



**EESTI LINNADE LIIT**  
Association of Estonian Cities

POLIS suvekonverents

**Kohalik omavalitsus kui Eesti riigi  
taastamise vundament –  
kas ka muudatuste mootor !**

Aruküla, 25. august 2016

Jüri Võigemast

## **Ajalikkus ja/või ajatus**

**\* Meie avaliku halduse loomise 150. aastapäeva tähistamine.**

*//Õeldud, et teadaolevalt võeti 1866. aastal vastu esimene nn maarahvaga seotud omavalitsusseadus: Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male.//*

**\* Eesti Vabariigi taastamise 25. aastapäeva tähistamine.**

## I osa: Ajalugu kui **tuleviku teerajaja**

## II osa: Kohalik omavalitsus ja reformid – kas vallad ja linnad saavad **muudatuste mootoriks?**

- \* *Haldusreform ja omavalitsused*
- \* *Riigireformi järgmised etapid*
- \* *Haldusreformi seaduse vastavusest põhiseadusega*
- \* *Kas on võimalik tagada ühiskonna efektiivne ning sidus toimimine ja avaliku võimu jätkusuutlik partnerlus?*
- \* *Fiskaalautonoomia ja kohalikud omavalitsused – olukord ja võimalikud arengud Eestis*
- \* *Linnad kui **muudatuste mootor***
- \* *Vallad kui Eesti arengu kindlustaja*
- \* *Maakonna võimalikust rollist uues haldus-territoriaalses olustikus*
- \* *Vald kui kohaliku omavalitsuse üksus ja kavandatav haldus**reform***

**Kui vaadata pikka perioodi, siis**

- \* **Kus ja millised on kvaliteedi muutuse sõlmpunktid ?**
- \* **Kas võtmeküsimuseks on osutunud (uute) võimaluste loomine ?**

## **Sõlmpunktid**

- \* Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1985)

//subsidiarsuse põhimõte, omavalitsuse autonoomia ... ehk üldtunnustatud alused kokkuleppena//

...

- \* Kohaliku omavalitsuse aluste seadus (1989)
  - \* Eesti Vabariigi põhiseadus (1992)
  - \* Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993)
- ehk – see on **muutuste institutsionaliseerumine**

...

**Omavalitsuste üleriigiline nõupäev 11. veebruaril 1994**

**Omavalitsuste üleriigiline nõupäev  
11. veebruaril 1994**

# Omavalitsuste üleriigiline nõupäev 11. veebruaril 1994

*Eesti Linnade Liit  
Eesti Maaomavalitsuste Liit  
Eesti Omavalitsusliitude Ühendus*

