

**Üheksateistkümnnes istungjärk**  
Strasbourg, 26.- 28.oktoober 2010

## **Kohalik demokraatia Eestis**

Soovitus 294 (2010)<sup>1</sup>

1. Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress, võttes aluseks:

a. resolutsiooni [CM/Res\(2007\)6](#) artikli 2 lõike 1b, mille kohaselt on kongressi üheks funktsiooniks „kohalikku ja regionaalset demokraatiat propageerivate ettepanekute tegemine Ministrite Nõukogule”;

b. resolutsiooni [CM/Res\(2007\)6](#) artikli 2 lõike 3, mis näeb ette, et „Kongress koostab regulaarselt riigipõhiseid aruandeid kohaliku ja regionaalse demokraatia arengu kohta liikmesriikides ning Euroopa Nõukogu liikmestaatust taotlevates riikides ning tagab eeskätt Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta põhimõtete järgimise nimetatud riikides”;

c. Soovituse nr. 81 (2000), mis käsitleb kohaliku demokraatia olukorda Eestis;

d. Hr. Jos Wieneri poolt esitatud seletuskirja [[CPL\(19\)5](#)], mis keskendub kohaliku demokraatia olukorrale Eestis;

2. Võttes arvesse asjaolu, et

a. Eesti sai Euroopa Nõukogu liikmeks 14.mail 1993.aastal ning ratifitseeris Eesti suhtes 1.aprillil 1995.aastal jõustunud Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta (edaspidi Harta, CETS nr. 122) 16.detsembril 1994.aastal, ja allkirjastas Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta lisaprotokoll (CETS nr. 207) , mis käsitleb õigust kohalike omavalitsuste asjades osalemiseks, 16.novembril 2009.aastal;

b. Kongressi Institutsionaalne Komitee nimetas hr. Jos Wieneri (Holland, L, EPP/CD) ettekandjaks, kellele tehti ülesandeks Eesti kohaliku demokraatia olukorda kajastava raporti koostamine ja esitamine;

c. Hr. Wienen viibis Eestis ametlikul visiidil 26. ja 27.aprillil 2010.aastal, teda saatis Sõltumatute Ekspertide Rühma liige, ekspert hr. Zoltán Szente;

3. Avaldab tänu Eesti Vabariigi valitsusele ja Riigikogule, Riigikohtu esimehele, Tallinna ja Haapsalu linnapeale nii delegatsiooniga kohtumise ajal kui ka järel edastatud informatsiooni ja märkuste eest, tuues eraldi välja Eesti Kongressi delegatsiooni, selle sekretariaadi ja Eesti Kohalike Omavalitsuste ja Linnade liidu panuse;

4. Tervitab Eesti riigorganite poolt soovitus nr. 81 (2000) rakendamisel tehtud edusamme, muuhulgas kohalike omavalitsuste mandaadi pikendamine kolmelt aastalt neljale ning väiksemate omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist;

5. Samas rõhutab Kongress asjaolu, et soovitus nr, 81 (2000) mõned olulised punktid vajavad endiselt rakendamist.

6. *Eeltoodut arvesse võttes soovitab Kongress teha Ministrite Komiteel Eesti valitusasutustele ettepaneku:*

*a.* eristaatuse andmiseks Tallinna linnale, võttes seejuures aluseks Kongressi soovitus nr. 219 (2007), kehtestades tavapärasest erineva õigusliku raamistiku, mis arvestaks pealinna eriolukorda võrreldes teiste linnavalitsustega;

*b.* selgitada kohalikele omavalitsustele pandud kohustuslike ülesannete ja funktsioonide osas kehtivat õiguslikku regulatsiooni;

*c.* siseriikliku seadusandluse kiireks muutmiseks ning kohalikele omavalitsustele suuremate rahaliste vahendite eraldamiseks, mis oleksid vastavuses neile Eesti Vabariigi Põhiseaduse ja siseriiklike õigusaktide kohaselt pandud ülesannetele, andes kohalikele omavalitsustele ühtlasi võimaluse tulu teenimiseks kohalike maksude arvelt. Vajadust seadusandluse muutmise järele rõhutati juba soovitus nr. 81 (2000);

