



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

23.11.2021 nr 14-2/8236-1

Tallinn

Koosolek toimus 08.10.2020 ning algas kell 11.00 ja lõppes kell 16.00.

Juhatas: komisjoni esimees Jaak Aab

Protokollis: Eliko Saks

Võtsid osa: komisjoni esimees Jaak Aab (riigihalduse minister), Kaia Sarnet (Rahandusministeerium), Ave Viks (Rahandusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Mihkel Juhkami (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Rakvere linnavolikogu esimees), Mikk Lõhmus (Rahandusministeerium), Mart Uusjärv (Rahandusministeerium), Toomas Sepp (Tallinna linna ombudsman), Airi Mikli (Riigikontrolli nõunik), Sulev Mäeltsemees (Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor), Jan Trei (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Andres Laisk (Saue vallavanem)

Elektrooniliselt võtsid koosolekust osa komisjoni liikmed: Georg Sootla (Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor), Pipi-Liis Siemann (Türi vallavanem), Karin Tenisson-Alev (Järva vallasekretär), Veikko Luhala (ELVL tegevdirektor)

Puudusid: Arne Koitmäe (riigi valimisteestuse juht), Liis Juulik (Saaremaa vallasekretär), Rait Pihelgas (Järva vallavanem), Jüri Mölder (Tartu linnasekretär), Vallo Olle (ekspert)

Kutsutud: Risto Kask (Rahandusministeerium), Olivia Taluste (Rahandusministeerium), Sulev Valner (Rahandusministeerium), Anneli Apuhtin (Tartu Linnavalitsus), Martin Kulp (Rahandusministeerium), Ott Kasuri (Eesti Linnade ja Valdade Liit), Kaie Kungas (Rahandusministeerium), Priit Pramann (Rahandusministeerium), Hele Põld (Tallinna Linnavolikogu Kantslei)

Elektrooniliselt võtsid koosolekust osa koosolekule kutsutud: Helin Leichter (Riigikogu põhiseaduskomisjon), Timo Torm (Rahandusministeerium), Mariko Jõeorg-Jurtšenko (Justiitsministeerium), Siiri Pirn (Riigikantslei), Nellika Valder (Riigi valimisteestus), Geili Heinmaa (Rahandusministeerium), Eliko Saks (Rahandusministeerium)

Päevakava:

1. Lühülevaade peamistest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kavandatavatest muudatustest;
2. Arutelu laudkondades;
3. Info edasistest plaanitud tegevustest ja ajakavast.

**Jaak Aab** tervitas komisjoni töös osalejaid, juhatas sisse koosoleku ning tutvustas päevakava ja töökorda. Päevakava kohta muudatusettepanekuid ei esitatud.

Koosoleku juhataja andis sõna Olivia Talustele.

## **1. Lühülevaade peamistest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kavandatavatest muudatustest**

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) muudatuste keskne eesmärk on kohalike omavalitsusüksuste enesekorraldusõiguse suurendamine – senisest rohkem otsustus- ja kaalutusõigust kohaliku elu korraldamisel. Suurem roll peaks edaspidi olema riigi poolt soovitude andmisel KOVidele ja parimate praktikate vahendamine nõustamise ja järelevalve raames. Seaduse muudatustega ei kujundata ümber KOVide olemust ega täidetavaid ülesandeid. Suund on õigusloome mahu vähendamine (nt kohalike omavalitsuse üksuste liitude seaduse ületoomine KOKSi, liigsete korduste kaotamine) ning hoiduda ülereguleerimisest.

### KOVide n-ö tuumikülesanded (KOKS § 6)

KOKS § 6 lõiked 1 ja 2 sisaldavad mittetäielikku loetelu KOV täidetavatest n-ö tuumikülesannetest, mis sisalduvad enamasti detailsemalt teistes seadustes. Muudatusega asendatakse senine KOV täidetavate n-ö põhi- või tuumikülesannete loetelu KOV tegevuse eesmärkidega. Akadeemilised eksperdid on leidnud, et KOV ülesannete loetelu peab KOKSis olema õigusselguse huvides pigem minimalistlik ja väärtuspõhine ning teenuse konkreetse kättesaadavuse ja kvaliteedi kriteeriumid tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada vajadusel valdkondlikes seadustes. Loobuda tuleks ülesannete jaotusest valdkonnapõhisteks ja institutsioonipõhisteks. KOKS § 6 lõikes 2 nimetatud ülesannete täitmine on KOVile valdkondlikest seadustest tulenev kohustus ning millise asutuse kaudu ülesandeid täidetakse, peaks olema KOVi sisemise korralduse küsimus. KOKS § 6 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks ning KOKS § 6 lõikes 1 sätestatud ülesannete loetelu asendatakse KOV tegevuse eesmärkidega.