**OMAVALITSUSTE ÜLERIIGILINE  
NÕUPÄEV**

**SAKALA KESKUS  
11. VEEBRUAR 1994.a.**

**1994. aasta 11. veebruari nõupäevast  
omavalitsuste loosse:**

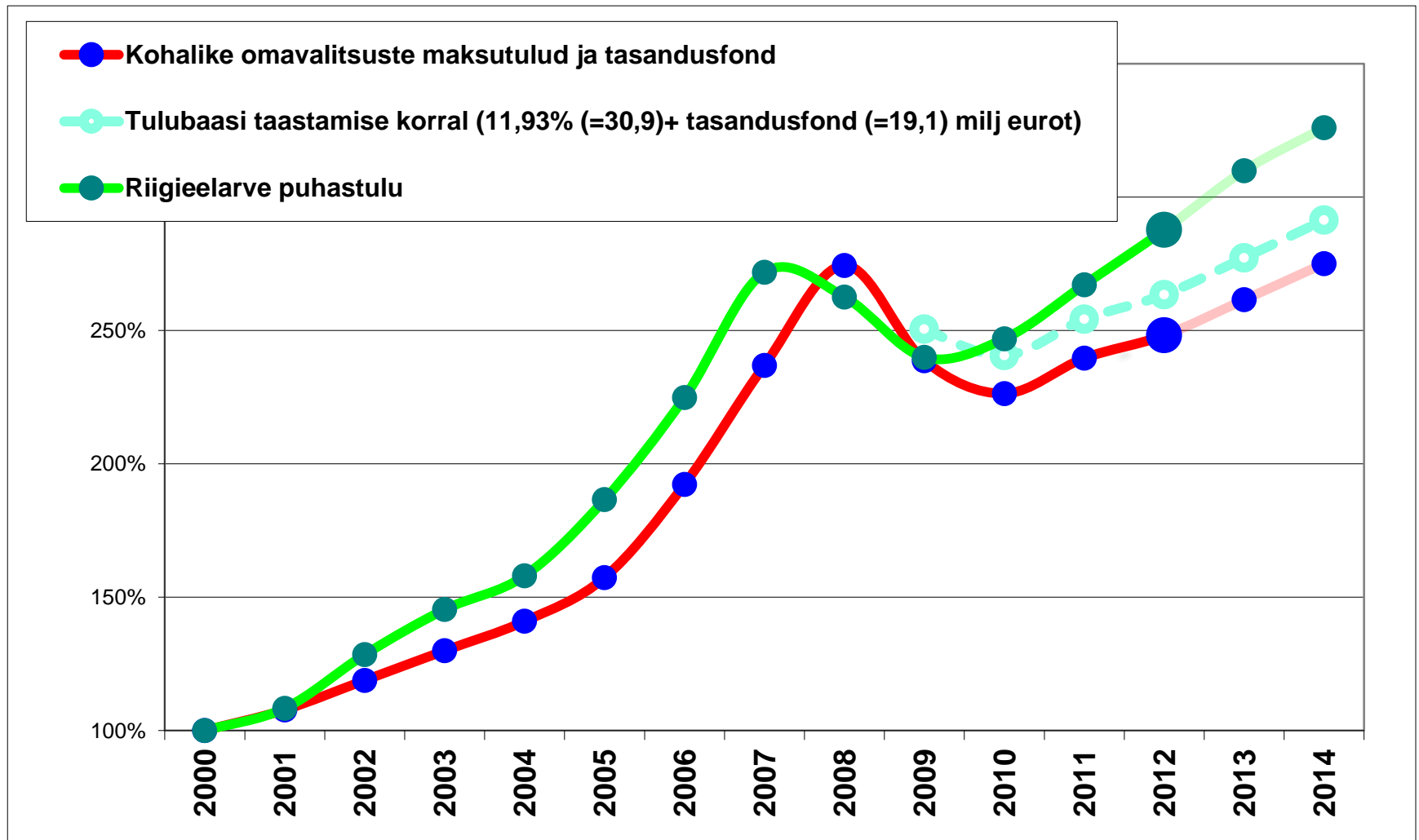
- **Omavalitsusliitude Koostöökogu**
- **Vabariigi Valitsuse ja Omavalitsusliitude Koostöökogu eelarveläbirääkimised**

**Riigi 2009. aasta negatiivne lisaeelarve &  
seadusemuudatused, kohalike omavalitsuste tulubaasi  
kärbe**

**//murdepunkt. Kriisist väljumise lahendused?//**



# Majandusprotsess ja millised olid/on keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste valikud 2009, 2010 ... 2016-2019) KOV suunal?



**Ajalikkus ja/või ajatus**

**Riigikohtu otsus 16. märts 2010**

Riigikohtu otsus 16. märts 2010

## Resolutsioon

1. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste **õigustloovate aktide andmata jätmine**, mis:

