



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

19.07.2021 nr 14-2/5357-1

Elektroniline koosolek

Koosolek toimus 02.06.2021 ning algas kell 13.00 ja lõppes kell 16.10.

Juhatas: komisjoni esimees Jaak Aab (Rahandusministeerium)

Protokollis: Eliko Saks (Rahandusministeerium)

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

Puudusid: Rait Pihelgas (Järva Vallavolikogu esimees), Arne Koitmäe (riigi valimisteenistuse juht)

Kutsutud: Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Risto Kask (Rahandusministeerium), Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Kersten Kattai (Rahandusministeerium), Geili Heinmaa (Rahandusministeerium), Kaie Küngas (Rahandusministeerium), Tiina Üksvärav (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Lenne Lotta Põdra (praktikant Rahandusministeeriumis), Eliko Saks (Rahandusministeerium), Siiri Pirn (Riigikantselei), Priit Pramann (Rahandusministeerium), Anneli Apuhtin (Tartu Linnavalitsus), Angelika Kallakmaa-Kapsta (Tallinna Linnavolikogu Kantselei), Rain Arras (Tallinna Linnakantselei)

Päevakava:

1. Kohalike omavalitsusüksuste koostöö ja liitude regulatsioon
2. Kohalike omavalitsusüksuste ametnike ja töötajate valla- ja linnavalitsuse koosseisu kuulumise piirang
3. Mõistete kasutuse ühtlustamine kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses
4. Edasised tegevused, järgmine koosolek

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

1. Kohalike omavalitsusüksuste koostöö ja liitude regulatsioon

Koosoleku juhataja andis sõna ekspertarvamuse "Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga"¹ koostajatele Mikk Lõhmusele ja Toomas Sepale.

Mikk Lõhmus: Koostöö ei ole eesmärk iseenesest, vaid vahend eesmärkide saavutamiseks. Õigusliku regulatsiooni koostamisel peame määratlema koostöö eesmärgid, kas see on pelgalt mõne KOVi ühiste huvide esindamine või teenust korraldava institutsioonina või vajab riik partnerit, kellele üle anda mingeid olulisi ülesandeid? Analüüsi käigus jõudsid eksperdid järeldusele, et kehtivas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*) on KOV koostöö võimalikud alternatiivid sätestatud ja see loetelu *KOKS*is täiendamist ei vaja. Küll vajab sisustamist ja täpsustamist koostöövormide õiguslik pool ja lahendada kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse (edaspidi *KOLS*) sätete *KOKS*i ületamine.

Teisele KOV üksusele ülesande volitamine ja ka ühiste organite (komisjonid, nõukogud) moodustamine on üldlevinud praktika Soomes, kuid Eestis suhteliselt vähe kasutatud leidnud. Eesti õigusruumis nõuab ülesande ühelt KOVilt teisele andmine üldjuhul ka seadusest tulenevat selget volitust. Vähene ülesannete volitamine võib tuleneda ka asjaolust, et see on õiguslikult üsna napilt reguleeritud. Vajalik on erandi kehtestamine seaduses, mille kohaselt ühelt KOVilt teisele ülesande volitamisel toimub volitamine halduslepinguga ning sellisele halduslepingule analoogiliselt ühisametiga halduskoostöö seadus (edaspidi *HKTS*) ei kohaldu, st ei pea nt koostama ülesande täitmise majandusliku tasuvuse analüüsi, halduslepingu sõlmimisel ei pea juhinduma riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast.

KOV eripära arvestavad sätted tuleks laiendada lisaks liitudele ka muudele MTÜdele, mille kõik liikmed on ainult KOV üksused. KOVide koostöö toimub valdavalt MTÜde raames. Ekspertarvamuse koostajad teevad ettepaneku sätestada *KOKS*is erandid MTÜdele, mille kõik liikmed on ainult KOV üksused: 1) üldkoosoleku liikmed nimetab valla- või linnavolikogu; 2) juhtimisel oleks võimalik arvestada KOVide suurust st põhikirjas ettenähtud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat üldkoosolekul; 3) ei või keelduda liikmele esitatavatele nõuetele vastava kohaliku omavalitsuse üksuse vastuvõtmisest MTÜ liikmeks.

Vallo Olle. Miks on vajalik muudatus, et MTÜ üldkoosolekule nimetab esindajad volikogu?

Mikk Lõhmus. Ekspertarvamuse koostajad on seisukohal, et koostööinstitutsioonil, mis esindab omavalitsuste ühiseid huve, tegeleb piirkondliku arenduse või avalike ülesannete täitmisega, peaks olema olemas volikogu mandaat.

Toomas Sepp. Maakondlik omavalitsusliit (edaspidi *OVL*), maakondlik arendusorganisatsioon (edaspidi *MARO*), maakondlik arenduskeskus (edaspidi *MAK*) – valitseb organisatsiooniline mitmekesisus ja sellest tulenevad konfliktkohad. Küsimus on selles, kas riik vajab maakonnaülest või regiooniuulist partnerit asjade lahendamiseks, et ei peaks kõigi KOVidega eraldi suhtlema. Järgmine lahendamist vajav teema on maakondliku *OVL*i organisatsiooniline vorm. Analüüsi koostajad on arvamusel, et lihtsam on otsuseid teha,

¹ Mikk Lõhmus, Toomas Sepp "Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga", Tallinn, 2021. https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf

kui riigil on partner mingil territooriumil, olgu see siis maakondlik või regionaalne. Nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (edaspidi *MKM*) on MAKide võrgustik, SA vormis. Ekspertarvamuse lisas 6 on toodud ülevaade OVLidest, MAROdest ja MAKidest. Olukorra on teinud keeruliseks erinevate maakondlike koostööorganite (maakondlikud OVLid, MAKid, maakondlike arengukeskuste võrgustik) tekkimine ja nende vahelise selge rollijaotuse puudumine. Maakondlike OVLide hetkeolukord Eestis on väga erinev. Maakondliku koostöö osas ei ole iseenesest konfliktkohaks paindlikkus, kuivõrd see, et need institutsioonid ei ole võrreldavatel alustel korraldatud, nt otsustusorgani mandaat on liitude puhul antud volikogude, SA puhul aga valla- või linnavalitsuste poolt.