### Valitsuse liikmelisuse piirang ametnikele

KOKS § 49 lõike 3 osas kavandatav muudatus – valitsuse liige ei või olla sama valla või linna ametiasutuse ametnik ja töötaja ega ametiasutuse hallatava asutuse juht. Nende rollide ühitamine toob praktikas kaasa rollikonflikte (valitsus teeb sh teenistuslikku järelevalvet ametnike/töötajate üle) ja ka võimalikke huvide konflikte. Ametnike erapooletus ei ole tagatud. Muudatus lahutaks poliitilised ja ametkondlikud volitused ja lahendaks senised vaidlused kohaldatavate normide osas. Nt poliitilisel ametikohal oleva isiku puhul ei kohaldu avaliku teenistuse seadus, samas valitsuse liikmeks oleva ametniku suhtes aga nimetatud seadus kohaldub. Rahandusministeeriumi andmetel kuulub 2021. aasta juuni seisuga 79-st KOVist 49-s valla- ja linnavalitsuse koosseisu ametnikud. Kõige sagedasemalt on valitsuse liikmeteks finantsjuhid ja sotsiaalosalakonna juhatajad.

### Ametnikust volikogu liikme volituste peatumine lõpetamise asemel

Riigikohtu 17.04.2020 otsuse 5-19-45 alusel tehtud ning 20.07.2021 jõustunud KOKSi muudatuse kohaselt peatatakse volikogu liikme volitused, kui ta töötab sama valla või linna ametiasutuses töölepingu alusel. Analoogselt KOV ametiasutuse töötajatega muudetakse ka sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuna töötamine volikogu liikme volituste peatumise (mitte lõppemise) aluseks. KOV ametnike ja töötajate piir on praktikas tihti hägune, pole õige neid antud juhul erinevalt kohelda.

### Siseauditeerimise korraldamine KOVis muutub võimalusest kohustuslikuks

Siseauditeerimise korraldamine muutub võimalusest kohustuseks, siseaudit tuleb KOVis läbi viia vähemalt kord nelja aasta jooksul. Siseauditeerimist võib korraldada moodustades ametikohta, luues vastava struktuuriüksuse või tellides siseauditi teenusena. Siseaudiitori kutsetegevuse korraldamiseks kinnitab valitsus enne valla- või linnaeelarve vastuvõtmist siseauditeerimise tegevusplaani, tagades selle täitmiseks vajalikud ressursid, ning kuulab eelnevalt ära volikogu ja revisjonikomisjoni seisukoha. Avatakse ka sisekontrollisüsteemi eesmärk, mille toimimise eest vastutab volikogu, kuid selle rakendamise eest KOVis vastutab valitsus.

### Kohalike elanike algatuse lihtsustamine

KOKS §-s 32 lihtsustab kohalike elanike algatuse õigus. Elanikud ei pea enam oma ettepanekut esitama eelnõu kujul, vaid seda võib teha kirjaliku põhjendatud taotlusena vabas vormis. KOV saab selle ise õigesse vormi valada. Lisaks võib elanike algatuse ettepanek puudutada ka muud kohaliku elu küsimust, mis ei vaja õigusakti kehtestamist.

Viiakse sisse võimalus algatada KOV elanike küsitluse korraldamine, algatamiseks on nõutav vähemalt 10% vastava KOVi elanike soov. Volikogu peab kuue kuu jooksul otsustama, kas küsitlus korraldatakse ja tal on õigus sõnastada täpne esitatav küsimus. Kui elanikud soovivad territooriumiosa üleandmist, siis enne algatuse arutelu volikogus tuleb läbi viia üleantava territooriumiosa elanike küsitlus.