*d.* kohalikele omavalitsustele üleriigilistest maksudest piisava osa eraldamist ning ühtlasi maksude jaotusmehhanismi läbipaistvust tagavate meetmete võtmiseks;

*e.* majanduskriisist eriti tugevasti mõjutatud kohalike omavalitsuste abistamiseks ning teatud sotsiaalsete teenuste osutamise jätkamiseks vajaliku toetusfondi loomiseks;

*f.* kavandatavat finantsreformi puudutavate laiapõhjaliste konsultatsioonide alustamiseks kohalike omavalitsustega;

*g.* kohalike omavalitsuste ja kohalike omavalitsusi ühendavate üleriigiliste organisatsioonidega konsulteerimise protsessi selgitamiseks, võimaldamaks Harta artiklis 4 lõikes 6 sätestatud korras vajalike konsultatsioonide ja arutelude läbiviimist enne lõpliku otsuse vastuvõtmist. Nimetatud konsulteerimisprotsessi korraldamine peab toimuma õigeaegselt ning nõuetekohasel enne arutelu algust, eeskätt juhtudel, mil kavandavad reformid puudutavad kohalike omavalitsusi või on nende jaoks rahaliste tagajärgedega;

*h.* aidata kaasa Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta kohaliku omavalitsuse tegevuses osalemiseks õigust andva lisaprotokolli (CETS nr. 207) võimalikult kiirele ratifitseerimisele Eesti valitsuse poolt.

*i.* nõuda Eesti valitsusorganitel Kongressi kursis hoidmist käesoleva soovitus alusel võetud järeelmeetmete rakendamisega.

## **B. SELETUSKIRI**

### **Sissejuhatus**

1. Eesti allkirjastas Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta 1994.aastal. Nimetatud Harta kuulub Eestis otsesele kohaldamisele, nagu nähtub Eesti Vabariigi Riigikohtu otsusest antud küsimuses. Otsuses viidati Harta teatud sätetele ning seostati neid mõningate Eesti Vabariigi Põhiseaduse sätetega (vt. alljärgnevad punktid).

2. Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress võttis 2000.aastal vastu otsuse koostada oma järelevalvesüsteemi raames Eesti kohaliku demokraatia olukorda kajastava raporti.<sup>3</sup>

3. Kongressi poolt kohaldatava järelevalvepoliitika osaks on pidev järelevalve Harta rakendamise üle liikmesriikides ning sellest tulenevalt otsustas Kongress tellida 2010.aastal teise üldraporti. Raporti koostamise protsess andis ühtlasi võimaluse kontrollida ning uurida viimase kümne aasta jooksul toimunud arenguid ja muudatusi, kontrollides ühtlasi, kas Eesti järgib Hartas sätestatud põhimõtteid ja nõudmisi.

4. Lisaks algatas Eesti delegatsiooni juht Kongressi juures 2009.aasta mais järelevalvevisiidi Eestisse, soovides uurida, kas Eesti Vabariigi keskvalitsuse poolt hiljuti kehtestati finantspoliitika on vastavuses Harta asjaomaste sätetega.

5. Kongressi Institutsionaalne Komitee võttis oma 15.veebruari 2010.aastal Utrechtis (Holland) aset leidnud koosolekul vastu otsuse saata Eestisse delegatsioon kohaliku demokraatia hetkeolukorraga tutvumiseks ning hiljuti riigis esile kerkinud vastuoluliste küsimuste käsitlemiseks.

6. Kongressi Institutsionaalne Komitee määras ettekandjaks hr. Jos Wieneri (L, EPP/CD, Holland), ning vahetas välja hr. Lars Molini (L, EPP/CD, Rootsi), kellel ei olnud võimalik visiidist osa võtta. Hr. Wienerit abistasid järelevalvevisiidi käigus sõltumatute ekspertide rühma hr. Zoltán Szente ja Kongressi Institutsionaalse Komitee tegevsekretär pr. Stéphanie Poirel.