Ekspertarvamuse koostajad toetavad KOKS eksperdikomisjonis 7. aprillil 2021 toetatud seisukohta sätestada kohalike omavalitsuste ja riigi vaheliste läbirääkimiste formaat KOKS § 65 täiendamisel lõikega 5 laiemalt, kui vaid eelarveküsimustes läbirääkimisena. Eesti Linnade ja Valdade Liit (edaspidi *ELVL*) tuleks kaasata eelarveläbirääkimistele varasemalt, juba ministeeriumi haldusala eelarveprojekti kujundamise staadiumis. Üleriigilise omavalitsusliidu rolli kasv kollektiivläbirääkimistel omavalitsuste kui tööandja esindajate nimel palgakokkulepete sõlmimisel saab toimuda KOV finantsautonoomia kasvatamise raames kui tänase toetusfondi vahendid viiakse tulumaksu ja tasandusfondi vahendusel tulubaasi.

Üleriigilise omavalitsusliidu rolli tuleks suurendada koolitustegevuse korraldamisel, liikmete õigusnõustamisel, erinevate valdkondade ekspertteabe kogumisel, analüüsimisel ning ühishangete läbiviimisel teatud toodete ostmiseks või teenuste tellimiseks. Paljud üleriigilise liidu rollid ei tulene ja ei peagi tulenema seadusest, vaid eeskätt liidu liikmete ootustest liidule, tahtest ja sellele vastavast omapoolsest „tellimusest“ ja panustamisest.

Jan Trei. Üleriigilise omavalitsusliidu ja keskvalitsuse riigieelarve läbirääkimised on ammu väljunud tavapärasest riigieelarve läbirääkimiste formaadist ning läbirääkimiste teemad on laiapindsemad kui ainult rahaliste vahendite üle läbirääkimine, nt poliitikakujundamine, õigusloome, EL 2021+ struktuurivahendid, EL meetmete kujundamine ja koosloome.

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Ave Viks. Järgnevas arutelus keskendume valdavalt maakondlikke OVLisid puudutavatele teemadele ning arutame läbi ekspertarvamuses esitatud ettepanekud.

1.1. Kohalike omavalitsusüksuste ühine ülesannete täitmine

1.1.1. Lihtsustada ülesande (ühist) volitamist teisele kohalikule omavalitsusüksusele

Teisele KOV üksusele ülesande volitamine ei ole Eestis üldlevinud praktika. Selleks seab ka piirid kehtiv HKTS § 3 lg 2, mis taolisel juhul kohaldub, ja mille järgi saab KOV teist KOVi volitada seaduses sätestatud haldusülesannet täitma vaid seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel ja HKTSis sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Et lihtsustada KOV üksustelt ülesande volitamist teisele KOV üksusele peaks KOKSi lisama sätte, et volitamine toimub halduslepinguga ilma HKTSi kohaldamata. Sellisel juhul ei pea analoogiliselt ühisametiga nt koostama ülesande täitmise majandusliku tasuvuse analüüsi ega pea halduslepingu sõlmimisel juhinduma riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast (HKTS § 1 lõige 5). Võimalikud lahendussuunad:

- a. KOKSi lisada säte, et avaliku võimu ülesannete volitamine toimub halduslepinguga ning HKTS sätestada, et sellisele halduslepingule analoogiliselt ühisametiga HKTS üldse ei kohaldu (HKTS § 1 lõige 5);

- b. KOKSi lisada säte, et mistahes iseloomuga ülesannete volitamine toimub halduslepinguga ning HKTS sätestada üksnes riigihangete seadusest juhendumise välistus § 13¹ lõige 1¹ erandina;
- c. jätkata teisele KOV üksusele ülesannete volitamisel sama regulatsiooni alusel (tasuvuse analüüs, riigihange jms).

Toimus arutelu.

Mikk Lõhmus. On nii tsiviilõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke küsimusi, sätted tuleb sõnastada paindlikult.

Toomas Sepp. Kui valikus on moodustada ühisasutus või -amet versus osta teiselt KOVilt teenust, siis pooldan teenuse ostmist, mis on lihtsam ja tõhusam.

Anneli Apuhtin. Tartu linn pakub teistele KOVidele nt lemmikloomade varjupaigateenust, jäätmejaama teenuseid, turvakoduteenust, varjupaigateenust, kalmistuteenust. Need on teenused, mida saab teisele KOVile müüa ega eelda eraldi seadusest tulenevat volitust. Teenused on aga väga eriliigilised. Kõiki teenuseid ei saa niisama lihtsalt osta-müüa. Kuidas nt osta hooldekodu teenust?

Pipi-Liis Siemann. Teenuse ostmiseks on regulatsioon olemas. Teenuse korraldamine, mille osas haldusleping sõlmitakse, on aga midagi enam, kui nn tüki haaval teenuse ostmine.

Jan Trei. Jah, teenuse korraldamine on enam kui asja ostmine. Halduslepingus saab olulised tingimused kokku leppida. Kas siin ei teki õiguslikku konflikti riigihangete seadusega? Nt teenuse hinna läbipaistvus ja hinna kujunemine?

Mikk Lõhmus. Teenuse korraldamine on enam kui teenuse ostmine – mängu tuleb kvaliteet, kättesaadavus, teenuse arendus jne.