### Volikogu sisekorraldus muudetakse vabamaks

KOKS §-st 47 jäetakse välja praktikas probleemne regulatsioon, mil komisjoni esimees ja aseesimees tuleb valida üheaegselt ning komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel (nt tagasiastumisel, umbusaldamisel, volituste lõppemisel või peatumisel), tuleb mõlemad uuesti valida. Lähtudes eesmärgist suurendada enesekorraldusõigust, peaks komisjonide kui volikogu sisemiste tööorganite kujundamine olema volikogu enda otsustusautonoomia.

Lisaks volikogu esimehele lubatakse ka volikogu aseesimehe koht palgaliseks muuta. Praegu saab palgaline olla esimees või aseesimees, aga mitte mõlemad.

KOKS §-i 40 lisatakse selgesõnaliselt volikogu ja valitsuse elektrooniliste vahendite abil toimuvate istungite ja koosolekute läbiviimise võimalus.

### Olemuselt omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemine

KOKS §-s 6 pakutakse välja olemuselt omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete üldised eristamiskriteeriumid. Aluseks sh Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahend 3-4-1-8-09. Seadusega KOVile pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab KOVile jätma ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra määramisel enesekorraldusõiguse. Seaduses peab märkima, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega ja seda riigieelarvest täies mahus rahastama.

Lisatakse selge seos KOVide ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimistega, kus edaspidi lepatakse kokku lisaks rahastamisele ka KOV poliitikameetmed ja ülesannete olemus.

### Õigusaktide kehtestamine

Volikogu ja valitsuse õigusaktide andmist puudutavad sätted, mis praegu sisalduvad kolmes paragrahvis (§ 7, § 23, § 31) koondatakse kokku § 7.

Volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid (HÕNTE) täies

mahus. Ka KOV õigusakti andmisel tuleb kaaluda sellega kaasnevaid mõjusid, akti andmist põhjendada ja koostada alati määruse seletuskiri.

Sätetatakse, et volikogu võib määrukses seada põhjendatud juhul minimaalseid isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid (nt lemmikloomade pidamise ja kaubandustegevuse eeskirjas), kui need on asjakohased ja kooskõlas selle eesmärgiga, mida määrus avalikes huvides taotleb. Nende piirangute seadmine peab arvestama seadusest tulenevaid piiranguid (kui seadus võimaldab laiemat vabadust, siis ei saa KOV seda kitsendada).

#### KOV roll kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel KOKSi

Tuuakse KOKS sisse KOV roll kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel. KOKS § 6<sup>1</sup> lõiget 1 täiendatakse – KOVide ühiselt täidetavaks ülesandeks lisatakse ettevõtluskeskkonna arengu kavandamine, suunamine ja elluviimine. KOV arengukava ja maakonna arengustrateegia koostamisel tuleb analüüsida ja kirjeldada ka ettevõtluskeskkonna arengu suundumusi ja vajadusi.

#### Piirkonna esinduskogud, KOV koostöö

Lisaks osavalla- ja linnaosakogudele antakse seaduses KOVidele sõnaselgelt voli moodustada ka muu nimetusega piirkondlikke esinduskogusid (nt kogukonnakogu, piirkonnakogu, kandikogu), mille eesmärgiks on vastavalt volikogu kehtestatavale statuudile piirkonna elanike kaasamine KOV juhtimisse. Praegu on osavaldu ja muid kogusid enam-vähem sama palju.

Senine kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus tunnistatakse kehtetuks. Omavalitsusliitude regulatsioon tuuakse üle KOKS 10. peatükki (KOVide koostöö). Maakondliku liidu regulatsioon tuuakse üle oluliste muutusteta. Üleriigilise liidu puhul märgitakse seaduses, et selleks on Eesti Linnade ja Valdade Liit.

KOV võib teisele KOVile ja KOV liidule anda ülesandeid täitmiseks halduslepinguga ilma täpse volitusnormita, kui see ei puuduta KOV organite ülesandeid ja seadus ei sea piiranguid.

#### Valla- ja linnasekretärid (KOKS § 55)

Valla- ja linnasekretärid on kavandatud vabastada kantselei juhtimise kohustusest ehk neil võimaldatakse keskenduda eelkõige juriidiliste ülesannete täitmisele. Muudatus ei keela sellegipoolest vallasekretäril ka kantseleid juhtida, kui nii kohapeal otsustatakse.

