamist koolikohustust mittetäitvate isikute suhtes, määrates ametikoha või struktuuriüksuse, mille ülesannete hulka see kuulub;
- korraldab võimaluse korral koolitusi vanematele, kelle lapsed ei täida koolikohustust, et toetada neid tingimuste loomisel koolikohustuse täitmiseks.

§ 17. Kooli õppekava

- Riiklike õppekavade alusel koostab kool õppekava (edaspidi kooli õppekava), mis on koolis õpingute alusdokument ja milles eelkõige tuuakse välja kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames.
- Kooli õppekava kehtestab kooli direktor. Kooli õppekava ja selle muudatused esitatakse enne kehtestamist arvamuse andmiseks kooli hoolekogule, õpilasesindusele ja õppenõukogule.

§ 61. Kooli asutamine

- Riigikooli asutab valdkonna eest vastutav minister, munitsipaalkooli valla- või linnavolikogu.
- Riigikooli asutamise vajalikkuse kohta lähtuvalt piirkondlikust hariduspoliitikast ja koolivõrgu kujundamise vajadusest annab arvamuse kooli asukohajärgne vald või linn.
- Vallad ja linnad võivad moodustada ühiselt hallatava kooli (edaspidi *ühiskool*), mille moodustamisele, juhtimisele ja tegevuse alustele kohaldatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-des 62^1–62^3 sätestatut käesolevast seadusest tulenevate erisustega. Käesolevas seaduses kooli pidaja, valla või linna, valla- või linnavolikogu või valla- või linnavalitsuse kohta sätestatut kohaldatakse ühiskooli puhul sellele kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle koosseisus on ühiskool moodustatud.
- (3^1) Munitsipaalkool võib teise valla või linna haldusterritooriumil tegutseda selle valla või linna nõusolekul.

§ 64. Munitsipaalkooli koolitusloa kehtetuks tunnistamine

- Valdkonna eest vastutav minister tunnistab koolitusloa kehtetuks, kui:
  1) haldusjärelevalve käigus ilmneb, et koolis töötavad direktor, õppealajuhataja, õpetajad ja tugispetsialistid ei vasta kvalifikatsiooninõuetele, õpe ei ole kooskõlas riiklike õppekavade või selle alusel kehtestatud kooli õppekava nõuetega, õpilaste arengu toetamiseks õigusaktides ettenähtud meetmete rakendamine ei ole kooskõlas õigusaktide nõuetega, õppekeskkond ei vasta turvalisuse, tervise ning õppekavanõuetele või kooli tegevus on muus osas vastuolus seadustega või nende alusel antud õigusaktidega ja puuduste kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutusi ei ole ettenähtud tähtaja jooksul ja korras täidetud;
  2) kool ei ole ühe aasta jooksul pärast koolitusloa väljaandmist alustanud koolitustegevust;
- kooli tegevus on lõpetatud.
- Koolitusloa kehtetuks tunnistamisest teavitatakse valla- või linnavalitsust kirjalikult taasesitatavas vormis viie tööpäeva jooksul.

§ 81. Kooli pidamise üleandmine

- Riigil on õigus anda riigikooli pidamine kohaliku omavalitsuse ülesandena täitmiseks üle vallale või linnale ja vallal või linnal on õigus anda munitsipaalkooli pidamine üle riigile või teisele vallale või linnale.
- Riigikooli pidamise üleandmine vallale või linnale ja munitsipaalkooli pidamise üleandmine riigile või teisele vallale või linnale määratakse kindlaks valla- või linnavalitsuse ning valdkonna eest vastutava ministri või valla- või linnavalitsuste vahel sõlmitava halduslepinguga.

§ 82. Kooli rahastamine ja eelarve

- Munitsipaalkooli eelarve kava projekti kohta annab arvamuse munitsipaalkooli hoolekogu valla- või linnavalitsuse õigusaktidega kehtestatud korra kohaselt. Munitsipaalkooli eelarve kinnitab kooli pidaja valla- või linnavolikogu või valla- või linnavalitsuse õigusaktide kohaselt. Riigikooli eelarve kinnitab valdkonna eest vastutav minister.

Seoses seaduste ebajärjekindlusega on ka senine praktika KOV-ide lõikes äärmiselt erinev.

Mõned järeldused ja ettepanekud edasisteks aruteludeks:

- Delegeerimise mehhanismi riigilt KOV-idele ega ka KOV-i siseselt ei ole selgelt läbi mõeldud ei seadustes, Vabariigi Valitsuse ega ministrite määrustes. Erinevates seadustes on volitused antud volikogule (KOKS-is kasutatakse ka väljendit „ainupädevus“), valla/linnavalitsusele, ametnikule (näiteks valla/linnasekretär), aga ka mõnele hallatava asutuse juhile (kooli direktor). Seejuures jääb ikkagi küsimus, kui iseseisvad/vabad on need delegeeritud oma otsuste tegemisel. Edasidelegeerimise võimalused on mõnikord ka reguleeritud läbimõtlematult. HMS (§ 91, vt eestpoolt) kehtestab üldise põhimõtte, et edasidelegeerimine on võimalik üksnes juhul, kui see on volitusnormis ette nähtud. Samal ajal seda praktikas ei järgita.
- Ebaselged on ka piirid otsustamaks, mis küsimuste lahendamiseks peab volikogu või valitsus vastu võtma määruse, mis juhtudel on võimalik teatud normatiivsete regulatsioonide kehtestamine mingite sisemiste töökorralduslike juhendite vm nimetusega dokumentidega. Kehtib üldtunnustatud põhimõte, et käskkirjaga reguleeritakse suhteid organisatsiooni sisse, määrustega kehtestatakse aga üldkohustuslikke käitumisnorme kõigile subjektidele oma haldusterritooriumil. Samas võib näiteks planeerimise või ehituslubadega seonduvaid vmt protseduurireegleid käsitleda erinevalt: mõned KOV-id oma töötajatele kehtestatud reeglitena, teised üldkohustuslike normidena.
- Keeruline on ka küsimus sellest, et kas ja mis tingimustel erinevad haldusorganid edasi delegeerimist saavad toimetada. KOKS-i muudatuste kohaselt, mis jõustusid 1.juulist 2016 võib volikogu osa oma pädevusest, **v.a § 22 lõikes 1 ettenähtud ainupädevusse kuuluvate küsimuste** lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Sellega on küll Harta vaimus antud volikogule päris laiad piirid oma otsustusprotsessi kujundamiseks, kuid teisalt võib sellega kaasneda ebaselgus otsustusprotsessi korraldamisel, selle järelevalvel ning ka vastutuse osas võimalike valeotsuste tegemise eest . Kas näiteks juhul, kui volikogu volitab mingit küsimust otse lahendama mõne ametniku, (jättes vahele tema otsese ülemuse, osakonnajuhataja, aga ka valitsuse taseme), on „käsuliinid“ ja vastutus ikka paigas? Kas vahelejäänud tasemetel on õigus sekkuda otsustusprotsessidesse ja kui, siis mil määral?
- Kas vastuse andmisel eeltoodud küsimustele on vahet selles, kas tegemist on kohaliku elu küsimuse või riigi poolt antud ülesannete täitmisega?
- Lõpuks, kas üldse on meil õigust sekkuda väljastpoolt KOV-i otsustusprotsessi kujundamisse? Mis põhjustel/eesmärkidel on niisugune sekkumine võimalik ja põhjendatud? Mingid üldised põhimõtted selleks on küll antud eelnimetatud **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsuses 3-4-12-09**, kuid nende praktikas rakendamisel tuleb siiski lahendada reaalseid igapäevaseid olukordi, sh kaaluda, kas riigipoolne sekkumine on olnud eesmärgipärane ja piisavalt põhjendatud.
- Kuidas on omavahel seotud kohaliku omavalitsuse ülesehitus ja otsustustasandid/haldusorganid? Kellele on üldse delegeerimine võimalik?
- Tuleb jõuda selgele arusaamisele, kas KOKS § 22 lõike 1 puhul on tegemist volitus- (keegi peab neid asju otsustama) või pädevusnormidega (kellelgi on õigus teha teatavaid otsustusi).