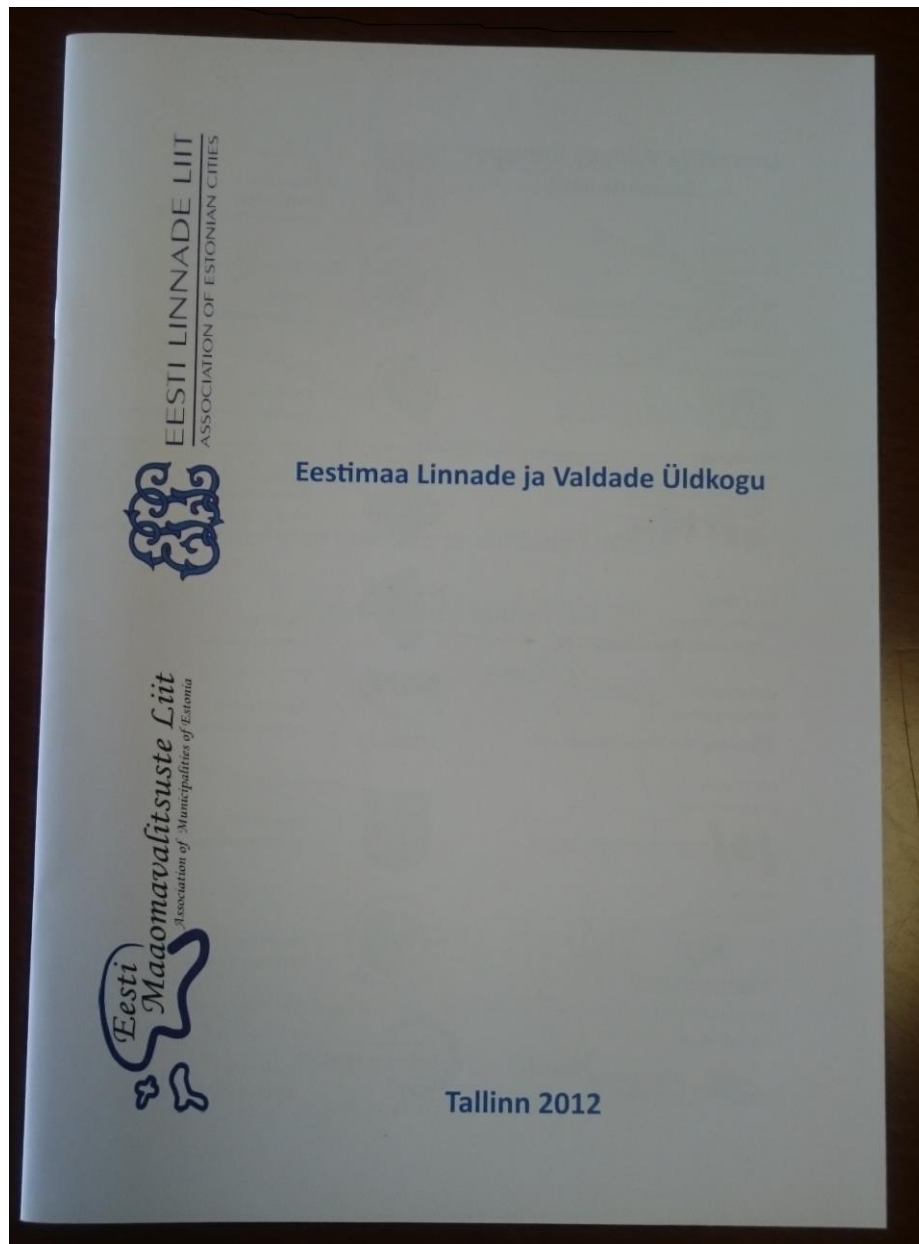
1. sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on **omavalitsuslikud ja millised riiklikud**;

2. **eristaksid** kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud **raha** riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud **rahast** ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste **rahastamise riigieelarvest**.

**Kohaliku omavalitsuse kui riiklikult tähtsa  
küsimuse arutelu Riigikogus (2010)**

*//Võti - riigi ja kohalike omavalitsuste **partnerlus**//*

# Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu 31.märtsil 2012





## Linnade ja Valdade Üldkogu 31.03.2012

Linnade ja Valdade üldkogul käsitleti kolme kohalike omavalitsuste jaoks olulist teemat, ettepanekute paketti:

- \* **Regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse reform** või riigi halduskorralduse muutmine;
- \* **Finantseerimiskorraldus** maakondliku juhtimise ja kohaliku omavalitsuse muudatuste tagamiseks;
- \* **Ettepanekud Euroopa Liidu järgmise perioodi (2014–2020) toetusvahendite kasutamiseks.**

# Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu 31.märtsil 2012



**... ja igapäevane tavaprotsess**



## **ELL juhatus 23. august 2016**

- \* Arvamuse kujundamine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile Kõpu Vallavolikogu 30. juunil 2016 esitatud ja 25. juulil 2016 täiendatud taotluse kohta haldusreformi seaduse osas.**
- \* Omavalitsusliitude Koostöökogu ja Valitsuskomisjoni eelarveläbirääkimised 2017. aasta riigieelarve küsimustes - ajagraafik ja sõlmküsimused.**
- \* Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõust (raske ja sügava puudega lapse lapsehoiuteenus KOV teenuseks; SOM/16-0822).**
- \* Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõust (alaealiste komisjonide tegevuse lõpetamine; SOM/16-0823)**

- \* **Noorsootöö seaduse ja Eesti Vabariigi haridusseaduse muutmise seaduse eelnõust (huvitegevuse toetusest)**
- \* **Vabariigi Presidendi valimiste korraldusest 2016.**
- \* **SOM ja MKM tagasiside ELL ettepanekule seoses liikumispuudega või pimedat inimest teenindava sõiduki parkimiskaartide väärkasutusega.**
- \* **ELL esindajate kaasamine Eesti delegatsiooni ÜRO kliimaläbirääkimiste konverentsile COP 22.**
- \* **Tulumaksu laekumine kohalike omavalitsuste eelarvetele 2016. aastal (jaanuar-juuli).**

**... ehk kokkuvõtvalt:**

**\* Omavalitsuslikud ülesanded ja/või riiklikud kohustused**

**\* Ressursikatte tagamine ja korraldus kohalike valitsuste poolt korraldatavate ülesannete täitmiseks**

**+ haldusreformi küsimused – tagasiside Riigikohtule**

# **Haldusreformi seaduse eelnõu ettevalmistamine ja haldusreform**

.