Alates aastast 2025 enam ei võimaldata valla- ja linnasekretäriks nimetada vaid kutsetunnistuse omanikke (mida anti välja enne 2011), peab olema kõrgharidus õigusteaduses. Kes sel ajal juba tegutsevad kutsetunnistuse alusel KOVis valla- ja linnasekretärina, saavad ametis jätkata.

#### Arengu kavandamine

Maakonna arengustrateegia tegevuskava võivad KOVid volitada maakonna koostööorganile kinnitamiseks. Arengustrateegia ise tuleb endiselt kinnitada volikogudes.

KOV arengukavas tuleb näha edaspidi selgelt ette ka elamumajanduse arengusuunad (KOV tuumikülesannete sõnastus muudetakse eesmärgipäraseks/üksikuid ülesandeid, sh elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamist selles enam ei reguleerita).

#### Vara valitsemine

KOKS § 34 lisatakse KOV vara heaperemeheliku kasutamise põhimõtte analoogselt riigivaraseadusega. Vara heaperemeheliku kasutamise eesmärk on vältida ebamõistlikku kulu ja saada kasu ehk saavutada soovitud tulemus.

## ELVL ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimiste sisu laiendamine (KOKS § 65)

KOV täidetavate ülesannete riiklikus või omavalitsuslikus olemuses lepatakse kokku ELVL ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimistel. Läbirääkimiste sisu laiendatakse eelarveläbirääkimistelt ka poliitikameetmete osas kokkuleppimisele.

## Volikogu liikme õigus saada teavet

Täpsustatakse KOKS § 26 sõnastust ehk volikogu liikme õigust saada teavet, kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks ja lisatakse selged teabe andmisest keeldumise alused.

## Võimaliku täiendava juhtimismudeli piloteerimine

Arutelu all on olnud ka võimalik uus (täiendav, mitte senise asemel) KOV juhtimismudel: volikogu liikmetest moodustuva valitsuse ja tegevdirectori/kantsleri tüüpi tegevjuhiga. KOKSi eksperdikomisjon pidas võimalikuks huviliste olemasolul piloodi läbiviimist, et testida praktikas uut mudelit enne selle KOKSi n-ö põhiteksti sisse viimist. Praegu see teema pole eelnõus sisustatud. Hetkel on seisukoht tegeleda selle teemaga hiljem eraldi, kui mõni KOV realselt soovib uut täiendavat juhtimismudelit rakendada.

**Andres Laisk.** Olen pessimistlik arengukava sisu osas suuniste andmisel, st mis peab olema arengukavas kajastatud. See võib kaasa tuua olukorra, kus erinevate riigiametite poolt antud ettepanekud on arengukava suhtes ebaproportsionaalselt mahukad. Arengukava struktuuri määrab volikogu ning selle proportsionaalsus on oluline, suure osa arengukavast moodustab haridus- ja sotsiaalvaldkond. Teiseks, kui rääkida omavalitsusüksuste liitudest, siis KOVidel on võimalus moodustada liite, mitte aga kohustus. Samas aga maakondliku arengukava ja -strateegia koostamine on kohustuslik. Ma ei pea sellist lähenemist õigeaks. Mõistetav on kui nt toetusrahade eelduseks on maakondliku arengukava ja -strateegia koostamine. Maakondlike arengukavade koostamise mehhanism on probleemne.

## **2. Arutelu laudkondades**

Koosoleku juhataja andis sõna Sulev Valnerile, kes tutvustas laudkondade arutelu töökorraldust. Koosolekul osalejad jagatakse kolme laudkonda, kus arutatakse 2x45 minuti vältel etteantud teemadel. Iga laudkond esitab kuni 15-minutilise kokkuvõtte ettepanekutest, tähelepanekutest arutatud teemade osas.

Toimus arutelu laudkondades.

### 2.1. Laudkond 1. Moderaator: Mart Uusjärv. Teemad: KOKS üldsätted §-d 1–8.

**Mart Uusjärv** esitas laudkonna ettepanekud:

2.1.1. Täiendada § 2 lg 1 p 1 ning lisada, et kohalik omavalitsus rajaneb lisaks riigi territooriumi haldusjaotusele ka riigi territooriumi halduskorraldusel.