Siinkohal mõned ettepanekud uueks lähenemiseks:

- **KOKS-i § 22 uue loogika põhjal üles ehitamine**
    - Kogu lõike 1 loetelu tuleb üle vaadata ja otsustada, mida sealt välja jätta, mida volikogul pole üldse vaja otsustada. Sinna tuleb jätta üksnes need sätted, mida tahetakse igal juhul jätta volikogu otsustada ja mille puhul välistatakse võimalus nende otsustamiseks mõnel muul tasandil
    - Kontrollida, kas ja mis osas lõikes 1 sisalduvad normid dubleerivad mingit muud (valdkonna)seadust. Kattuvad sätted peaksid jääma/saama viidud valdkonnaseadustesse ja „lahkuma“ KOKS-ist!

    - Lõikes 2 sätestatakse uus põhimõte, mille kohaselt seadustes valla või linna, kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse, kohaliku omavalitsuse organi või kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse antud küsimusi otsustab valla/linnavalitsus kuni volikogu pole võtnud neid enda otsustada.
- Edasised volitusnormid seadustes ning pädevusnormid VV ja ministrite määrustes tuleb adressaadi mõttes püüda selgemalt formuleerida, sh edasivolitamise õiguse osas, kus see on KOV enesekorraldusõigusesse sekkumiseks põhjendatud (näiteks ei saa volikogu läbi viia menetlustoiminguid, mis peab olema ametiasutuste ülesanne).

Delegeerimise võimalikkus KOV-i sees võiks toimuda järgmiselt:

- Volikogu ainupädevusse jäävad igal juhul need küsimused, mis seaduses on niisugustena otse nimetatud (valik tänase KOKS § 22 lõikest 1). Keegi teine, ka Vabariigi Valitsus ega ministrid ei saa sätestada küsimusi volikogu ainupädevusse kuuluvateks.
- **Volikogu pädevusse** jäävad küsimused, mis on riigi (Riigikogu, VV ja ministrite) poolt antud volikogu pädevusse. Arvestades Harta vaimu võiks niisuguseid sätteid olla seadustes vähe, õigem oleks siis need küsimused anda valla või linna otsustada. Kui seadusandjal on mingil põhjusel kindel soov, et teatud küsimust lahendaks ainult volikogu, saab ka KOKS-i § 22 lõiget 1 vastava normiga täiendada.
- **Valla või linna, kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse** antud küsimusi otsustab valla/linnavalitsus, kuni volikogu pole tahtnud neid küsimusi enda pädevusse võtta. Seejuures võib volikogu edaspidi oma vastava määruse või otsusega:
    - hakata neid küsimusi ise otsustama;
    - volitada valla/linnavalitsust neid küsimusi otsustama, andes soovi korral otsustamiseks vajalikud suunised ja vajadusel sätestada valitsusele täiendava aruandluskohustuse ülevaate saamiseks, kuidas asju on otsustatud (näiteks 1 kord aastas).
- **Delegeerimine volikogu esimehele** on pigem mõeldav volikogu sisemistes protseduurides, tihtipeale ka välissuhtlemises, erijuhtudel ka igakordse volikogu otsuse alusel valla/linna esindamiseks konkreetses asjas.
- **Delegeerimine volikogu komisjonile** ei ole tänases õigusruumis võimalik, kuna komisjoni ülesandeks on ikkagi ainult otsuste ettevalmistamine, seisukohtade/arvamuse kujundamine ja ettepanekute tegemine/eelnõude algatamine. Kuniks meie KOV-i mudelit ei ole muudetud, ei saa komisjoni pädevust nõuandjast otsustajaks siiski muuta.
- **Volikogu poolt linna/vallavalitsusele, sh edasidelegeerimise võimalusega:**
    - edasidelegeerimise võimalus peab olema ära näidatud volitusnormis;
    - vaja on märkida täpsemalt, kellele võib delegeerida. Tallinnas aga ka teistes suuremates KOV-ides oleks ilmselt mõistlik ära märkida, mida peab linnavalitsus ise otsustama kollegiaalse organina, mida võib delegeerida edasi näiteks ametiasutuse juhile, linnakantslerile, linnasekretärile, linna (valdkondlikule) direktorile või konkreetsele ametikohale linnas (näiteks MUPO ja Ettevõtlusameti erinevatele ametnikele antud volitused väärteoasjade menetlemisel);
    - delegeerimine võib toimuda ka volikogu poolt otse mõnele ametnikule (näiteks linnakantslerile või planeeringute osakonna juhatajale), nö „üle tema otsese ülemuse pea“. Kas ja mis moel on sel juhul võimalik „ülemuse sekkumine“?
    - eelnimetatud delegeerimine on mõistlik/lubatud pigem neis väiksemates KOV-ides, kus kogu/valdav määrusandlus on jäänud volikogu pädevusse.