**Kas ja kus on kvalitatiivsete muudatuste  
sõlmpunktid (täna ses haldus)reformis**

# **Haldusreformi seaduse eelnõu ettevalmistamine ja haldusreform**

## **ELL seisukohad**



# ELL seisukohad lühidalt kokku võetuna:

1. Reformi sisu ja kohalike omavalitsuste rahastamismudeli küsimused - **lisada eelnõule KOV tulubaasi tugevdamise põhimõte ja vastav rahastamismudel**
2. **ELL toetab vabatahtliku ühinemise suunda** ega toetada sundühendamise ideed
3. Vabatahtliku ühinemise ja valitsuse algatusel ühendamise **etapid ühes valimisperioodis? Pigem mitte.**
4. **Kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalse elanike arvu nõude põhiseaduspärasust.**
5. Osavald ja linnaosa haldusreformi protsessis.



# Haldusreformi seaduse eelnõu ettevalmistamine:

## ELL tagasiside eelnõule:

Eesti Linnade Liit kooskõlastas haldusreformi seaduse eelnõu,

eelnõu kooskõlastati tingimuslikult ning eeldusel, et:

koos haldusterritoriaalse reformi läbiviimisega tõstetakse ka omavalitsustele eraldatavat tulumaksumäära ja reformi tulemusena tekivad senisest suutlikumad omavalitsused.

*(ELL kiri Rahandusministeeriumile 14.01.2016 nr 5-1/245-1 ja Lisa 1)*

Otselink: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ca3bb355-50ff-45a1-8eda-58340b8828dd#r56bQMaV>

Sh, eelnõu kooskõlastamisel esitati Eesti Linnade Liidu poolt ELL volikogu **konkreetsed ettepanekud kohalike omavalitsuste tulubaasi suurendamise kohta.**



## **ELL üldisemad ettepanekud:**

**1:** Peame oluliseks ja teeme ettepaneku, et kohalike omavalitsuste tulubaasiga seonduv - **tulubaasi tugevdamise põhimõte ja vastav rahastamismudel** - ei oleks kirjas ainult haldusreformi kontseptsioonis, vaid oleks üks osa käesolevast haldusreformi seadusest. **Kohalike omavalitsuste tugevdamise rahastamismudel peaks olema vastu võetud koos haldusreformi seadusega.**

## **Eelnõu kooskõlastustabel: Teadmiseks võetud.**

Haldusreformi raamseadus on reformi ettevalmistamise esimene etapp. **Enne raamseaduse vastuvõtmist Riigikogus esitatakse valitsusele ka haldusreformiga seonduvate valdkonnaseaduste muutmise seaduse eelnõu**, mis sisaldab teisi valdkondlikke muudatusi lisaks haldusterritoriaalsete muudatuste ettevalmistamise protsessile.

Samuti, tulubaasi kujundamisega seonduvalt:

**Eelnõu seletuskiri (lk 3)**

**1.1. Sisukokkuvõte**

...

**Omavalitsuste ülesannete täitmiseks eraldatava tulubaasi kujundamisega seonduv** vaadatakse üle kõnesoleva eelnõu jõustumise järel valdkonnaseaduste edasise menetluse käigus konkreetsete üleantavate ülesannete lõikes ja sätestatakse haldusreformiga seotud valdkonnaseaduste muutmise seaduses.

...

**ELL üldisemad ettepanekud:**

**2. ELL toetab kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemise suunda linna- või vallavolikogu algatusel **ega toeta kohaliku omavalitsuse sundühendamise ideed.****

**Eelnõu kooskõlastustabel: Teadmiseks võetud.**

Nii teiste riikide kui Eesti varasem praktika näitab, et reforme ei ole võimalik lõpuni ellu viia vabatahtlikult, mistõttu on ka kavandatava reformi elluviimise tagamiseks nähtud Vabariigi Valitsusele ette võimalus algatada KOVide ühinemine, kui see ei toimu kõigi piisava iseseisva avalike teenuste osutamise ja korraldamise võimekuseta KOVides vabatahtlikult.

**Valitsuse eesmärk on toetada erinevate meetmetega KOV omaalgatuslikke ühinemisi ning Vabariigi Valitsuse algatusel KOVe ühendada ainult äärmise vajaduse puhul.**

## **ELL üldisemad ettepanekud:**

**3.** Eelnõus sätestatu kohaselt kattub osaliselt kohaliku omavalitsuse üksuste volikogu algatusel kavandatava ühinemiste ettevalmistamise ja Vabariigi Valitsuse algatusel kavandatava kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamise periood.