7. Järelevalvevisiit leidis aset 26. ja 27.aprillil 2010.aastal ning Kongressi delegatsioon kohtus visiidi ajal erinevate valitsusasutuste esindajatega (regionaalminister, rahandusminister) , Riigikogu rahandus-, põhiseadus- ja maaelukomisjonide esimeestega, Riigikohtu esimehega, kohalike omavalitsuste üleriigiliste organisatsioonide (Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit) esindajatega ning Tallinna ja Haapsalu linnapeade ja valitud linnavalitsuste ametnikega (visiidi üksikasjaliku programmi leiate lisast 2).

8. Antud raporti koostamisel on aluseks võetud visiidi ajal ja järel kogutud andmed ja informatsioon ning analüütiline ülevaade asjaspepuutuvatest Eesti seadustest ja Eesti valitsusasutuste, kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonide ja ekspertide poolt esitatud ning muudest dokumentidest.

9. Delegatsioon sooviks siinkohal tänada Eesti riigiasutusi, kohalike omavalitsuste üleriigilisi esindusorganisatsioone ning kõiki isikuid, kes aruteludes osalesid, ja lisaks kõiki neid, kes aitasid koguda raportis kajastatud informatsiooni, delegatsioonile osutatud külalislahkuse ja abi eest.

## **I. Üldised kaalutlused**

### **1. Põhiseaduslik ja õiguslik alus**

10. Eesti Vabariigi Põhiseaduse (1992) sätestab, et „kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt”. Lisaks sätestab põhiseadus peamised tagatised kohalike omavalitsuste autonoomiale, nähes ette, et Kohalikele omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Kohalikud omavalitsused eksisteerivad üksnes munitsipaalvõimu tasandina; kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Samas ei välista põhiseadus muude kohalike omavalitsuste üksuste moodustamist, sätestades, et neid võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

11. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

12. Põhiseadus sisaldab ka mõningaid kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat puudutavaid sätteid, tuues välja nende õiguse omada iseseisvat eelarvet, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus ning kehtestada ja koguda – seaduse alusel – makse panna peale koormisi.

13. Kohaliku omavalitsuse üksuse piire kaitseb põhiseaduse eraldi säte, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

14. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

15. On ka muid põhiseaduslikke tagatisi kohalike omavalitsuse üksuste autonoomiale: kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

16. Olulisemateks õigusaktideks on:

- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega;

- Kohalike maksude seadusega (1994) sätestatakse kohalikud maksud ja kohalike maksude kehtestamise ja kogumise kord;

- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (2002) reguleerib kohalike valimiste korda;

- Valla- ja linnaeelarve seadus (1993) määrab kindlaks valla- ja linnaeelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra;

- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (1995), mis määrab kindlaks Eesti territooriumi haldusjaotuse maakondadeks, linnadeks ja valdadeks, reguleerides ühtlasi haldusterritoriaalse korralduse muutmise, haldusüksuste piiride ja nimede muutmise korda.

## 2. Eesti haldusstruktuur

17. Eestis on ühetasandiline kohaliku omavalitsussüsteem; kohalikud omavalitsused eksisteerivad vaid maakonna tasandil. Kõik valitsusasutused, küsitletud kohalike omavalitsusorganisatsioonide esindajad ja linnapead juhtisid sellele asjaolule tähelepanu, põhjendades seda väikese riigiga, mistõttu regionaalne valitsustasand oleks tarbetu.

18. Riik on jagatud 15 regiooniks ehk maakonnaks; tegemist on regionaalsete haldusüksustega, millel puudub valitud volikogu. Neid juhivad maavanemad, kes nimetatakse ametisse – pärast kohaline omavalitsuste esindajate arvamuse ärakuulamist – keskvalitsuse poolt. Kuni 1993. aastani eksisteerisid valitavad maavolikogud, mis aga likvideeriti vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele. Siinkohal tuleks mainida, et 2000.aastal räägiti delegatsioonile mitmest ettepanekust moodustada tsentraalselt kontrollitavate maakondade asemele otse või kaudselt valitavad maavolikogud, kuid oma 2010.aasta aprillis aset leidnud visiidi ajal selgus, et neist ettepanekutest on loobutud. Kümme aastat tagasi esile kerkinud probleem, mille kohaselt "[a] Paljud omavalitsusüksused on liiga väikesed ning neil on ebapiisavad rahalised ja muud vahendid selleks, et korralikult funktsioneerida ja neile pandud ülesandeid täita" ja [t] „Väikestel ja suurtel omavalitsusüksustel on väga erinev suutlikkus pakkuda avalikke teenuseid võrdsel tasemel ja ühesuguse kvaliteediga" olid lahendatud muul viisil, nimelt väiksemate omavalitsusüksuste vabatahtlikku ühinemist ning suuremate ja suuremate võimalustega omavalitsusüksuste moodustamist soodustades ja realiseerides.