Kersten Kattai. Teenuse ostmist on lihtne korraldada. Nt turvakoduteenuse osutamisel või erivajadustega laste koolikoha tagamisel tavaline teenuse arvlemise loogika nii hästi ei tööta ning vaja on stabiilsemaid, järjepidavamaid ning jätkusuutlikumaid lahendusi – ühisasutuse formaat on selleks sobivaim. Teine mõõde teenuste arvlemisel on omavalitsuse demokraatlik roll – demokraatlikud sisendid osaleda teenuse arendamises, asutuse arendamises jäävad väga piiratuks neile KOVidele, kes ise teenust ei korralda ega ole teenust korraldava asutuse omanike ringis.

Airi Mikli. Räägime ülesande volitamisest teisele KOVile, mitte teenuse volitamisest. KOKSist tulenev KOVi ülesanne on korraldada ruumilist planeerimist. Kas seda ülesannet saab volitada teisele KOVile?

Ave Viks. Seda, kas saab volitada, tuleneb valdkondlikust seadusest, nt planeerimisseadusest.

Vallo Olle. Koostöö vormide säte tuleb üle vaadata. Mina tunnistan, et KOKS § 62 lõike 1 punkti 2 sisu on mulle hoomamatu.

Mart Uusjärv. Taanis oli haldusreformi elluviimisel seatud väiksematele KOVidele liitmisest pääsemise tingimusena, et teatud keerulisemad ülesanded (lastekaitse, erivajadusega inimeste teenused) volitatakse suuremale naaberomavalitsusele.

Mihkel Juhkami. Ei taju probleemi olemasolu. Koostööks on juriidilisi vorme küllaga.

Toomas Sepp. Levinud on praktika, kus suuremad KOVid pakuvad väiksematele naaberomavalitsustele neid teenuseid, mida väiksematel KOVidel ei ole mõistlik välja arendada. See aga ei võta neilt ära kohustust ega õigust ega vastutust, kuidas oma teenust korraldada – kas koostöös või ise.

Jan Trei. Lihtsus ehk julgustab kasutama erinevaid koostöövorme.

Mikk Lõhmus. Jah, Taanis selleks on lausa eraldi seadus "*Lov om forpligtende kommunale samarbejder*". Seadus peab andma võimalusi, KOV otsustab, kas tal läheb seda vaja või mitte.

Jan Trei. Iseenesest KOVide territooriumiüleselt teenuse korraldamine on hea mõte.

Pipi-Liis Siemann. See ongi tavaline, et üks KOV on siiski juriidilises mõttes omanik, ega ole ühine juriidilises mõttes.

Angelika Kallakmaa-Kapsta. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja väitis Harjumaa Omavalitsuste Liidu volikogu koosolekul, et HEV koolid peaks asutama KOVide koostöös.

Andres Laisk. Valdkondi koostööks kindlasti on, HEV koolid, lemmikloomade varjupaigad, jäätmejaamad on vaid mõned koostöö näited. Kui regulatsioon annab täiendavat nn mänguruumi, siis on see ju hea, aga ka praegu leiame reeglina mingi lahenduse.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad KOKSi täiendamist selliselt, et ühelt KOV üksuselt teisele KOV üksusele mistahes iseloomuga ülesannete volitamine toimub halduslepinguga ning halduskoostöö seaduses sätestada üksnes riigihangete seadusest juhendumise välistus § 13¹ lõike 1¹ erandina (lahendus b).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.1.2. Ühisasutuste regulatsiooni vajadus

KOVid ei ole ühisasutuste regulatsiooni rakendanud, teenuste ühiseks osutamiseks saab (lihtsamalt) moodustada eraõiguslikke juriidilisi isikuid paindlikumalt. Võimalikud lahendussuunad:

- a. jätta seadusest välja ühisasutuste regulatsioon säilitades ainult ühisameti regulatsiooni (kuna alternatiivset lahendust avaliku võimu volituste ühiseks täitmiseks ei ole)
- b. kujundada ühisasutuse regulatsioon ümber selliselt, et see võimaldaks ühisasutusena kasutada eraõiguslikku vormi, aga annaks sellele lisatagatised/kohustused (nt rahastamises osalemine jms)
- c. jätta ühisasutuse regulatsioon kehtival kujul seadusesse.

Toimus arutelu.

Komisjoni liikmed avaldasid arvamust, et ühisasutuste regulatsiooni kehtetuks tunnistamine oleks praegu liialt kiirustav, kuna KOVid ei ole ühisasutuse mudelit praktikas rakendanud.

Mihkel Juhkami, Pipi-Liis Siemann, Toomas Sepp, Vallo Olle, Mikk Lõhmus, Jan Trei ja Karin Tenisson-Alev regulatsioonide kehtetuks tunnistamist ei poolda.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad ühisasutuste kehtivat regulatsiooni ning ei toeta selle muutmist ega kehtetuks tunnistamist (lahendus c).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2. Omavalitsusliitude regulatsioon KOKSis

1.2.1. Liitude erisuste laiendamine teistele juriidilistele isikutele

Vaadata üle liitude roll ja laiendada OVL KOV erisusi arvestavad sätted ka muudele MTÜdele (või ka SAdele), mille kõik liikmed on ainult KOV üksused (sh nt proportsionaalne esindatus juhtorganites, esindajate nimetamine volikogu poolt ja tingimustele vastavate KOVide liikmeks võtmisest keeldumise välistamine). Võimalikud lahendussuunad:

- a. sätestada seaduses, et liidu regulatsioon võib kohalduda ka teistele KOVi poolt moodustatud/asutatud juriidilistele isikutele/koostööinstitutsioonidele (so MTÜdele ja SAdele, mille liikmeks on ainult KOVid);
- b. sätestada seaduses, et liidu regulatsioon võib kohalduda ka teistele KOVide ühistele MTÜdele (aga mitte SAdele);
- c. jätta eristaatus ainult seaduses reguleeritud omavalitsusliitudele (maakondlik, piirkondlik, üleriigiline).