**Leiame, et kahe erineva iseloomuga ühinemisprotsessi ajalise ühitamise kava ei ole asjakohaselt lõpuni läbi mõeldud ning tekitab protsessi käigus segadust.**

## **Eelnõu kooskõlastustabel: Teadmiseks võetud, Arvestatud**

Täpsustame seletuskirja ja selgitame, et volikogu algatusel kavandatava ühinemiste ettevalmistamise ja Vabariigi Valitsuse algatusel kavandatava kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamise perioodid ei kattu. **Omaalgatusliku ühinemise periood lõpeb 01.01.2017.** Sellest hetkest algavad valitsuse volitused ja tegevus KOV ühinemiste algatamiseks

## **ELL üldisemad ettepanekud:**

**4. Palume kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alampiiri, käesoleval juhul vähemalt 5000 elanikku, kehtestamise õiguspärasust, arvestades kohaliku omavalitsuse määratlust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS § 2. Kohaliku omavalitsuse mõiste) ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (Artikkel 3. Kohaliku omavalitsuse mõiste).**

## **Eelnõu kooskõlastustabel: Teadmiseks võetud. Arvestatud.**

Arvestame seletuskirja täiendamisel. KOKS § 2 ütleb, et omavalitsus seaduste alusel korraldab ja juhib iseseisvalt kohalikku elu. Sarnane sõnastus on ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta viidatud artiklis. **KOV toimimise aluseid** saab seadusandja kehtestada ja muuta.

# KOKS:

## § 2. Kohaliku omavalitsuse mõiste

(1) Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite **õigus, võime ja kohustus** seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

(2) Kohalik omavalitsus:

- 1) rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel;
- 2) teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel.

**Ning:**

**Euroopa kohaliku omavalitsuse harta määratlus:**

**Artikkel 3. Kohaliku omavalitsuse mõiste**

1. Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite **õigust ja võimet** seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

2. Seda õigust kasutavad salajase, otsese, ühetaolise ja üldise hääletamise teel vabaltvalitud esinduskogu liikmed.

Esinduskogul võivad olla talle aru andvad täitevorganid. See säte ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.

## **Omavalitsusliitude poolt koondatud üldisemad ettepanekud:**

**5:** Eelnõu §-s 25 (vt §28) kavandatava kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise sätetes sisalduv osavalla või linnaosa regulatsioon ei anna üheselt arusaadavat kindlust, **mida osavalla või linnaosa all mõeldakse ja missuguse osaga kohaliku omavalitsuse haldussüsteemist on tegemist.**

**Kooskõlastustabel: Teadmiseks võetud.**

Osavaldade ja linnaosade **moodustamine ja juhtimine on kavandatud muuta senisest paindlikumaks, jättes KOVidele võimaluse valida, kuidas võimu detsentraliseerimine KOVis korraldada. Linnaosa või osavalla täpsem korraldus reguleeritakse KOV põhimääruses, kuna osavalla või linnaosa moodustamise vajadused ja selle roll võivad KOVides erineda.**