Koostanud
Toomas Sepp
21.12.2020

Lisa 2. Valla/linnasekretäri institutsiooni ajalooline taust ja ülesanded kehtivas õigusruumis

1. **Valla/linnasekretär Eesti Vabariigis Wikipedia andmetel (vt. https://et.wikipedia.org/wiki/Vallasekret%C3%A4r):**
   a. Esmakordselt reguleeriti Eesti Vabariigis vallasekretäri õiguslikku seisundit **4. aprillil 1921** vastuvõetud Vallanõukogu valimise seaduses[2], milles sätestati, et vallasekretär on vallavalitsuse liige koos vallavanema ja vähemalt ühe tema abiga.[3]
   b. **7. detsembril 1926** võttis Riigikogu eelnõu vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadusena vastu[4], mille kohaselt valis vallasekretäri vallavolikogu määramata ajaks vastava hariduse ja ettevalmistusega kodanike hulgast raamatute ja arvete pidamiseks, vallavalitsuse kantselei ning asjaajamise juhtimiseks. Vallavalitsuse koosseisu vallasekretär enam ei kuulunud.[5]
   c. **1937. aastal võeti vastu vallaseadus**[6], mille kohaselt kuulus vallasekretär kohaliku omavalitsuse nimetatavate teenistujate hulka.[7] Seadus sätestas vallasekretärile kindlad nõuded. Vallaseaduses sätestatud vallasekretäri ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kord kehtis Eesti Vabariigi okupeerimiseni 1940. aastal.[8]
   d. Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990. aastate alguses.[9] **10. novembril 1989** võttis tolleaegne Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohaliku omavalitsuste aluste seaduse, mille kohaselt kuulus vallasekretär vallavalitsuse koosseisu, olles ühtlasi kantselei eesotsas.[10]
   e. **1993. aastal** võeti vastu tänaseni kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mille kohaselt oli vallasekretär KOV juhtide kategooriasse kuuluv ametnik. Seaduse esialgse versiooni kohaselt kuulus vallasekretär ametikoha järgi vallavalitsuse koosseisu ja selline kord kehtis kuni 1999. aasta KOV valimisteni.[11] Tänapäeval ei kuulu vallasekretär enam valitsuse koosseisu, kuid võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest.

2. **Valla/linnasekretäri roll tänases Eesti õigusruumis** on sätestatud järgmistes seadustes:

a. **KOKS (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) annab põhilise sisu valla/linnasekretäri tegevuse sisule. Peamine on kirjas § 55, aga seda täiendatakse ka teiste sama seaduse sätetega, mis on seotud eelkõige valimiskomisjoni tegevusega (selle esimeheks on valla/linnasekretär ametikoha järgi), valitsuse istungite ettevalmistamise ja läbiviimisega ning dokumendihaldusega.**

i. **§ 55. Valla- ja linnasekretär**
   (1) Valla- või linnasekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist seaduses sätestatud korras vallavanem või linnapea.
   (2) Valla- või linnasekretäriks võib nimetada vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku:
   1) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni;
   2) kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni ning kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat või;
   3) kellele on Vabariigi Valitsuse moodustatud valla- ja linnasekretäride kutsekomisjoni poolt enne 2011. aasta 1. märtsi väljastatud valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse tunnistus ja kes on töötanud avaliku teenistuse seaduse § 2 tähenduses riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses vähemalt kaks aastat, kuid kes ei vasta käesoleva lõike punktides 1 ja 2 sätestatud haridusnõuetele.
   (3) Valla- või linnasekretär ei kuulu valitsuse koosseisu, kuid ta võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest.
   (4) Valla- või linnasekretär:

1) juhib valla- või linnakantseleid ning esitab vallavanemale või linnapeale ettepanekuid valla- või linnakantselei ülesannete, struktuuri ja teenistujate koosseisu kohta;
2) annab kaasallkirja valitsuse määrustele ja korraldustele;
3) korraldab valitsuse õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;
4) korraldab volikogu õigusaktide avaldamist ja töö avalikustamist;
5) [kehtetu - RT I 2010, 19, 101 - jõust. 13.05.2010]
6) esindab valda või linna kohtus või volitab selleks teisi isikuid;
7) hoiab valla või linna vapipitsatit;
8) osaleb valitsuse istungi dokumentide ettevalmistamisel ja korraldab istungite protokollimist;
9) annab valla- või linnakantselei sisemise töö korraldamiseks käskkirju;

(5) 9[1]) registreerib kriminaalmenetluse seadustiku §-s 141 sätestatud juhul eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel vallavanema või linnapea teenistussuhte peatumise määruse selle saamisele järgnevast tööpäevast;

(6) 9[2]) [kehtetu - RT I, 22.11.2013, 1 - jõust. 01.01.2014]

(7) 9[3]) korraldab valimisi või rahvahääletusi vallas või linnas Euroopa Parlamendi valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses, Riigikogu valimise seaduses või rahvahääletuse seaduses sätestatud korras;

(8) 10) täidab teisi seaduses, valla või linna põhimääruses ja kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktis valla- või linnasekretärile sätestatud ülesandeid.

(9) (5) Valla- või linnasekretäri äraolekul asendab teda vallavanema või linnapea käskkirjaga määratud isik. Valla- või linnasekretäri asendajal on kõik valla- või linnasekretäri õigused ja kohustused ning ta peab vastama käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud vanuse ja kodakondsuse nõudele ning ühele lõike 2 punktides 1–3 valla- või linnasekretäri ametisse nimetamiseks esitatud tingimusele.

(10) (6) Kui valla- või linnasekretär kandideerib Euroopa Parlamendi, kohaliku omavalitsuse volikogu või Riigikogu valimistel, asub nendel valimistel volitatud esindajaks või tal ei ole muul põhjusel võimalik täita valimiste korraldaja ülesandeid, nimetab vallavanem või linnapea käskkirjaga valla- või linnasekretäri asendaja käesoleva paragrahvi lõike 4 punktis 9[3] sätestatud ülesannete täitmiseks.

ii. § 70[1]. Valla- ja linnasekretäri teenistuse jätkamine

(1) Käesoleva seaduse § 55 lõikes 2 sätestatud nõudeid ei kohaldata enne 2011. aasta 1. märtsi ametisse nimetatud valla- või linnasekretäri puhul, kes jätkab 2011. aasta 1. jaanuaril teenistust sama kohaliku omavalitsuse üksuse valla- või linnasekretärina.

iii. § 18. Volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

(1) Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses:
1) volikogu tegutsemisvõimetuks osutumisega;

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõike punktis 2 sätestatud juhul esitab volikogu liige vastava avalduse valla- või linnasekretärile.

(3) Valla- või linnasekretär saadab valla või linna valimiskomisjonile kolme tööpäeva jooksul:
1) käesoleva paragrahvi 1. lõike punktides 1, 3, 4, 5, 6, 7 ja 10 sätestatud asjaolude teatavaks saamisest vastava teate;
2) käesoleva paragrahvi 1. lõike punktides 8 ja 9 sätestatud juhtudel vastava kohtuotsuse pärast selle kättesaamist;
3) käesoleva paragrahvi 2. lõikes sätestatud juhul vastava avalduse pärast selle kättesaamist.

iv. § 19. Volikogu liikme volituste peatumine

(1) Volikogu liikme volituste peatumine tähendab volikogu liikme ajutist vabanemist volikogu liikme ülesannete täitmisest.