Toimus arutelu.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad lahendust c) ning jätta eristaatus ainult seaduses reguleeritud omavalitsusliitudele (maakondlik, piirkondlik, üleriigiline).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.2. OVL tegutsemise võimaldamine nii MTÜ kui SA na

Pidurdamaks OVLide ja MAKide n-ö ühinemise tõttu maakondlike liitude tegevuse lõpetamist võimaldada OVL tegutsemise nii MTÜ kui SA vormis või tegutseda MTÜ vormis, kuid viia tegevusi ellu läbi sihtasutuse. Võimalikud lahendussuunad:

- a. võimaldada KOVide enda valikul, OVLil tegutseda, kas MTÜ või SA vormis:
 - i. andes võimaluse OVL tegutsemiseks SA vormis, kehtiva SAS alusel (liidu liikmelisust teostatakse läbi SA nõukogu liikmete);
 - ii. andes võimaluse OVL tegutsemiseks SA vormis, luues vähesel määral KOKSi eriregulatsiooni SAS loogikast (nt asutajate erioigused, asutajaks asumise/välja astumise õigus jms).
- b. jätkata OVL tegutsemist MTÜna (ainult juhtorgan) ning võimaldada funktsioonide täitmine volitada enda või oma liikmete moodustatud SAle (nt MAK);
- c. jääda tänase regulatsiooni juurde.

Toimus arutelu.

Mihkel Juhkami. Lääne-Virumaa soovib ühendada MTÜna tegutseva omavalitsuste liidu ja SA na tegutseva arenduskeskuse ning tuua kõik funktsioonid omavalitsuste liidu juurde. Me ei peaks arendama n-ö paralleelseid struktuure. Me ei tunneta vajadust omada kahte organisatsiooni. Senini on seisnenud probleem selles, et MKM ei rahasta arendustegevusi maakondlike omavalitsusliitude kaudu.

Pipi-Liis Siemann. Meie jaoks ei ole vahet, milline on koostööorganisatsiooni juriidiline vorm. Järvamaal käib protsess SA Järvamaa Arenduskeskuse ja MTÜ Järvamaa Omavalitsuste Liidu funktsioonide ühendamiseks ühe SA juurde. MTÜ on plaanis likvideerida. MAROKs määratakse SA. Juhtorganite määramine tõesti peaks olema paremini ja selgemini määratletud. Ühel tänase koosoleku slaidil märgiti, et maakondlikud liidud muutuvad võimekamaks ja pädevamaks. Mis on sellise eelduse alused? Kas riigi poolt antakse juurde ülesandeid?

Ave Viks. Vastuseks Pipi-Liis Siemannile, see oli öeldud üleriigilise omavalitsusliidu kontekstis.

Mikk Lõhmus. Läänemaal täidab liidu rolli SA Läänemaa, omavalitsusliit on n-ö riulis. Ümberkorralduse eesmärgiks oligi, et maakonnas ei oleks dubleerivaid organisatsioone arendusvaldkonnas ning kõik pädevused oleks koondatud ühte organisatsiooni. Ka ekspertarvamuse seisukoht on mitte dubleerida organisatsioone. Sobiva koostöövormi valik peaks olema paindlik. KOKS annabki maakondliku arendustegevuse korraldamiseks paindlikkuse ning Eesti praktika näitabki vägagi erinevat lähenemist. Ekspertarvamuse lisa 6 annab ülevaate omavalitsusliitudest, arendusorganisatsioonidest ja arenduskeskustest. Läänemaal on MAKi asutajateks on kõik maakonna omavalitsusüksused. MAKi asutajateks saavad olla ka omavalitsusliidud, ettevõtjad ja MTÜd.

Mihkel Juhkami. Lääne-Virumaal on MAKi asutajaks maakondlik omavalitsusliit.

Ave Viks. Oluline on leida juriidilisele takistusele lahendus, kuidas mõistlikul viisil OVLid ja MAKid ühendada.

Mikk Lõhmus. See on olnud praktiline valik, sest rahastamine on lubatud vaid MAKi kaudu.

Toomas Sepp. Meil on nii mitu organisatsiooni, millel on erinevad funktsioonid. Kes on aga riigile partneriks? Kui partneriks võib olla ka SA, kas SA saab anda seisukohti poliitikates või näiteks koordineerida planeeringute protsesse? See aga ei ole SA õige olemus. Minu hinnangul peaks ideaalis olema maakondlik omavalitsusliit MTÜ vormis. Küsimus on ka selles, mis saab liitudest, mis on tänaseks likvideeritud või n-ö riulis? Kui võtta eesmärgiks, et maakondlikud liidud on MTÜ vormis, siis mida tuleks ette võtta?

Angelika Kallakmaa-Kapsta. Ressursid on piiratud ja kas on mõtet funktsioone dubleerida?

Mart Uusjärv. OVLi ja MAKi kokku liitmine on õige samm. Selles suunas on paljud maakonnad liikunud või liikumas. KOLS ütleb, et liit on mittetulundusühing, tegelikkuses täidavad ülesandeid aga asutatud sihtasutused. Miks siis seaduses ei võiks olla võimalust, et liit võib olla nii SA või MTÜ vormis?

Jaak Aab. Liit on KOVide esindusorganisatsioon ja poliitilise otsuste tegemise koht. Mulle valitsev kirjusus ei meeldi.

Toomas Sepp. MKMi vastuseisul, kui see on olemas, peaks olema põhjendus. Kas seal ei ole mitte küsimus inimestes, töötasudes jne?