2.1.2. § 3 (kohaliku omavalitsuse põhimõtted) sõnastada punktide asemel väärtuspõhisena või ühendada §-d 2 (kohaliku omavalitsuse mõiste) ja 3 (kohaliku omavalitsuse põhimõtted).

2.1.3. Asendada § 3 punktis 7 sõna „tagamine“ sõnaga „korraldamine“ (kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel: 7) avalike teenuste korraldamine soodsaimatel tingimustel).

2.1.4. § 4 (omavalitsusorganid) punktis 1 jätta enne sõna „omavalitsusüksuse“ välja sõna „kohaliku“.

2.1.5. § 6 (omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus) lõikes 1 ei peaks ettevõtluskeskkonda eraldi välja tooma, kuna maakonna arengustrateegias on see märksõnaga sees (eelnõu § 37<sup>3</sup> lg 3 p 1: arengustrateegia koostatakse maakonna kohta ja selles esitatakse vähemalt majandusliku, sealhulgas ettevõtluskeskkonna, ja sotsiaalse ning rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;).

2.1.6. § 6 lg 3 ja 4<sup>1</sup> (riikliku ülesande määratlemine) sõnastuse üle oli aktiivne arutelu mh kas peaks olema sõnaselgelt kirjas selliste ülesannete kulude katmine riigieelarvest. Airi Mikli esitab alternatiivse sõnastusettepaneku.

2.1.7. § 6<sup>1</sup> (omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine) lõikes 3<sup>1</sup> viia volitus riigieelarve seadusesse või rakendussätetesse.

2.1.8. § 7 (volikogu ja valitsuse õigusaktid) lg 3<sup>1</sup> – viia ühisameti haldusakti puudutav säte § 62<sup>1</sup> (omavalitsusüksuste ühisametid ja -asutused) koosseisu.

2.1.9. § 7 lg 4 (volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid) – kas saab konkreetselt tuua välja nõuded seletuskirja ja mõjude hindamise osas.

2.1.10. § 7 – tõsta lõiked 5 ja 6 kokku.

2.1.11. § 7 lõikes 10 asendada sõna „vormistatakse“ sõnaga „tõlgitakse“.

2.1.12. § 8 (valla ja linna põhimäärus) – vaadata üle, mis peab olema põhimääruses sätestatud.

2.1.13. § 32<sup>1</sup> lg 6 – kohaliku rahvaküsitluse tulemust ei peaks volikogu kinnitama.

2.1.14. KOFSi ja KOKSi liitmine (Toomas Sepa ja Airi Mikli ettepanek).

Toimus arutelu.

**Hele Põld.** Eelnõu § 8 p 1 sätestab, et valla või linna põhimääruses sätestatakse siseauditeerimise üldine töökorraldus, § 48<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> sätestab seevastu, et kui omavalitsusüksus rakendab siseaudiitori kutsetegevusele vastavat siseauditeerimist, kehtestab volikogu siseauditeerimise korra. Kui KOV siseauditeerimist ei rakenda, siis miks panna kohustus sätestada põhimääruses selle üldist töökorraldust?

**Anneli Apuhtin.** Mida peab põhimääruses siseauditeerimise üldise töökorraldusena reguleerima? Kuidas teemasid jagada kahe akti vahel (volikogu kord ja põhimäärus)? Samuti sätestab KOKS, et põhimääruses tuleb sätestada valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise kord. Leian, et see nõue on ebamõistlik, nt Tartu linnas ei ole 20 aastat uusi ametiasutusi moodustatud. Nende moodustamiseks, ümberkujundamiseks ega lõpetamiseks pole vaja põhimääruse regulatsiooni, vastava otsuse saab teha KOKSi alusel.

**Mikk Lõhmus.** KOVide enesekorraldusõiguse põhimõttest lähtuvalt tuleb igal KOVil ise põhimääruses sisustada siseauditeerimise üldine töökorraldus.