(2) Volikogu liikme volitused peatuvad:

(3) ……..

(4) Valla- või linnasekretär saadab valla või linna valimiskomisjonile kolme tööpäeva jooksul:
1) käesoleva paragrahvi 2. lõike punktis 1 ja lõikes 3 sätestatud juhtudel volikogu vastava õigusakti pärast selle vastuvõtmist;

2) käesoleva paragrahvi 2. lõike punktis 2 sätestatud juhul vastava kohtumääruse pärast selle kättesaamist;
3) käesoleva paragrahvi 2. lõike punktis 3 sätestatud juhul vastava avalduse;
4) vastava teate pärast käesoleva paragrahvi 2. lõike punktis 4 sätestatud asjaolu teatavaks saamist.

v. **§ 20. Volikogu asendusliige**

(1) Käesoleva seaduse §-des 18 ja 19 sätestatud juhtudel astub volikogu liikme asemele volikogu asendusliige. Asendusliige määratakse valimiskomisjoni otsusega valimiskomisjoni kinnitatud asendusliikmete nimekirja alusel.

(2) Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega käesoleva seaduse § 18 lõikes 1 sätestatud juhtudel. Asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

(3) Volikogu liikme volitused peatuvad ning asendusliikme volitused volikogu liikmena algavad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest. Volikogu liikme volituste peatumine ja asendusliikme määramine vormistatakse ühe otsusega.

(4) Valla või linna valimiskomisjon teeb §-des 18, 19 ja 20[1] ettenähtud otsused viie tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse aluseks oleva dokumendi kättesaamist ja saadab need viivitamata valla- või linnasekretärile. Kui valla või linna valimiskomisjon on valitud volikogu liikme registreerimisel teadlik sellest, et käesoleva seaduse § 18 1. lõikes või § 19 2. lõikes sätestatud asjaolude tõttu volikogu liige ei saa volikogu töös osaleda või on esitanud loobumisavalduse, määrab valimiskomisjon tema asemele kohe asendusliikme.

vi. **§ 20[1]. Volikogu liikme volituste taastumine**

(1) Volikogu liikme volituste taastumiseks esitab ta vastava avalduse valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Avaldust ei pea esitama, kui volikogu liikme volitused on peatatud tema avalduse alusel selles näidatud tähtajaks.

(2) (4) Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest.

vii. **§ 31. Valla- ja linnavalitsuse määrustele ning korraldustele esitatavad nõuded ja nende jõustumine**

(1)(6) Määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele kirjutab alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär.

viii. **§ 43. Volikogu kokkukutsumine**

(1) Volikogu istungi kutsub kokku selle esimees või tema asendaja, kelleks on aseesimees või aseesimehe puudumisel volikogu vanim liige, volikogu poolt kehtestatud korras. Volikogu esimese istungi kutsub kokku valla või linna valimiskomisjoni esimees hiljemalt seitsmendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Volikogu esimese istungi ning käesoleva seaduse § 52 2. lõike alusel kokku kutsutava istungi kutse saatmisel ei ole vaja järgida käesoleva paragrahvi 3. lõikes ettenähtud nõudeid. Sama kord kehtib ka volikogu järgmiste istungite kokkukutsumisel, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks.

ix. **§ 44. Küsimuste arutelu volikogus**

(1) (3) Volikogu esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees või aseesimees.

(2) (6) Volikogu istungist võivad sõnaõigusega osa võtta valla- või linnavalitsuse liikmed, valla- või linnasekretär, samuti volikogu poolt istungile kutsutud isikud. Sõna andmise otsustab istungi juhataja.

x. **§ 46[1]. Tagasiastumine**

(1) Volikogu esimehe, volikogu aseesimehe, volikogu komisjoni esimehe, volikogu komisjoni aseesimehe, revisjonikomisjoni liikme, vallavanema või linnapea või valitsuse liikme tagasiastumise korral esitab ta avalduse valla- või linnasekretärile. Avalduse esitanu loetakse tagasi astunuks avalduses märgitud kuupäevast, mis ei või olla varasem kui järgmine tööpäev

avalduse esitamisest. Valla- või linnasekretär teavitab kohe volikogu esimeest või tema asendajat.

xi. **§ 49. Valitsuse töö korraldamine**

(1)**(**6) Valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja. Istungist võtab sõnaõigusega osa valla- või linnasekretär.

(2) (10) Valla- või linnavalitsuse määrusele ja teistele dokumentidele kirjutavad alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ning valla- või linnasekretär.

xii. **§ 51. Istungi ja koosoleku protokoll**

(1) (2) Valla- või linnavalitsuse istungi protokollile kirjutavad alla vallavanem või linnapea või nende asendaja ja protokollija.

xiii. **§ 52. Volikogu tegutsemisvõimetus**

(1) (2) Kui volikogu osutub tegutsemisvõimetuks, loetakse kõigi tema liikmete volitused ennetähtaegselt lõppenuks ning nende asemele astuvad asendusliikmed käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud korras. Sellisel juhul kutsub volikogu istungi kokku ja seda juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni valla või linna valimiskomisjoni esimees või tema asendaja.

b. KOVVS (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus)

i. **§ 14. Valla ja linna valimiskomisjoni moodustamine**

(1) Valla ja linna valimiskomisjonil on vähemalt viis liiget.
(2) Valla ja linna valimiskomisjoni liikmed nimetatakse hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva.
(3) Valla ja linna valimiskomisjonide volitused kestavad kuni komisjoni uue koosseisu nimetamiseni.
(4) Valla ja linna valimiskomisjoni esimees on valla- või linnasekretär. Kui valla- või linnasekretäri äraoleku ajaks on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 55 lõike 5 alusel määratud asendaja, täidab valla või linna valimiskomisjoni esimehe ülesandeid valla- või linnasekretäri asendaja.
(5) Valla ja linna valimiskomisjoni liikmed nimetab oma otsusega volikogu valla- või linnasekretäri ettepanekul.
(6) Volikogu nimetab valla- või linnasekretäri ettepanekul ka kuni kaks asendusliiget, kes asuvad komisjoni volituste ajal volikogu määratud järjekorras nende komisjoniliikmete asemele, kelle volitused on lõppenud.
(7) Valla ja linna valimiskomisjoni aseesimehe valib komisjon oma liikmete hulgast.
(8) Valla ja linna valimiskomisjoni teenindamise korraldab valla- või linnavalitsus.
(9) Valla ja linna valimiskomisjoni asukoha määrab valla- või linnavalitsus ning avalikustab selle.
(10) Valla ja linna valimiskomisjon määrab oma tööaja ning avalikustab selle. Ajavahemikus kandidaatide registreerimiseks esitamise algusest kuni kandideerimisest loobumise viimase päevani peab valimiskomisjon töötama igal tööpäeval.

ii. **§ 18. Valimiste korraldajad**

(1) Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi korraldavad:
1) riigi valimisteenistus;
2) valla- ja linnasekretärid;
3) jaoskonnakomisjonid.
(2) Riigi valimisteenistuse moodustamise kord sätestatakse Riigikogu valimise seaduses.
(3) Valla- ja linnasekretäri ametisse nimetamise ja asendamise kord sätestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

iii. **§ 20[1]. Valla- ja linnasekretäri pädevus**

(1) Valla- ja linnasekretäri ülesanne on korraldada valimised vallas ja linnas, juhendada jaoskonnakomisjone ning täita muid käesolevast seadusest tulenevaid ülesandeid.