Pipi-Liis Siemann. Ka meie Järvamaal ei toeta kahte dubleerivat arendusorganisatsiooni. Iga organisatsioon vajab juhti, üldkoosolekut, raamatupidamist, majandusaasta aruannet jne. Oleme täna arenduskeskuse ja omavalitsuste liidu mitteformaalselt kokku viinud, kus SA ja MTÜ peavad ühes ruumis samal ajal koosolekut, vormistades mõlema organisatsiooni koosoleku protokollid. Selline lahendus aga ei ole mõistlik. Täna olukorras oleks mõistlik võimaldada omavalitsusliitudel tegutseda nii MTÜ kui SA vormis.

Mihkel Juhkami. Nõustun Pipi-Liis Siemanni seisukohaga.

Jan Trei. Pooldan paindlikkust.

Veikko Luhala. Oleme pidanud valima juriidilise vormi kuna MKM on olnud oma seisukohtades paindumatu. SA asutatakse ühiste varade haldamiseks, kust selle asutajad ei saa välja astuda, samuti ei saa ka uusi liikmeid juurde võtta. Üheks võimaluseks on, et MTÜ on poliitikat kujundav asutus ja SA on rakendusorganisatsioon MTÜ juures.

Toomas Sepp. Kohapeal on ka ju heade spetsialistide puudus, ma vist ei eksi, kui väidan, et maakondlike omavalitsusliitude taandareng on seotud MAKide tekkimisega.

Kaia Sarnet. Tundub, et tasub lubada seaduse tasandil kõiki variante.

Toomas Sepp. Arengut saab suunata sellega, kellele suunatakse vastavad vahendid.

Koosoleku vaheaeg kell 14.45–14.52.

Pipi-Liis Siemann. Kui poleks MKM vastuseisu, oleks Järvamaa valinud pigem omavalitsusliidu tegevuse jätkamise. Otsuste ajendiks on olnud ühe organisatsiooni loomine ja tugevdamine.

Mihkel Juhkami. Kahju, et paljud maakondlikud omavalitsusliidud on oma tegevuse lõpetanud.

Jan Trei. Ühe ministeeriumi vaates ei saa OVL juriidilist vormi kavandada.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad regulatsioonide paindlikkust, jätkata maakondlike omavalitsusliitude tegutsemist MTÜna ning võimaldada funktsioonide täitmine volitada enda või oma liikmete moodustatud SAle (nt MAK) (lahendus b).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.3. Üldvolitus ülesannete üleandmiseks

Üldvolituse toomine KOKSi, mille alusel saaks KOVid OVLidele anda seadusest tulenevaid ülesandeid üldvolituse alusel. Võimalikud lahendussuunad:

- a. sätestada, et KOVid võivad oma ülesandeid, mis ei seonu avaliku võimu teostamisega või KOV volikogu ja valitsuse pädevusega, anda üle liidule, ilma seaduses selleks konkreetse ülesande üleandmiseks volitusnormi andmata (üldnorm KOKSis ja laiendada seda neile MTÜdele, mille kõik liikmed on KOV üksused, või ka teatud tüüpi sihtasutustele);
- b. tuvastada konkreetsed ühiselt täitmise potentsiaaliga ülesanded ja lisada volitusnormid valdkonnaseadustesse (jätta üldvolitus KOKSis sätestamata).

Toimus arutelu.

Mikk Lõhmus. Eelpool tutvustatud ekspertarvamuses asuti seisukohale, et vajalik on ajakohastada seisukohta, et nn avaliku halduse ülesannete halduslepinguga üleandmine nõuab igakordset eraldi otsustamist.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad KOKSis üldvolituse sätestamist, mille alusel võivad kohalikud omavalitsusüksused oma ülesandeid anda üle omavalitsusliidule ja teistele MTÜdele, mille kõik liikmed on KOV üksused (lahendus a).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.4. Kohalike omavalitsusüksuste maakondlike ja piirkondlike liitude asutamise piirangud
Kas jätkuvalt on põhjendatud kehtivad piirangud maakondliku, piirkondliku ja üleriigilise liidu asutamisele ja tegevuse jätkumisele (vähemalt pooled KOVid liikmed)? Võimalikud lahendussuunad:

- a. loobuda seaduses vähemalt poolte maakonna ja piirkonna KOVide osalemise nõudest liidu eksisteerimise tingimusena;
- b. sätestada tingimus teises proportsioonis (vähemalt kaks KOVi või kolmandik KOVe vms);
- c. kaotada piirang liikmete miinumile, ent kohustada maakondliku (või piirkondliku) liidu olemasolu;
- d. jätta regulatsioon kehtivale kujule.

Toimus arutelu.

Mihkel Juhkami. Kaaluda võiks kas piirkondliku liidu võiksid moodustada KOVid, kes ei moodusta iga osaleva maakonna kohalikest omavalitsusüksustest poolt, nt üks KOV ühest maakonnast ja kaks KOVi teisest maakonnast või siis ühest maakonnast kaks KOVi kolmest.

Veikko Luhalaid. Piirangud maakondliku, piirkondliku ja üleriigilise liidu asutamisele peaksid jääma.

Toomas Sepp. Lahenduse puhul tuleb välistada mitme liidu tekkimist nii üleriigiliselt kui ka maakonna tasandil. Selleks need piirangud omal ajal seadusse sisse viidigi.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad kehtivat KOKSi regulatsiooni (lahendust d).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.5. Üleriigiliste kohaliku omavalitsusüksuste liitude asutamise piirang
Üleriigilise kohaliku omavalitsusüksuse liidu puhul sätestada seaduses üheselt, et üleriigiliseks liiduks on ELVL (selle asemel, et üleriigilise liidu võivad moodustada vähemalt pooled KOVid). Võimalikud lahendused:

- a. sätestada ELVLi kui ainsa üleriigilise omavalitsusliidu esindusstaatus;
- b. jätta regulatsioon kehtivale kujule.

Jaak Aab, Toomas Sepp, Mikk Lõhmus, Jan Trei, Mihkel Juhkami ja Pipi-Liis Siemann toetavad lahendust a).