**Tabel 1**  
**Kohalike omavalitsuste suurus elanike arvu alusel**

Elanike arv	Linnad	Vallad	Kokku
0-1000	1	37	38
1001-1500	2	47	49
1501-2000	2	31	33
2001-3000	1	29	30

3001-4000	4	13	17
4001-5000	3	12	15
5001-7500	5	15	20
7501-10000	2	4	6
10001-20000	8	5	13
20001 – 50000	2	–	2
50001-100000	2	–	2
100001+	1	–	1
<b>Kokku</b>	<b>33</b>	<b>193</b>	<b>226</b>

19. Kohalike omavalitsuste arv ei ole fikseeritud suurus; 2000.aastal, mil koostati esimene Eestit puudutav raport, oli riigis 247 kohalikku omavalitsust (42 linna ja 205 valda). Kohalikel omavalitsustel lubati vabatahtlikult ühineda. Niisugustele liitumistele aitasid kaasa keskvalitsuse poolt liituda otsustavatele valdadele pakutavad rahalised soodustused. Kuni 2009.aastani lubati omavalitsustel ühineda üksnes kohalike omavalitsuste valimise aastatel; see tõsiasi kajastub ka allolevas tabelis.

**Tabel 2**

**Liitunud ja ühinenud valdade arv kuni 2002.aastani**

Aasta	Liitumiste arv	Liitunud omavalitsusüksuste arv	Kohalike omavalitsuste arv pärast liitumisi
2002	5	11	241
2005	8	22	227
2009	1	2	226

20. Alates 2009.aastast on kohalikel omavalitsustel võimalus liitumiseks ka kohalike volikogude valimiste vahelisel perioodil. Eeltoodud muudatuste tulemusena on Eestis hetkel 226 kohalikku omavalitsust, 33 linna ja 193 valda.

**3. Kohalike omavalitsuste suuremad volitused ja kohustused**

21. Kohalike omavalitsuste peamiseks funktsiooniks on kohalike valdkondade sõltumatu korraldamine ja juhtimine seaduses sätestatud korras ning valla või linna elanike seaduslikke vajadusi ja huvisid arvestades, võttes seejuures arvesse valla või linna arenguvajadusi.

22. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kajastab teatud Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta kandvaid põhimõtteid, nähes ette kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine. Kohalikele omavalitsustele on pandud vastutus oma ülesannete täitmise eest. Nad on kohustatud korraldama avalike teenuste osutamise soodsaimatel tingimustel.

23. Kohalike omavalitsusüksuste pädevus ja ülesanded hõlmavad järgmiste tegevuste korraldamist:

- sotsiaalabi ja teenused;
- vanurite, puuetega inimeste ja laste hoolekanne;
- turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste;
  - koolieelsete lasteasutused;
  - alg- ja põhikoolide;
  - raamatukogude, rahvamajade, muuseumite ja spordirajatiste ülalpidamine;
- elamu- ja kommunaalmajanduse,

- veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamine;
- avalike teenuste ja heakorra tagamine;
- jäätmekäitluse,
- ruumilise planeerimise,
- valla- või linnasisese ühistranspordi korraldamine ;
- valla teede ja tänavate korrashoid juhul, kui need on kohalike omavalitsusüksuste omanduses. See kohustus võidakse seadusega panna teistele ametkondadele.

24. Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ja mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Omavalitsusüksus täidab ühtlasi riiklike kohustusi, mis on talle pandud seadusega; või mis tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust.

25. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus annab kohalikele omavalitsusele nende seadusest tuleneva pädevuse ja ülesannete täitmiseks rea õiguseid ja volitusi.