(2) Ülesannete täitmiseks valla- ja linnasekretär:
1) annab jaoskonnakomisjonidele täitmiseks kohustuslikke juhiseid;
2) otsustab jaoskonnakomisjoni kulud;
3) otsustab jaoskonnakomisjoni liikme tasustamise jaoskonnakomisjoni esimehe ettepanekul.
(3) Valla- ja linnasekretäri teenindamise korraldab valla- või linnavalitsus.

iv. **§ 21. Valimiste korraldaja abistamine**
(1) Valimiste korraldaja abistamine toimub Riigikogu valimise seaduse §-s 18 ettenähtut järgides.

v. **§ 23. Jaoskonnakomisjoni moodustamine**
(1) Hääletamise korraldamiseks valimisjaoskonna territooriumil moodustab volikogu vähemalt viieliikmelise jaoskonnakomisjoni.
(2) Volikogu nimetab otsusega valla- või linnasekretäri ettepanekul ning poliitilise tasakaalustatuse põhimõtet arvestades jaoskonnakomisjoni esimehe ja jaoskonnakomisjoni liikmed hiljemalt 20. päeval enne valimispäeva.
(3) Poole jaoskonnakomisjoni liikmetest esitab valla- või linnasekretär ning ülejäänud liikmed esitavad selles vallas või linnas valimistel osalevad erakonnad ja valimisliidud.
(4) Valimistel osalev erakond või valimisliit võib esitada ühe jaoskonnakomisjoni liikmekandidaadi valla- või linnasekretärile hiljemalt 40. päeval enne valimispäeva.
(5) Jaoskonnakomisjoni liikmeks nimetamiseks peab olema isiku nõusolek.
(6) Kui erakonnad ja valimisliidud kandidaate ei esita või kui nende esitatud kandidaatide arv on väiksem, kui on erakondadel ja valimisliitudel kohti jaoskonnakomisjonis, nimetab volikogu ülejäänud liikmed valla- või linnasekretäri ettepanekul.
(7) Kui erakondade ja valimisliitude esitatud jaoskonnakomisjoni liikmekandidaate on rohkem, kui on erakondadel ja valimisliitudel kohti jaoskonnakomisjonis, nimetatakse kõik ülejäänud kandidaadid jaoskonnakomisjoni asendusliikmeteks.
(8) Volikogu nimetab valla- või linnasekretäri ettepanekul ning käesoleva paragrahvi lõikes 7 ettenähtut järgides vähemalt kaks jaoskonnakomisjoni asendusliiget.
(9) Jaoskonnakomisjoni aseesimehe valib jaoskonnakomisjon oma liikmete hulgast.

vi. **§ 23². Jaoskonnakomisjoni töökorraldus**
(1) Kui jaoskonnakomisjoni liige ei saa oma ülesandeid täita, asendab teda jaoskonnakomisjoni esimehe kutsel asendusliige, kellel on kõik jaoskonnakomisjoni liikme õigused ja kohustused, välja arvatud esimehe või aseesimehe õigused ja kohustused. Valla- või linnasekretäri loal võib erandjuhul jaoskonnakomisjoni töös osaleda ka muu isik.

vii. **§ 30. Valijate nimekirjas muudatuste tegemine**
(1) Valijate nimekirjas tehakse muudatus üksnes juhul, kui:
1) valijate nimekirja tuleb kanda isik, keda ei ole üheski valijate nimekirjas, kuid kellel käesoleva seaduse kohaselt on õigus hääletamisest osa võtta;
2) valijate nimekirjast tuleb kustutada isik, kellel ei ole õigust hääletamisest osa võtta.

(2) Valijate nimekirjas muudatuse tegemiseks esitab isik rahvastikuregistrisse kandmiseks või valijate arvestuse aluseks olevate registriandmete muutmiseks avalduse valla- või linnasekretärile. Valla- või linnasekretär vaatab avalduse koos valijate nimekirja koostajaga läbi ja vastab isikule viivitamata.

(3) Kui isik kantakse rahvastikuregistrisse või kui muudetakse valijate arvestuse aluseks olevaid registriandmeid selliselt, et see toob kaasa isiku kandmise valijate nimekirja, teavitab valla- või linnasekretär sellest jaoskonnakomisjoni viivitamata.

(4) Muudatusi valijate nimekirjas teeb jaoskonnakomisjon valla- või linnasekretäri teatise alusel.

(5) Kui valla- või linnasekretär jätab käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud avalduse rahuldamata, võib avaldaja esitada valla- või linnasekretäri toimingu peale

kaebuse oma elukohajärgsele halduskohtule. Kaebus esitatakse valla- või linnasekretärile, kes edastab selle 24 tunni jooksul asukohajärgsele halduskohtule koos omapoolsete kirjalike selgitustega.

(6) Halduskohus peab kaebuse läbi vaatama ja tegema otsuse kolme tööpäeva jooksul, arvates kaebuse saamise päevast.

(7) Halduskohus teeb ühe järgmistest otsustest:

1) jätta kaebus rahuldamata;
2) kaebus rahuldada ning teha valla- või linnasekretärile ettekirjutus korraldada isiku kandmine rahvastikuregistrisse või muuta valijate arvestuse aluseks olevaid registriandmeid.

viii. **§ 39. Valimisringkonna kandidaatide koondnimekiri ja kõikide volikogude liikmekandidaatide nimekiri**

(1) Valla- või linnasekretär koostab pärast kandidaatide registreerimist valimisringkonna kandidaatide koondnimekirja.

(2) Valimisringkonna kandidaatide koondnimekirja kantakse kandidaadid erakondade ja valimisliitude ringkonnanimekirjade kaupa registreerimisnumbrite järjekorras. Ringkonnanimekirja ette märgitakse selle esitanud erakonna või valimisliidu nimi. Üksikkandidaadid kantakse valimisringkonna kandidaatide koondnimekirja pärast erakondade ja valimisliitude ringkonnanimekirju registreerimisnumbrite järjekorras.