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad üleriigilise liidu puhul sätestada seaduses üheselt, et üleriigiliseks liiduks on ELVL (lahendust a).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.6. Üleriigilise kohaliku omavalitsusüksuste liidu suhe maakondlike omavalitsusliitudega

Kas ELVL ülesandeks võiks olla ka maakondliku/regionaalse ühishuvi esindamine riigi tasandil? Näiteks, kas maakondlikud liidud võiksid osaleda üleriigilise liidu tegevuses ja/või juhtimises (olla liikmeteks, kuuluda juhtorganitesse, toimida allorganisatsioonidena vms).

Võimalikud lahendused:

- a. võimaldada maakondlikel liitudel olla ELVL liikmeteks ja osaleda üldkoosolekul jm juhtorganites;
- b. võimaldada/suunata regulatsiooniga maakondlike omavalitsusliitude kujundamist ELVL allorganisatsioonideks (osakonnad vms);
- c. jätta regulatsioon kehtivale kujule.

Toimus arutelu.

Mihkel Juhkami, Jüri Mölder ja Pipi-Liis Siemann toetavad lahendust c).

Jan Trei. Oleme ELVLis tegemas maakonna visiite, eesmärgiks on koostöö tõhustamine maakondlike liitudega, nt kuidas maakondlike liite kaasata paremini RES läbirääkimistesse. **Toomas Sepp.** MTÜ puhul on tegemist vabatahtliku organisatsiooniga, mingit alluvussuhet üleriigilise kohaliku omavalitsusüksuste liidu ja maakondlike omavalitsusliitudega ei tohiks tekkida. Koostööd peaks ikkagi tegema, see on õige.

Mart Uusjärv. Infoks, et 24.05.2021 toimunud kohtumisel maakondlike omavalitsusliitude ja MAKidega kõlas ootus, et keegi neid aeg-ajalt n-ö kokku kutsuks.

Angelika Kallakmaa-Kapsta. ELVL võiks ju seda teha.

Jan Trei. Jah, võiks. Hakkame koostööd maakondlike liitudega tegema tõenäoliselt nn rotatsiooni kaudu. Igal aastal veab kohtumisi erinev maakondlik liit, kus ELVL aktiivselt osaleb.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad regulatsiooni kehtival kujul (lahendus c).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.7. Regionaalne liit vs regionaalne esindus

KOLS alusel saab alates 2018. aastast moodustada maakondliku liidu asemel ka piirkondlikke liite (so mitme maakonna ühine liit) ning mitme maakondliku liidu ülese regionaalse esinduse. Kas mõlemad regulatsioonid on vajalikud? Võimalikud lahendused:

- a. loobuda seaduses piirkondliku (regionaalse) KOV liidu eraldi reguleerimisest. Võimaldada KOVidel moodustada liite omal äranägemisel piirkondlikult või muude tunnuste (nt konkreetsete ülesannete) järgi;
- b. loobuda regionaalse esinduse regulatsioonist, kuna mitme maakonna/liidu ühistegevus on võimalik ka selleta;

- c. jätta KOKSi ületoodav KOLS regulatsioon kehtivale kujule (so jäävad maakondlike liitude alternatiivina piirkondlikud liidud või lisavõimalusena piirkondlik esindus).

Toimus arutelu.

Mihkel Juhkami. Lisaks maakondlike ja piirkondlike liitude asutamisele võiks KOVidel olla võimalus asutada liite n-ö omal äranägemisel piirkondlikult teatud küsimuste lahendamiseks, nt Lahemaa liit.

Toomas Sepp. Maakondlikul tasemel on võrgustik olemas, kui tuua juurde võimalus moodustada liite omal äranägemisel piirkondlikult või muude tunnuste alusel, siis tuleb liitude rollid ja ülesanded üle vaadata.

Veikko Luhalaid. Riigi poolt pandud ülesannete osas võib tekkida küsimus, kuidas ja millisele liidule need siis antakse.

Toomas Sepp. Kui jagame partnereid teemade kaupa, läheb riigi juhtimine väga keeruliseks, arusaamatuks ja ilmselt ka oluliselt kallimaks.

Jan Trei. Ka ebatõhusaks tõenäoliselt, lisaks võib tekkida omavaheline konkureerimine.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad KOLSi regulatsiooni kehtival kujul KOKSi ületoomist, s.o jäävad maakondlike liitude alternatiivina piirkondlikud liidud või lisavõimalusena piirkondlik esindus (lahendus c).

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

1.2.8. Ühisülesannete andmise regulatsioon (ülalt-alla)

Kas seaduses peaks üldregulatsioonina olema reguleeritud mehhanism maakonna tasandil ülesannete ühiselt täitmise kohustamiseks? Võimalikud lahendused:

- üldregulatsiooni peaks täiendama mehhanismiga, kuidas seadusega ülesandeid KOVidele maakonnas ühiseks kohustuslikuks täitmiseks anda, nt MAROdega analoogsel kujul (ülesanne antakse maakonna vähemalt 2/3, sh maakonnakeskuse, KOV volikogude otsustega täitmiseks maakondlikule OVLile, ühele KOVile, KOVide või OVLide moodustatud MTÜle või SAle) või mingil muul viisil;
- KOKSi üldregulatsiooni liitudele ülesannete üleandmiseks ei ole vaja täiendada, valdkonnaseadustes võib erinevaid mehhanisme ette näha vastavalt vajadusele.

Toimus arutelu.

Pipi-Liis Siemann. Praegune lahendus on paindlik ja hea.

Anneli Apuhtin. Midagi ebaloogilisemat, kui maakonna arengustrateegia koostamine on raske leida.

Pipi-Liis Siemann. Nõustun Anneli Apuhtini öelduga.