**Hele Põld.** Kohaliku rahvaküsitluse tulemust ei peaks volikogu kinnitama (eelnõu § 32<sup>1</sup> lg 6). Kinnitamise õigus peaks olema rahvaküsitluse korraldajal.

**Toomas Sepp.** Analoogne lahendus on KOKS § 45 lõikes 3, kus sätestatakse, et salajasel hääletamisel otsustatavaid isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata. Isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena. Hääletamisetulemused vormistatakse siiski volikogu otsusena.

## 2.2. Laudkond 2. Moderaator: Mikk Lõhmus. Teemad: volikogu ja valitsus §-d 16–31.

**Mikk Lõhmus** esitas laudkonna ettepanekud:

2.2.1. § 49 – ametniku õigus kuuluda valitsuse kui organi koosseisu. Laudkond toetab eelnõu muudatust, millega kehtestatakse valitsuse liikmelisuse piirang ametnikele. Valitsuse liikmete ülesandeks saab KOV tegevusvaldkondade üldine suunamine ja juhtimine, mitte aga konkreetsete struktuuriüksuste töö juhtimine ja korraldamine. Kerkis küsimus: kas valitsuse liikmelisuse piirang ametnikele võib tekitada mõningates KOVides (nt Ruhnus) olukordi, kus ei leita vastavaid isikuid? Risk on, et väiksemates KOVides võib olla keerulisem leida valitsusse väljastpoolt ametiasutuse ametnikke ja töötajaid muid liikmeid.

**Airi Mikli.** Valitsuse liikme ja ametiasutuse ametniku rollide ühitamine võib kaasa tuua nii huvide konflikte kui ka rolli konflikte, nt valitsus teeb teenistuslikku järelevalvet – kontrollib tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust – valitsuse koosseisu kuuluva ametniku üle.

Teenistuslik järelevalve ei saa olla eesmärgipärane kui ametnik valitsuse liikmena sisuliselt kontrollib enda tegevust.

**Sulev Valner.** Tuues *paralleeli* Vabariigi Valitsusega – Vabariigi Valitsuse liikmed on peaminister ja ministrid, liikmeks ei saa olla ministeeriumi valitsemisalas tegutsevate valitsusasutuste juhid.

2.2.2. § 19 lg 2 p 1<sup>2</sup> – laudkond toetab muudatust, millega peatatakse volikogu liikme volitused, kui ta on nimetatud sama valla või linna ametiasutuse ametnikuks. KOV ametnike ja töötajate eristamine on ka omavalitsuste kaupa väga erinev. Kuid muudatuse pinnalt kerkis lauale küsimus, kas tuleks peatada volikogu liikme volitused ka siis, kui ta on sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juht?

**Mihkel Juhkami.** Volitused tuleks volikogu liikmena peatada ka hallatava asutuse juhil. Toimus aktiivne arutelu praktikas kerkinud hallatava asutuse juhust volikogu liikme võimalike huvide konflikti situatsioonide üle.

2.2.3. § 17 lg 4 – laudkond toetab muudatust, mille alusel võib nii volikogu esimehe kui ka aseesimehe ametikoht olla palgaline.

**Airi Mikli.** Kas kõik aseesimehe kohad võivad olla palgalised lisaks volikogu esimehele?

**Mikk Lõhmus.** See on volikogu otsustada.

2.2.4. Toetati ka § 47 lõike 1<sup>6</sup> muudatust, mille kohaselt kaotatakse komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegse valimise nõue volituste lõppemisel seoses umbusaldamisega, tagasiastumisega, volikogu liikme volituste lõppemise või peatumisega.

**Airi Mikli.** Kas on vajalik seaduses eristada volikogu alaliste ja ajutiste komisjonide moodustamist (KOKS § 47 lg 1)? Kas tegemist pole mitte iganenud sättega ning puudub vajadus seaduses nimetada komisjoni moodustamise aega (alaline, ajutine).

**Mikk Lõhmus.** Kõik komisjonid moodustatakse volikogu volituste ajaks.

2.3. Laudkond 3. Moderaator: Martin Kulp. Teemad: vara heaperemehelik kasutamine, sisekontroll, siseauditeerimine, piirkondlikud esinduskogud, osalemine ühingutes, KOV koostöö, liidud, arengu kavandamine jm.