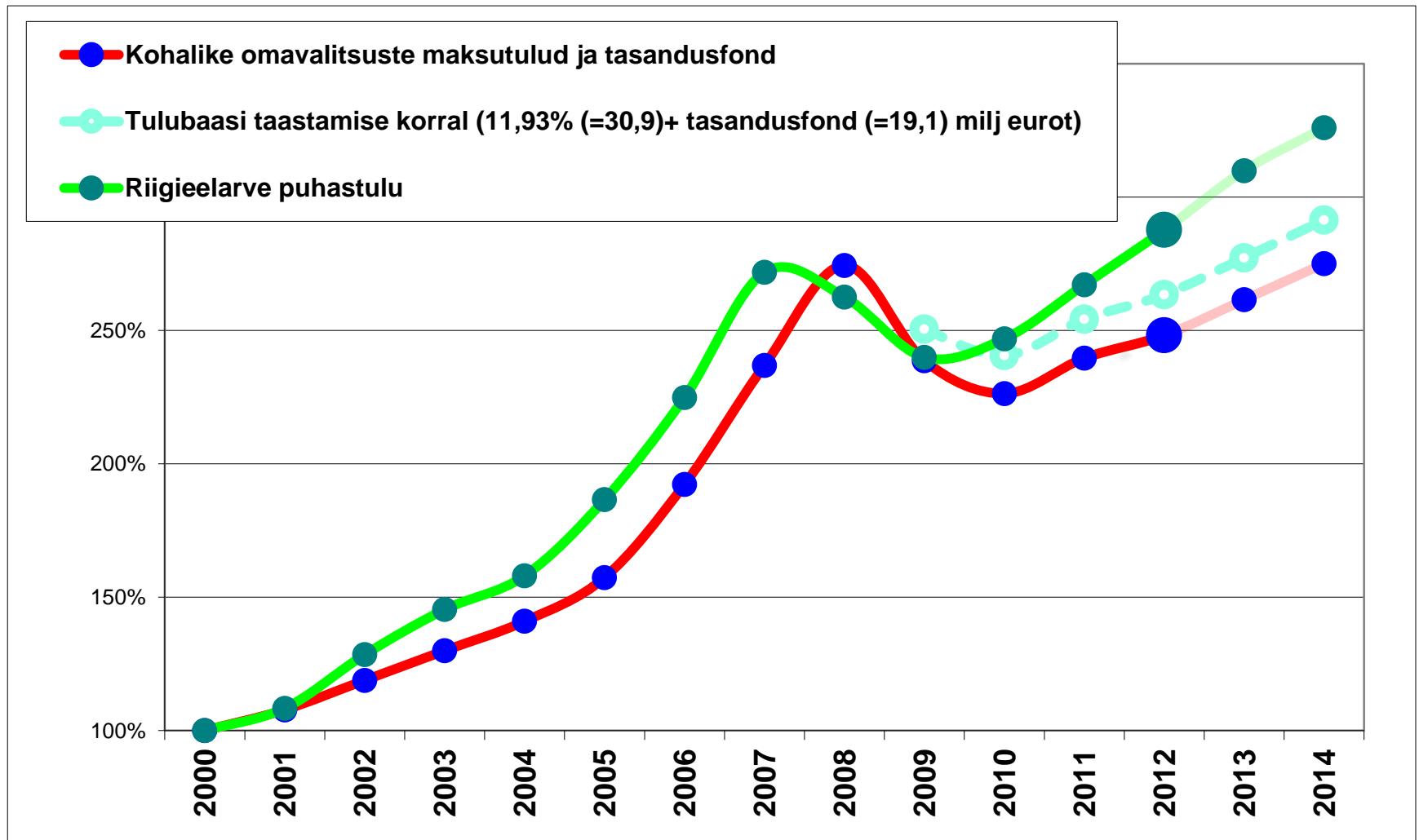
## Kõpu valla pöördumine:

\* Kõpu Volikogu on seisukohal, et õigussubjektsuse garantii oleks tagatud siis, kui (*haldusterritoriaalse korralduse muutmine valitsuse algatusel*) **tähtaeg** oleks vähemalt **samaväärne varasema seadusandlusega (1 aasta)**.