Toomas Sepp. Nõustun ka Anneli Apuhtini öelduga. Võiks anda maakondlikele liitudele otsustusõiguse, mis omakorda stimuleerib omavalitsusi sinna astuma ja sinna väärilisi esindusisikuid saatma. Maakonna arengustrateegia koostab koostöös omavalitsustega maakondlik omavalitsusliit. Maakonna arengustrateegia ei peaks olema absoluutset õigusakti jõudu omav dokument, vaid maakonna arenguideid koondav dokument, mida maakonna omavalitsusliit ei kehtesta, vaid otsustab teadmiseks võtta.

Anneli Apuhtin. Olen Toomas Seppaga eriarvamusel selles osas, et volitatud ülesande peaks lahendama volitatud organ, on see siis nt omavalitsusliidu üldkoosolek, kes maakonna arengustrateegia vastu võtab. Ülesande täitmiseks volitamise mõte peaks olema ju see, et dokumendi menetleb algusest lõpuni volitatud organ, mitte aga ei saadeta seda vastu võtmiseks volitajale s.o volikogule.

Kaia Sarnet. Maakonna arengustrateegia tähtsust ei tahaks vähendada, kuna see on aluseks ka SF rahastusele. Küll aga peaks üle vaatama selle menetlemise protseduuri.

Olivia Taluste. Maakonna arengustrateegia tegevuskavade kinnitamise, mida tehakse iga-aastaselt, oleme mõelnud KOKSiiga anda MAROdele. Maakonna arengustrateegia tehakse pikema perioodi peale, see annab suuna ka KOV arengukavadesse eelarvestrateegiatesse.

Ave Viks. Aga siiski see loogika on õige, et kui tegevus on volitatud mingile organisatsioonile, siis tal peaks olema õigus ka see kinnitada.

Jan Trei. Jah.

Pipi-Liis Siemann. Nõus Olivia Talustega, see on mõistlik lahendus ja korraldus.

Jüri Mölder. Jah, see loogika on ainuõige.

Mikk Lõhmus. Strateegia koostakse omavalitsusliidu poolt omavalitsustega tihedas koostöös. Olen nõus, et koostamise protseduur vajab üle vaatamist.

Ave Viks. Üldregulatsioonina võiks KOKSi kirja panna, kuidas liidule ülesandeid antakse.

Pipi-Liis Siemann. Organil, kellele on antud ülesanne maakonna arengustrateegia koostamiseks, peaks olema ka pädevus ja vastutus maakonna arengustrateegia koostamiseks, menetlemiseks ja vastuvõtmiseks.

Toomas Sepp. Kui maakondlik omavalitsusliit otsustab, siis tuleb igal juhul kaaluda selle dokumendi juriidilist jõudu.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed ei kujundanud antud küsimuses ühist seisukohta.

2. Kohalike omavalitsusüksuste ametnike ja töötajate valla- ja linnavalitsuse koosseisu kuulumise piirang

Koosoleku juhataja andis sõna Lenne Lotta Põdrale, kes andis komisjonile ülevaate valla- ja linnavalitsuste koosseisude praktikatest.

Lenne Lotta Põdra. Valla- ja linnavalitsuste liikmete keskmine arv Eestis on 5,5. Väiksemaarvulises valitsuses on kolm liiget (kokku kuues KOVis) ning suurimaarvulises valitsuses Hiiumaa vallas on 11 liiget. 49-s KOVis 79-st kuuluvad ametnikud valitsuse koosseisu:

- 17 KOVis on valitsuse liikmeteks abivallavanemad/abilinnapead ning ametnikud
- 12 KOVis kuuluvad valitsuse koosseisu abivallavanemad/abilinnapead, ametnikud ja ka nn välised liikmed
- 11 KOVis on valitsuse liikmeteks ametnikud ja nn välised liikmed
- 9 KOVis koosneb valitsus vaid ametnikest (Hiiumaa, Väike-Maarja, Kanepi, Põhja-Pärnumaa, Saarde, Kambja, Nõo, Setomaa ja Võru vald).

Valitsuse liikmete arv ei ole otseses seoses KOVi suurusega. Suuremates linnades, nagu Tallinn, Tartu ja Pärnu, kuuluvad valitsuse koosseisu ainult abivallavanemad. Teistes KOVides on koosseisud erinevate kombinatsioonidega. Kõige kirjumad kombinatsioonid (abivallavanemad/abilinnapead + ametnikud + liikmed) on pigem keskmise suurusega KOVides (elanike arv min 4739, max 13 614 elanikku). Kõige enam on ametnikest nimetatud valitsuse koosseisu finantsjuhid ja sotsiaalosalakonna juhatajad.

Koosoleku juhataja andis sõna Ave Viksile.

Rollikonfliktide vältimiseks ja KOV strateegilise/poliitilise juhtimise tugevdamiseks välistada KOV ametnike ja töötajate volikogu poolt kinnitatavasse valla/linnavalitsusse kuulumine. Võimalikud lahendussuunad:

- a. valla/linnavalitsuse liige ei saa olla sama KOVi ametnik ega töötaja, ametnik/töötaja ei saa olla samaaegselt valitsuse liige. Selgus, rollikonfliktide ennetamine;

- b. valla/linna valitsuse liige ei saa lisaks ametiasutuse ametnikele ja töötajatele olla sama KOVi hallatava asutuse juht ega töötaja;
- c. mitte piirata (nt põhjusel, et ei ole igal pool teostatav).

Andres Laisk. Omavalitsuse ametiasutuse valdkonnajuhil nt finantsjuhil, sotsiaalosalakonna juhatajal pole mingit loogikat kuuluda valitsuse koosseisu. Toetan lahendust b).

Pipi-Liis Siemann. Sisuliselt saan aru rollikonfliktist ja pooldan piiranguid, kuid samas on see praegu valdav praktika, kus ühitatakse rolle ja sellel on ka majanduslik kaalutus.