(3) Valimisringkonna kandidaatide koondnimekirja märgitakse iga kandidaadi kohta tema registreerimisnumber ja nimi. Kui ühes valimisringkonnas kandideerib mitu samanimelist kandidaati, märgitakse koondnimekirja ka nende sünniaeg.

(4) Valla- või linnasekretär edastab valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjad ja ülelinnalised nimekirjad. Riigi valimisteenistus koostab kõikide volikogude liikmekandidaatide nimekirja.

(5) Valla- või linnasekretär teavitab kõigist valla või linna kandidaatide koondnimekirja ja ülelinnalise nimekirja parandustest ja muudatustest viivitamata riigi valimisteenistust. Riigi valimisteenistus teavitab parandustest ja muudatustest teisi valla- või linnasekretäre. Valla- või linnasekretär teeb kõikide volikogude liikmekandidaatide nimekirja asjakohased parandused ja muudatused. Kandidaatide nimekirju ei muudeta pärast 13. päeva enne valimispäeva

ix. **§ 53. Eelhääletamise ajal väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda antud häälte arvestamine**

(1) Väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda hääletanud valija hääletamissedeliga ümbrik tuleb edastada valija elukohajärgsele jaoskonnakomisjonile hiljemalt valimispäevale eelneval päeval.

(2) Jaoskonnakomisjon pakib valijate hääletamissedelitega ümbrikud valdade ja linnade kaupa ning edastab need valla- või linnasekretärile, kes edastab need riigi valimisteenistusele käesoleva seaduse § 19 lõike 2 punkti 51 alusel kehtestatud korra kohaselt.

x. **§ 55. Hääletamistulemuste kindlakstegemine valla ja linna valimiskomisjonis**

(1) (3) Valla või linna hääletamistulemuste kindlakstegemise kohta koostab valla või linna valimiskomisjon vormikohase protokolli, millele kirjutab alla komisjoni esimees. Protokollis märgitakse selle koostamise kuupäev ja kellaaeg.

xi. **§ 56. Valimistulemuste kindlakstegemine**

(1) (11) Valimistulemuste kohta koostab valla või linna valimiskomisjon protokolli, millele kirjutab alla komisjoni esimees. Protokolli märgitakse selle koostamise kuupäev ja kellaaeg.

xii. **§ 68. Volikogu liikmete registreerimine ja nende volituste algamine**

(1) Valla või linna valimiskomisjon registreerib valitud volikogu liikmed oma otsusega

xiii. **§ 69. Volikogu asendusliikmete registreerimine**

(1) Valla või linna valimiskomisjon registreerib volikogu asendusliikmed oma otsusega. Valla või linna valimiskomisjon edastab otsuse volikogu esimehele.

xiv. **§ 70. Lisamandaatide registreerimine**

(1) Lisamandaatide jaotamise aluseks on erakondade ja valimisliitude võrdlusarvude tabel, mis on kinnitatud valla või linna valimiskomisjoni otsusega. Valla või linna valimiskomisjon edastab otsuse volikogu esimehele.

xv. **§ 70². Hääletamissedelite ja valimisdokumentide säilitamine**

(1) Valla- või linnasekretär säilitab hääletamissedelid ühe kuu jooksul valimispäevast arvates. Pärast nimetatud tähtaja möödumist, kuid mitte enne, kui esitatud kaebuste kohta on tehtud lõplikud otsused, korraldab valla- või linnasekretär hääletamissedelite hävitamise ning dokumenteerib selle.

(4) Hääletamis- ja valimistulemuste protokollide ning muude valimisdokumentide säilitamise korraldab valla- või linnasekretär.

c. **RVS (Riigikogu valimise seadus)**

i. **§ 13. Valimiste korraldajad**

(1) Riigikogu valimisi korraldavad:

1) riigi valimisteenistus;
2) valla- ja linnasekretärid;
3) jaoskonnakomisjonid;
4) häältelugemiskomisjonid.

(2) Valla- ja linnasekretäri ametisse nimetamise ja asendamise kord sätestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

(3) Valla või linna häältelugemiskomisjoni ülesandeid Riigikogu valimistel täidab kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud korras moodustatud valla või linna valimiskomisjon.

ii. **§ 17¹. Valla- ja linnasekretäri pädevus**

(1) Valla- või linnasekretäri ülesanne on korraldada valimised vallas või linnas, juhendada jaoskonnakomisjone ja täita muid käesolevast seadusest tulenevaid ülesandeid.

(2) Ülesannete täitmiseks valla- või linnasekretär:

1) annab jaoskonnakomisjonidele täitmiseks kohustuslikke juhiseid;
2) otsustab jaoskonnakomisjoni kulud, lähtudes riigi valimisteenistuse jaotatud vahendite suurusest;
3) otsustab jaoskonnakomisjoni liikme tasustamise jaoskonnakomisjoni esimehe ettepanekul;
4) otsustab häältelugemiskomisjoni liikme tasustamise.

(3) Valla- või linnasekretäri teenindamise korraldab valla- või linnavalitsus.

iii. **§ 18. Valimiste korraldaja abistamine**

(1) Riigi- ja kohaliku omavalitsuse organ ning ameti- ja muu asutus on kohustatud oma pädevuse piires valimiste korraldajat valimiste korraldamisel abistama.

(2) Valimiste korraldajal on õigus pöörduda valimiste korraldamisega seonduvas küsimuses kirjalikult riigi- või kohaliku omavalitsuse organi või ameti- või muu asutuse poole. Valimiste korraldaja pöördumisele tuleb vastata kolme tööpäeva jooksul arvates selle saamisest.

iv. **§ 19¹. Jaoskonnakomisjoni moodustamine**

(1) Hääletamise korraldamiseks valimisjaoskonna territooriumil moodustab kohaliku omavalitsuse volikogu (edaspidi volikogu) vähemalt viieliikmelise jaoskonnakomisjoni.

(2) Volikogu nimetab otsusega valla- või linnasekretäri ettepanekul ning poliitilise tasakaalustatuse põhimõtet arvestades jaoskonnakomisjoni esimehe ja jaoskonnakomisjoni liikmed hiljemalt 20. päeval enne valimispäeva.