**Martin Kulp** esitas laudkonna ettepanekud:

2.3.1. Üldisem küsimus vara valitsemise alustest, volikogu kehtestavast korrast ja omakorda õigusest edasi volitada valitsusele. Nt § 34 lg 2 - valla või linna vara valitsemise alused ja korra kehtestab volikogu, kes võib volitada vara valitsemise korra kehtestamise valitsusele.

Tallinna esindaja tõstatas küsimuse, mis vahe on lõpuks § 22 volikogu kehtestataval vara valitsemise alustel, siis alustel ja korral ning seejärel valitsuse volitusel viimaseid täpsustada või ise kehtestada. Ta tegi ettepaneku, et volikogu võib volitada otsustamise valitsusele samas volikogu korras, aga mitte anda valitsusele eriõigust ise korda kehtestada.

Oli arutelu, kuid leiti, et ikka peaks selline paindlikkus jääma, ehk peale mõnetise juriidilise segaduse valitsuse õigus vajadusel volikogu korda muuta probleeme ei tekitaks.

2.3.2. Sisekontrolli süsteemi sõnastus võib väikese valla seisukohast olla sõnastatud keeruliselt ja see võib kujuneda nendele koormaks (hinnanguliselt u 40 000 eurot). Teisalt, teenuse saab tellida ka liidulises koostöös ühiselt teiste KOVidega.

Taas Tallinna esindaja tõstatatud küsimus, mis on esitatud eraldi ka kirjalikult. Selgusetuks jäi § 48<sup>1</sup> lg 6, milles varasemalt oli täpsustus „kui kohaliku omavalitsuse üksuses on

moodustatud siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastav ametikoht või loodud vastav struktuuriüksus“, siis nüüd on ainult „siseaudiitori aruannet arutatakse volikogus vähemalt üks kord aastas enne majandusaasta aruande kinnitamist“. Tekkis küsimus, kas siseauditi aruanne tuleb esitada iga aasta või iga nelja aasta tagant. Üldiselt peeti siiski sisekontrolli reegleid vajalikuks miinimumiks, mis peaks ikkagi kohustuslik olema.

2.3.3. Arengu kavandamine KOVi ja maakondlikul tasandil (5<sup>1</sup> peatükk). Kas maakondade arengu kavandamine peab tingimata olema KOV kohustus ja kes maakonna arengukava kinnitama peaks? Või peaks see pigem olema eeldus, kui soovitakse kasutada täiendavaid riiklikke või EL vahendeid. Pigem võiks olla selge ühine ülesanne, nagu täna.

Arutelu küsimuse üle, kas kuidagi saaks maakonna arengukava jätta MARO otsustada ja kinnitada põhjendusel, et KOVi tahe on MAROs esindatud läbi tema esindaja(te). Volikogu saab esindajale omakorda anda selleks üldise volituse ja piirid. Kritiseeriti just kinnitamise vormi (läbi määruse ja selle avaldamist Riigi Teatajas) vs MAROs esindajate poolt sõlmitav ühine koostöölepe. Praktilise probleemina, mida see väldiks, toodi, et volikogud lisavad juurde kõrval- ja lisatingimusi. Minister oli pigem skeptiline maakonna arengustrateegia vabatahtlikuks muutmise osas, kuid lubas kohapeal, et analüüsitakse, kas korralduses ja vormis saaks midagi paindlikumaks muuta.

2.3.4. Ametkondliku sisendi osakaalu kohustuslikkus valdkondlikes arengukavades ja riigiametite sisendi (diktaadi) vohamise piiramine.

Mihkel Juhkami tõstatatud mõte. Arutelu käigus toodi näitena ÜVVK, jäätmete ja reovee käitlusega seotud kavad, mida tõepoolest ministriumid kipuvad KOV arengukavaks nimetama ja seejärel nõudma KOVidelt erinevate tehniliste tingimuste seal sätestamist ja mõistagi nende järgimist. Oleme seni kooskõlastuskirjades sundinud ministriume siiski loobuma spetsiifilisi valdkondlike kavasid KOV arengukavaks nimetamast, vaid lubanud need nimetada „analüüsideks“ ja lisada arengukavade juurde. Seda läbi enesekorralduse argumendi. Ehk kui reoveekava ei jäta KOVile valikut, vaid annab ette määratluse, milliste parameetritega lahendust tuleks alates teatud elanike arvust kasutada. Ministriumite kavad on suunatud lahendama pigem küsimust, milline reovee tehniline lahendus tagab parima reovee käitluse, aga mitte küsimust, milline lahendus on kohapealseid olusid arvestades ühele või teisele KOV piirkonnale parim kompromiss, säästlikum või perspektiivikum. Seega võib riigiametite poolt tulenev suunis olla oma valdkondliku standardi manuaal ja mitte KOV enda vajadusi arvestav kava.