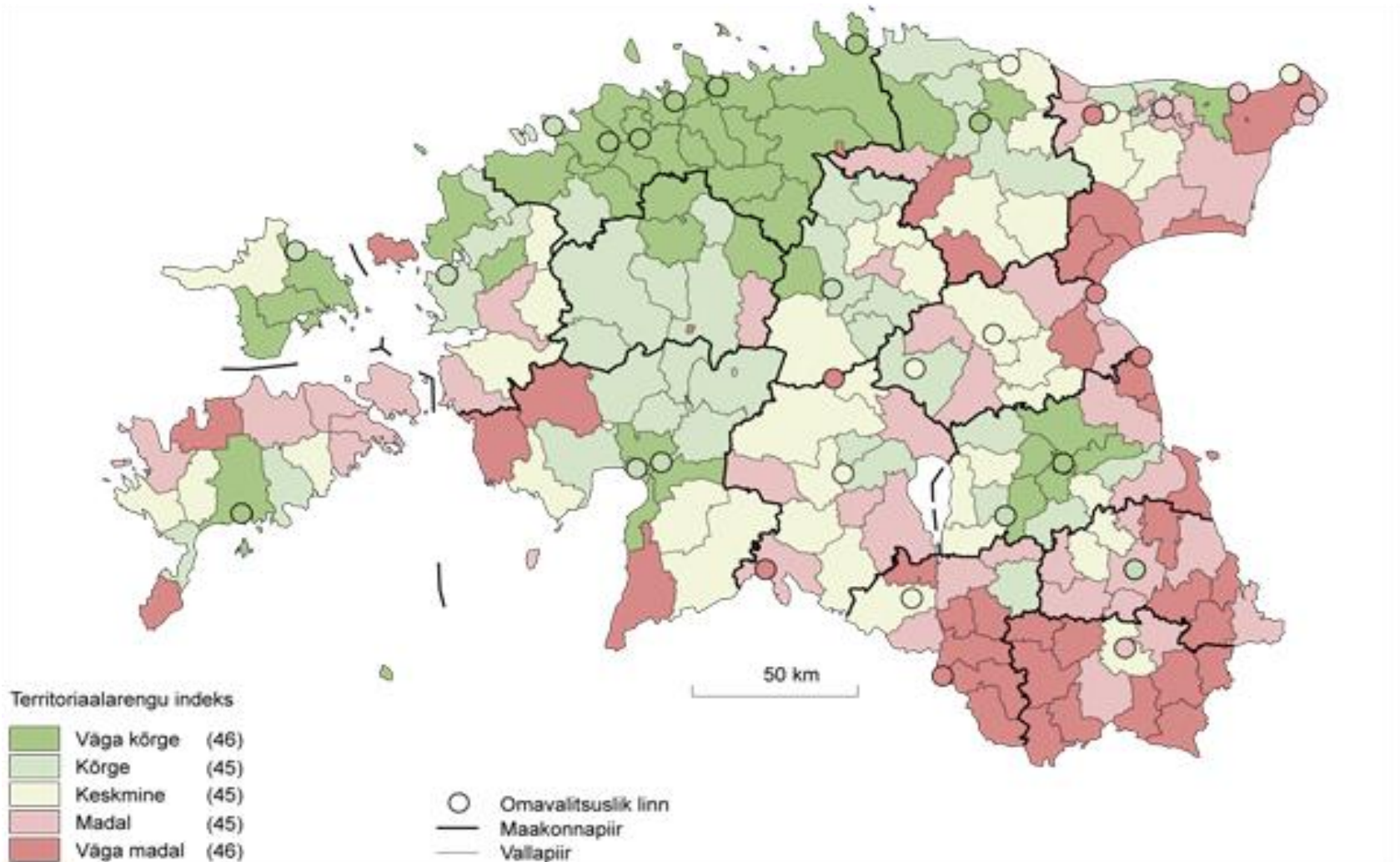
\* Kõpu Volikogu on seisukohal, et **ühinemistoetust** tuleb maksta haldusreformi § 20 lg 2 **võrdsetel alusel**, kui haldusreform on teostatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine volikogu algatusel, kui ka valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine Vabariigi Valitsuse algatusel..

**Üldprotsesside peegeldused ehk „suurem pilt“**

# Majandusprotsess ja millised olid/on keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste valikud 2009, 2010 ... 2016-2019) KOV suunal?



# Kohalikud omavalitsused



## Lühidalt kokku võetuna:

1. **Reformi sisu** ja kohalike omavalitsuste rahastamismudeli küsimused - **lisada eelnõule KOV tulubaasi tugevdamise põhimõte ja vastav rahastamismudel**.
2. **ELL toetab vabatahtliku ühinemise suunda** ega toetada sundühendamise ideed.
3. **Vabatahtliku ühinemise ja valitsuse algatusel ühendamise etapid ühes valimisperioodis? Pigem mitte.**
4. **Kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalse elanike arvu nõude põhiseaduspärasust.**
5. **Osavald ja linnaosa haldusreformi protsessis.**

# **Milline hetk on täna? Lihtsalt ajas. Või ajatuses:**

**Haldusreformi seadus on Riigikogu poolt 07.06.2016 vastu võetud.**

**Omavalitsuste poolt läbirääkimiste alustamise ettepanekute esitamine kuni 01.okt 2016**

**Läbirääkimiste ja vabatahtliku ühinemise küsimustes maavanemale dokumentide esitamise periood kuni 01.01.2017**

**Vabariigi Valitsuse määrused haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks hiljemalt 01. veebruariks 2017\*.**

**Valimiste korralduslikud otsused, sh volikogu liikmete arvu määramine, hiljemalt 15. juuniks 2017**

...

**Vabariigi Valitsuse algatusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsused hiljemalt 15. veebruar 2017**

**Vabariigi Valitsuse määrus Valitsuse algatatud haldusterritoriaalsete muudatuste kohta hiljemalt 15. juuliks 1017**

...