(3) Poole jaoskonnakomisjoni liikmetest esitab valla- või linnasekretär ning ülejäänud liikmed esitavad valimistel osalevad erakonnad.
(4) Valimistel osalev erakond võib esitada ühe jaoskonnakomisjoni liikmekandidaadi valla- või linnasekretärile hiljemalt 40. päeval enne valimispäeva.
(5) Jaoskonnakomisjoni liikmeks nimetamiseks peab olema isiku nõusolek.
(6) Kui erakonnad kandidaate ei esita või kui nende esitatud kandidaatide arv on väiksem, kui on erakondadel kohti jaoskonnakomisjonis, nimetab volikogu ülejäänud liikmed valla- või linnasekretäri ettepanekul.
(7) Kui erakondade esitatud jaoskonnakomisjoni liikmekandidaate on rohkem, kui on erakondadel kohti jaoskonnakomisjonis, nimetatakse kõik ülejäänud kandidaadid jaoskonnakomisjoni asendusliikmeteks.
(8) Volikogu nimetab valla- või linnasekretäri ettepanekul ning käesoleva paragrahvi lõikes 7 ettenähtut järgides vähemalt kaks jaoskonnakomisjoni asendusliiget.
(9) Jaoskonnakomisjoni aseesimehe valib jaoskonnakomisjon oma liikmete hulgast.

v. **§ 57. Hääletamistulemuste kindlakstegemine jaoskonnakomisjonis**
vi. (12) Hääletamissedelid, valijate nimekirjad ja hääletamistulemuste protokollid edastatakse viivitamata valla- või linnasekretärile.
vii. **§ 77[1]. Hääletamissedelite ja valimisdokumentide säilitamine**
(1) Valla- või linnasekretär säilitab hääletamissedelid ühe kuu jooksul valimispäevast arvates. Pärast nimetatud tähtaja möödumist, kuid mitte enne, kui esitatud kaebuste kohta on tehtud lõplikud otsused, korraldab valla- või linnasekretär hääletamissedelite hävitamise ja dokumenteerib selle.

d. Euroopa Parlamendi valimise seadus
i. § 9. Valimiste korraldajad
(1) Euroopa Parlamendi valimisi korraldavad:
1) riigi valimisteenistus;
2) valla- ja linnasekretärid;
3) jaoskonnakomisjonid;
4) häältelugemiskomisjonid.
(2) Riigi valimisteenistuse moodustamise kord sätestatakse Riigikogu valimise seaduses.
(3) Valla- ja linnasekretäri ametisse nimetamise ja asendamise kord sätestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.
(4) Valla või linna häältelugemiskomisjoni ülesandeid Euroopa Parlamendi valimistel täidab kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud korras moodustatud valla või linna valimiskomisjon.

ii. Muud sätted analoogiliselt RKVS-i ja KOVVS-iga

e. Rahvahääletuse seadus
i. § 13. Hääletamise korraldajad
(1) Hääletamist korraldavad:
1) riigi valimisteenistus;
2) valla- ja linnasekretärid;
3) jaoskonnakomisjonid;
4) häältelugemiskomisjonid.
(2) Riigi valimisteenistuse moodustamise kord sätestatakse Riigikogu valimise seaduses.
(3) Valla- ja linnasekretäri ametisse nimetamise ja asendamise kord sätestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

(4) Valla või linna häältelugemiskomisjoni ülesandeid rahvahääletusel täidab kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud korras moodustatud valla või linna valimiskomisjon.

ii. § 15[1]. Valla- ja linnasekretäri pädevus

(1) Valla- või linnasekretäri ülesanne on korraldada hääletamine vallas või linnas, juhendada jaoskonnakomisjone ja täita muid käesolevast seadusest tulenevaid ülesandeid.

(2) Ülesannete täitmiseks valla- või linnasekretär:

1) annab jaoskonnakomisjonidele täitmiseks kohustuslikke juhiseid;

2) otsustab jaoskonnakomisjoni kulud, lähtudes riigi valimisteenistuse jaotatud vahendite suurusest;

3) otsustab jaoskonnakomisjoni liikme tasustamise jaoskonnakomisjoni esimehe ettepanekul;

4) otsustab häältelugemiskomisjoni liikme tasustamise.

(3) Valla- või linnasekretäri teenindamise korraldab valla- või linnavalitsus.

iii. Muud sätted analoogiliselt RKVS ja KOVVS-iga

f. Kohaliku omavalitsuse üksuse aktide Riigi Teatajas avaldamiseks esitamise kord (VV määrus 22.10.2012 nr 52)

i. § 2. Esitamisõiguse taotlemine ja andmine

(1) Selleks et saada õigus esitada akti andja volitatud esindajana (edaspidi esitaja) akte Riigi Teatajas avaldamiseks, saadab valla- või linnasekretär Justiitsministeeriumile digitaalselt allkirjastatud taotluse.

ii. § 3. Esitamisõiguse lõppemine

(1) Esitaja esitamisõiguse lõpetamiseks esitab valla- või linnasekretär digitaalselt allkirjastatud teate Justiitsministeeriumile, kui:

1) esitaja lahkub teenistusest või töölt või tema esitamisõigusega seotud ülesanded lõpevad muul põhjusel;

2) tekib kahtlus esitamisõiguse õigusvastasest kasutamisest.

g. Riigilõivuseadus

i. § 6. Riigilõivu võtja

(1) Riigilõivu võtja on riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus või valla- või linnasekretär, kes seaduse kohaselt on kohustatud toimingu tegema.

ii. § 46. Valla- ja linnasekretäri ning vangla direktori tõestamistoimingu eest riigilõivu tasumisest vabastamine

(1) Riigilõivu ei võeta riikliku toetuse ja pensioni saamiseks ning eestkoste, hoolduse ja lapsendamise asjas vajaliku dokumendi ärakirja või väljavõtte õigsuse kinnitamise eest ning pensioni, elatisraha ja toetuste vastuvõtmise volikirja ning pensioni ja toetuste teise isiku arvelduskontole kandmise avalduse tõestamise eest.

h. Notariaadiseadus

i. § 53. Tõestamisõiguslikud isikud ja asutused

(1) Tõestamistoimingu võivad notari asemel teha järgmised ametiisikud ja -asutused:

ii. 2) valla- ja linnasekretär – dokumendi ärakirja ja väljavõtte õigsuse kinnitamisel ning pensioni, elatisraha ja toetuste vastuvõtmise volikirja ning pensioni ja toetuste teise isiku arveldusarvele kandmise avalduse tõestamisel;

Koostanud
Toomas Sepp
28.12.2020

Lisa 3 Teistes riikides rakendatavad kohaliku juhtimise volikogu-valitsuse suhtemudelid

Võimalike muudatuste, nende eelduste ja võimalike mõjude ja Eesti konteksti sobimise paremaks mõistmiseks on järgnevalt lühidalt lahti kirjutatud üldistatud mudelid, mida (või mille variatsioone) erinevates riikides kasutatakse ja mille kohta on näiteid toodud. Mudelite põhjalikum omavaheline võrdlus eri KOV korralduse aspektides on tabelis.