Keeruline küsimus on, kas ja kuidas seda üldse piirata saab muul moel, kui täna, et ei lase neid tehnilisi dokumente nimetada KOV arengukavaks ega selle osaks? Selge on aga, et jäätmemajanduses ja teistes valdkondades on omad nõuded, millest KOV ka tihti mööda vaadata ei saa.

2.3.5. Arutelu § 37<sup>1</sup> lõike 2 täienduse üle (arengukava ja eelarvestrateegia on aluseks omavalitsusüksuse eelarve koostamisel, pikaajaliste kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel, investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel).

Seletuskirja lisada juurde, et pikaajaline tähendab majandusaastast üle minevat aega (et ei peaks iga-aastast jooksvat kohustust kajastama).

2.3.6. § 37 lg 2 p 1 ning elamumajanduse ja turvalisuse pikaajalised suundumused ja vajadused on arengukavas liiga kitsas nimetus, tuleks kasutada sõnastust „turvaline elukeskkond ja ruumiloome“.



Laudkonda häirisid valdkondlikud sõnad „elamumajandus“ ja „turvalisus“ ja argumendina toodi välja sama loogika, mida eelnõu seletuskiri rõhutab § 6 juures – me ju teisi valdkondi ei rõhuta. Elamumajanduse mõistele keskenduti veel eraldi – rõhutati, et ei saa aru, mida see tähendab ja kuidas KOV seda sisustama peaks. Tehti ettepanek see ikkagi eraldi sättena ära defineerida.

2.3.7. Ettevõtluskeskkonna memorandumisi sisu peaks jõudma vähemalt seletuskirja ja seal avada ootust KOVile. Põgus arutelu konkreetsema ülesandena KOVile sätestamise võimalikkusest. Kohustuslikkust ei pooldatud, kuid sooviti, et seletuskiri kirjeldaks näitlikult, mida KOV saab ettevõtluse heaks teha.

2.3.8. Arutelu § 47 lg 1<sup>3</sup> muudetud sõnastuse üle: volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindatust volikogus. Komisjonide moodustamisel peab arvestama erakondade esindatusega. Pigem järeldati siiski, et poliitilise kultuuriga seonduvaid küsimusi ei saa seadusega ammendavalt lahendada ning on kaheldav, kas muudatus viib soovitud eesmärgini – anda kõigile volikogus esindatud nimekirjadele juurdepääs kõigi volikogu komisjonide tööle.

2.3.9. Jan Trei tegi ettepaneku ELVL kaudu KOKSi muudatuste teemadel infopäeva korraldamiseks jaanuaris-vebruaris 2022.

### **3. Info edasistest plaanitud tegevustest ja ajakavast**

Tegevused ja indikatiivne ajakava:

- komisjonist saadud sisendi põhjal eelnõu täiendamine, jätkuv konsulteerimine teiste ministeeriumitega
- november – eelnõu esimene kooskõlastusring EISis ministeeriumite, ELVLi jt osapooltega (umbes kalendrikuu)
- kooskõlastusringi märkuste läbitöötamine, eelnõu täiendamine
- detsember–jaanuari algus – Justiitsministeeriumi kooskõlastusring (umbes kalendrikuu)
- veebruar 2022 – eelnõu esitamine valitsusele
- KOKSi muudatused saavad loodetavasti seaduseks enne 2023. aasta Riigikogu valimisi.

Jaak Aab ja Mart Uusjärv tänasid komisjoni liikmeid ja teisi komisjoni tööst osavõtjaid sisukate arutelude eest.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Jaak Aab  
Koosoleku juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Elika Saks  
Protokollija