**Haldusreformi käsitlemise järgmised etapid:**

**Mis saab edasi, kui haldusreformi seadus on vastu võetud ja teemaks tõuseb paratamatult reformi sisu (2)**

**Jätkub Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu tavapärase eelarveläbirääkimiste protsess:**

**\* 19. aprillil toimus 2017-2020 RESi ettevalmistamise protsessis eelarveläbirääkimiste vaheprotokolli arutelu ja allkirjastamine;**

**\* Septembri lõpuks koostatakse eelarveläbirääkimiste lõpp-protokoll, mis esitatakse koos 2017. aasta riigieelarve seaduse eelnõu ja selle seletuskirjaga Riigikogule arutamiseks**



**Kohalike omavalitsuste huvi, et haldusreformi teemadega seotud küsimused arutatakse läbi ka Omavalitsusliitude Koostöökogu ja Valitsuskomisjoni eelarveläbirääkimiste protsessis.**

**Täna !**

**... ja kui on mahti, siis järgnevatel slaididel on välja toodud ka ELL ettepanekud valitsusliidu läbirääkimiste partneritele märtsis 2015**

**ELL ettepanekud valitsusliidu läbirääkimisteks**  
**02.03.2015.**

**Eesti Linnade Liit teeb valitsuskoalitsiooni läbirääkimistel osalevatele erakondadele ettepaneku kajastada valitsusliidu programmis omavalitsuspoliitika põhisuunad ja arenguväljavaated.**

**Omavalitsuspoliitika kavandamisel ja kohalike omavalitsuste tegutsemistingimuste kujundamisel lähtutakse Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ning Eesti Vabariigi Põhiseaduse XIV peatükis sätestatud põhimõtetest ja väärtustest.**

**ELL ettepanekud valitsusliidu läbirääkimisteks  
02.03.2015.**

**Neli teemat**

**I Kohaliku omavalitsuse tugevdamine**

**II Partnerlussuhete arendamine**

**III Omavalitsuste jätkusuutlikkus;  
Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia  
tagamine**

**IV Maa küsimused**

# I Kohaliku omavalitsuse tugevdamine (1)

\* **otsustusõiguse riikliku tsentraliseerimise vähendamine ja kodanikuühiskonna tugevdamine;**

\* **kohaliku omavalitsuse osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel;**

\* **kohalike omavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse parandamine ja kvaliteedi tõstmine;**

### III Omavalitsuste jätkusuutlikkus (1)

- \* Kohalike omavalitsuste **tulubaasi** tingimuste kujundamisel arvestatakse kohalikele omavalitsustele seadustega ja seaduste alusel pandud **ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste katmise vajadusega;**
- \* tagatakse kohalikele võimuorganitele riikliku majanduspoliitika raames **õigus piisavatele rahalistele vahenditele**, mida nad võivad oma volituste piires **vabalt kasutada;**

### III Omavalitsuste jätkusuutlikkus (2)

- \* muudetakse kohalike teede rahastamise arvestus selliseks, mis vastab kohalike **teede olemile**-ning tagab teedevõrgu säilimise ja sõidetavuse;
- \* **riigi eelarvestrateegia dokumendis kajastatakse kohalike omavalitsuste tulubaasiga seonduv informatsioon** ja tuuakse välja ministeeriumide haldusalade raames riigieelarvest kohalikele eelarvetele suunatavate vahendite mahud, mis võimaldaks kohalikel omavalitsustel täita kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise seadusega pandud kohustust **keskpikaks planeerimiseks**.



## III Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia tagamiseks (1):

- \* suurendatakse kohalikele omavalitsustele **riiklikest maksudest laekuva tulu osa**, sh üksikisiku brutotulust tulumaksuna kohalikku eelarvesse laekuva osa määra;
- \* suurendatakse **tasandusfondist** kohalikele eelarvete ühtlustamiseks eraldatavate vahendite mahtu;
- \* korraldatakse kehtiva tasandusfondi valemi põhjalik analüüs ja **kaasajastamine** muutunud majanduslikus situatsioonis;
- \* vaadatakse üle ja korrastatakse **kohalike maksude süsteem** et suurendada omavalitsuste õigust, võimet ja vastutust oma maksutulude kujundamisel;

### III Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia tagamiseks (2):

- \* kohalike teede teehoiu toetuste maht viiakse järkjärgult **vastavaks teede olemiga;**
- \* suurendamaks kohalike omavalitsuste initsiatiivi ettevõtluse arendamisel, analüüsitakse **ettevõtlusega seotud maksudest osa eraldamist omavalitsuste tulubaasi täiendamiseks;**
- \* töötatakse välja ühtne metoodika omavalitsusüksuste **avalike teenuste osutamiseks vajaliku infrastruktuuri olemi tagamiseks, põhivara kulumi korvamiseks ja kohalikuks arenguks vajalike investeeringute katmiseks ning nende kulude katteks vajalike vahendite omavalitsusüksuste tulubaasi lisamise küsimuste lahendamiseks.**

**Edu kõigile heade plaanide elluviimiseks !**