Toomas Sepp. Selle teemaga tegelemise eelduseks on selged vastused küsimusele, kes võivad kuuluda volikogu koosseisu. Seal saab siis edasi arutama hakata.

Liis Juulik. Saaremaa vallas ei kujutaks enam ette, et ametnikud oleksid valitsuse liikmed. Põhjuseid on mitmeid, kuid eeskätt tõesti ehk poliitika oluline suurenemine. Lisaks ka asjaolu, et ametnikud kannavad järjepidevust olukorras, kus valitsus vahetub. Valdkonna juhid ja vajadusel teenistujad on valitsuse istungitele kaasatud.

Andres Laisk. Hallatava asutuse juhi volitused peaksid peatuma. Pooldan lahendusi a) ja b).

Airi Mikli. Ei poolda, et ametnik või töötaja ning hallatava asutuse juht saaks olla valitsuse liige. Valitsus teeb teenistuslikku järelevalvet sh asutuse juhi üle – siin on selge konflikt.

Mikk Lõhmus. Printsibi toetan piirangute seadmist. Põhjus, miks valitsustes on ametnikud, on ilmselt see, et praegu puudub poliitiline abivallavanemate tase paljudes KOVides. Valitsuse roll tuleks ümber mõtestada. Volikogu ega valitsuse koosseisus ei peaks hallatavate asutuste juhte olema.

Toomas Sepp. Just, kui minna keelu teed, tuleb tõsiselt kaaluda, kuidas otsustusprotsessi valdkonnajuhte kaasata, et ei kannataks otsuste sisuline pool. Valitsuse istungil juba vormistatakse otsuseid, mida valmistatakse ette ju palju varasemates staadiumites. Muidugi mõõnan, et erinevates KOVides on need protsessid erinevad.

Ave Viks. Aga kas nad peavad poliitikat esindades olema jätkuvalt edasi ka ametnikud?

Jan Trei. Või on see laiemalt kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õigus?

Toomas Sepp. Niisuguse piirangu tegemiseks peaks siis olema ka ülekaalukas põhjus, kui arvestada, et oma juhtimiskorralduse osas on KOVidel päris suur otsustuspädevus.

Olivia Taluste. See on ka küsimus, mida tahaksime Linnade ja Valdade Päevadel aruteluringis lahendada anda. KOKS muudatused tahaksime Riigikogusse saada ja vastu võtta 2022. aasta II või III kvartalis.

Toomas Sepp. Mõned KOVid võivad vajalike inimeste puudumisel raskustesse sattuda.

Andres Laisk. Ehk oleks protsessi suunamiseks ja üleminekuperioodiks mõistlik enne seaduse muudatust hea tava juurutamine ja rakendamine.

Jaak Aab. Läbi tuleb mõelda ka omavalitsusele kuuluvate äriühingute juhtide valitsusse koosseisu kuulumise teema.

Olivia Taluste. Hallatavate asutuste juhid võivad olla volikogu liikmed. Piirang on kehtestatud revisjonikomisjoni jaoks KOKS § 48 lõikes 2², mille kohaselt ei või revisjonikomisjoni liige täita sama valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja, juhatuse liikme ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või tema asetäitja ülesandeid.

Komisjoni seisukoht

Komisjoni liikmed toetavad KOKSi muudatust selliselt, et lisaks ametiasutuse ametnikele ja töötajatele ei saa valla- ja linnavalitsuse liige olla sama KOVi hallatava asutuse juht ega töötaja (lahendus a) ja b).

3. Mõistete kasutuse ühtlustamine kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses

Koosoleku juhataja andis sõna Sulev Valnerile, kes tutvustas mõisteid, mille kasutust KOKSi muudatustega kaalutakse muuta/ühtlustada:

- kohalik omavalitsus, omavalitsusüksus, vald ja linn
- valla- ja linnavalitsus. Kas kasutada ainult volikogus kinnitatava juhtimisorgani kohta, mitte asutuse nimetusena?
- piirkonnakogu (sh osavallakogu, linnaosakogu)
- linnaosa, osavald. Kas peaks olema läbivalt samas stiilis?
- linnavanem – linna kui asustusüksuse linnaapea asemel?
- istung, koosolek – kas ühtlustada?
- hüvitis, hüvitus – kas ühtlustada?

Jaak Aab. Arutelu täna ajapuuduse tõttu avada ei jõua. Komisjoni liikmete kirjalikud ettepanekud on oodatud.

Toomas Sepp. Tegelikult on põhiprobleemiks linnavalitsuse mõiste, millel on mitu tähendust: täitevorgan ja ametiasutus. Neid võiks püüda eristada.

Pipi-Liis Siemann. Nõus, see on põhiline arutluskoht ka minu arvates. Vallavalitsus tähendab kõigi jaoks enamasti ikka ametiasutust, täitevorgani mõistet ja funktsiooni avalikkus ei taju üldse.

4. Edasised tegevused, järgmine koosolek

Koosoleku juhataja andis sõna Sulev Valnerile.

Järgmine eksperdikomisjoni koosolek toimub eeldatavalt septembri lõpus, kus tutvustame ja arutleme valminud seaduse eelnõu ja seletuskirja üle. Järgmise sammuna näeb tööprotsess ette kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning seotud seaduste muutmise eelnõu ja seletuskirja koostamise. Seaduse teksti arusaadavamaks muutmisel selge keele põhimõtete alusel tehakse koostööd Eesti Keele Instituudiga. Eelnõu valmib sügiseks ning pärast kooskõlastusringi läbimist ja kaasamist esitatakse see 2022. aasta alguses Vabariigi Valitsusele. Eeldatavalt saab kohalike omavalitsuste elu reguleeriv alusseadus uuendatud enne järgmisi Riigikogu valimisi aastal 2023.

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaak Aab

Koosoleku juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Elika Saks

Protokollija