- **Komitee mudel (*commission/ committee model*)**[9] - kasutusel Põhjamaades, UK-s, USA-s. Mudel milles seadusandlik ja täidesaatev võim on segunenud, täidesaatvat võimu viivad ellu volinikest moodustatud valdkondlikud komisjonid (UK) või täitevaparaat, milles liikmetel on valdkondlikud vastutusalad (USA, Soome[10]). Linnapea (*mayor*) valitakse samuti volinike hulgast ja on valdavalt tseremoniaalne tiitel (st ei oma valdkondlikku vastutusala).
- **Volikogu– linnapea (*Council-manager model*)**[11] – kasutusel USAs, Mandri-Euroopas, Soomes. Sarnaneb ettevõtete juhtimisega. Valitakse volikogu (või vanematekogu vms), kes vastutab seadusandliku võimu eest (poliitika kujundamine, korralduste/ määruste andmine, strateegiline juhtimine – sarnaselt nõukogule erasektoris). Seadusandlik kogu nimetab professionaalse *manageri*, kes vastutaks administratsiooni juhtimise ja poliitikate rakendamise ja nõustamise eest (sarnaselt CEO-le erasektoris). "Linnapea" positsioon selles mudelis on tseremoniaalne ja võidakse valida volikogu poolt volikogu liikmete seast, kellel ei ole täidesaatva võimu volitusi (Soome näitel on linnapeal ka täidesaatva võimu volitused, kuna valitakse kas manager või linnapea, mitte mõlemad).
- **Kabineti mudel (*cabinet model*)** – kasutusel Eestis, UKs. Täitevvõim on poliitilisel kabinetil, kes moodustatakse enamuse hääli saanud erakonna või koalitsiooni liikmetest. Volikogu valib KOV juhi, kes nimetab kabineti liikmed, kellest igaühel on oma vastutusala, otsustusõigus on kas kabineti liikmetel või kollegiaalselt. Valitsus/kabinet vastutab poliitikate, kavade, strateegiate eest volikogu kinnitatud eelarve raames ja on aruandekohustuslik volikogu ees.
- **Linnapea-volikogu (*Mayor-council model*),** kasutusel Mandri-Euroopas, USAs. Otsevalitava linnapeaga mudel, milles sõltuvalt täidesaatva ja seadusandliku võimu suhtest kasutatakse kahte eri variatsiooni: nõrga ja tugeva linnapea mudelit.
    - Nõrga linnapea mudelis ei ole linnapeal formaalset võimu väljaspool volikogu (administratsiooni üle, st ametisse nimetamine, veto volikogu otsuste üle jms). Kasutatakse USA väikelinnades, kus ei kasutata väikelinnadele omasemat/populaarsemat volikogu- linnapea mudelit. Sageli kasutatakse väga väikese või olematu ametnikkonnaga KOVides.
    - Tugeva linnapea mudelis on otsevalitaval linnapeal täielik võim administratsiooni üle ja lai poliitiline sõltumatus (juhtide ametisse nimetamine ilma volikogu nõusolekuta), linnapea haldab eelarvet, kuigi selle kinnitab volikogu. Kasutatakse eelkõige suurlinnades (selle mudeli kuritarvitamine viis volikogu-linnapea mudeli kujunemiseni). Osades tugeva linnapea mudeliga KOVides on lisaks administratsiooni mittepoliitiline juht/ tegevjuht (*chief administrative officer/ city manager*). Erinevalt volikogu-linnapea mudelist on selles mudelis tegevjuht vastutav ainult linnapea (mitte volikogu ees). Üldjuhul on otsevalitud linnapea samaaegselt täitevvõimu ja volikogu juht. Tema meeskonnale koondub tugev poliitiline ja administratiivne võim.

[9] Vt ka https://en.wikipedia.org/wiki/City_commission_government

[10] Soomes on volinikest moodustatud täitevvõim ja volinikust täitevvõimu juht ja volinikust täitevvõimu juht võimalus mitte kohustus

[11] Vt ka https://en.wikipedia.org/wiki/Council%E2%80%93manager_government

Volikogude ja valitsuste suhete mustrid[12]

Järgnevas tabelis on esitatud teoreetilised mudelid, ehk nö „ideaaltüübid“, praktikas võivad erinevates riikides esineda mitu mudelit ning erinevad variatsioonid ühest mudelist.

Valitsemise aspekt	**Komitee mudel Põhjamaad, UK**	**Volikogu – linnapea (a) USA, (b) Mandri-Euroopa**	**Kabineti mudel Eesti, USA**	**Linnapea-volikogu Mandri-Euroopa**
Üldine	Valitud esindajad täidavad olulisi poliitika kujundamise täitevfunktsioone	Väga volatiilne sõltuvalt volikogu- linnapea suhetest (palju alatüüpe)	Väga sarnane keskvalitsuse võimujaotusele	Võim on täitevvõimu poolel, volikogul on järelevalvaja roll
Valla juht	Volikogu esimees	Kas volikogu esimees või/ja otsevalitud linnapea	Vallavanem, linnapea	Vallavanem, linnapea
Volikogu roll	Kõik poliitika kujundamise aspektid	Kogu võimutäius, kuid delegeerib poliitikat administratsioonile	Strateegiliste otsuste kujundaja, poliitiline järelevalve	Kogukonna huvide järelevalve, õigluse “kiirabi”; samuti esineb täitevkomitee
Täitevvõimu juhi roll	Kas valla sekretär või administratsiooni tegevjuht (nõrk)	Kas otsevalitud juht (sümboolne või reaalne) või/ja linna direktor; võimalik täitevvõimu dualism	Valitsuse (kabineti) juht, KOV liider	KOV juht ja liider, admin. juhib direktor
Kus kujundatakse poliitikat	Volikogu komisjonid, täitevkomitee	Kas volikogu (lühiajalised eesmärgid, üksikküsimused) või linnapea ja administratsioon (strateegilised sihid)	Koalitsioon ja valitsus (administratsioon)	Linna aparaat, linnapea tugistruktuur
Administratsioon	Väike, volikoguga ühildatud, allasutused eraldi	Linnapea office on ühildatud volikoguga, kuid administratsioon (direktor) võib olla ka eraldi	Eraldi terviklik valitsuse allstruktuur	Eraldi tervik, tihti riigiadministratsiooniga koos
Volinike roll	Valla direktoraat	Valijate delegaadid	Valla valitsejad	Delegaadid või/ja nõustajad
Sidemed kodanikega	Väga tugevad, suur osalus	Väga tugevad, vähe institutsionaliseeritud	Nõrgad, kuid hästi institutsionaliseeritud	Tugevad, ent väga erilaadsed (2 ja 3 sümbioos)
Otsustusstiil	Konfliktne, bürokraatlik	Konfliktne, päevapoliitiline, ühehäälsed	Struktureeritud konflikt, sisuline diskursus	
Järelevalve administratsiooni üle	Väga tugev	Nõrk	Keskmine	Väga nõrk

[12] Allikas: Sootla, Georg. Loengumaterjalid „Kohalik omavalitsus valitsemissüsteemis“. Tallinna Ülikool.