26. Mõned kohalike omavalitsuste kohustused on seotud avaliku võimu demokraatliku teostamisega kohaliku omavalitsusüksuse poolt. Seega võivad kohalikud omavalitsused anda kohalikke määrusi, mis kehtivad õigusaktidena antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil.

27. Nii vald kui ka linn on avalik-õiguslik juriidiline isik. Volikogu ainupädevusse kuulub muu hulgas järgmiste küsimuste otsustamine:

- valla või linna arengukava vastuvõtmine;
- arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks.

28. Kõigil kohalikel omavalitsustel on laialdased volitused oma organisatsioonilise struktuuri määramiseks. Lisaks valib iga volikogu oma esimehe ja aseesimehe ning vallavanema või linnapea. Lisaks on kohaliku omavalitsuse ülesandeks erinevate komisjonide moodustamine ja nende esimeeste valimine.

29. Mõned volitused on kohalike omavalitsuste finantsautonoomia aluseks. Üldise põhimõtte kohaselt kaetakse seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Lisaks on volikogu ainupädevuses järgmiste otsuste tegemine:

- kohaliku eelarve vastuvõtmine;
- kohalike maksude ja koormiste kehtestamine;
- munitsipaalomandi valdamine;
- laenude võtmine.

30. Kohalikel omavalitsustel on õigus teostada neile kuuluva munitsipaalomandi suhtes omandiõigusi.

31. Nagu delegatsioon on juba täheldanud, on kohalike volikogude ülesandeks muuhulgas avalike teenuste osutamine kohalikele elanikele. Sel eesmärgil on kohalikel omavalitsustel õigus moodustada äriühinguid või sihtasutisi või osaleda äriühingute, sihtasutuste või mittetulundusühingute tegevuses. Neil on õigus moodustada liite ja ühisasutusi ning osaleda rahvusvahelises koostöös teiste kohalike omavalitsustega.

32. Vastavalt Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartale ei ole kohaliku omavalitsuse piiride või nime muutmine lubatud ilma asjaomase valla- või linnavolikogu arvamust küsimata.

33. Kohalikel omavalitsustel on õigus pöörduda oma seadusest tulenevate õiguste kaitseks või vaidluste lahendamiseks kohtusse.

#### **4. Kohalike omavalitsuste organisatsiooniline struktuur ja otsustamisprotsess**

34. Kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu on volikogu. Volikogu koosneb volinikest, kes valitakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel kolmeks aastaks, kusjuures hääletamine on salajane. Volikogu liikmete arv sõltub konkreetse valla elanikkonna arvust.

35. Alates 2005.aastast valitakse volikogud vastavalt kohalike omavalitsuste valimise seadusele neljaks aastaks (enne seda toimusid kohalike volikogude valimised iga kolme aasta järel).

36. Iga volikogu juhib volikogu esimees, kes korraldab volikogu tööd, kutsub kokku ja juhatab volikogu istungeid ning korraldab nende ettevalmistamist ning esindab omavalitsusüksust ja selle volikogu.

37. Volikogu võib moodustada oma liikmetest nii alalisi kui ka ajutisi komisjone. Sellal, kui kõigil kohalikel omavalitsustel on õigus rakendada neile sobivat komisjonide süsteemi, on revisjonikomisjoni moodustamine kohustuslik kõigile valdadele ja linnadele.

38. Kohaliku omavalitsuse täidesaatvaks organiks on „valitsus“, mida juhib volikogu poolt valitud vallavanem või linnapea. Valla- või linnavalitsuse moodustamise üksikasjalik kord kehtestatakse valla või linna põhimäärusega. Valla- või linnavalitsus valmistab ette volikogu poolt käsitletavat teemade ja istungite päevakorra ning korraldab valitsusele volikogu määrusega või valla või linna põhimäärusega pandud kohalikku elu puudutavate ülesannete lahendamist. Lisaks tegeletakse kohaliku elu küsimustega, mis ei kuulu volikogu pädevusse.

39. Siinkohal tuleb ära märkida, et volikogul on õigus algatada oma juhtide (volikogu esimees või aseesimees) ning linnapea ja linna- ja vallavalitsuse liikmete suhtes umbusaldushääletust.

40. Igal kohalikul omavalitsusel on suured volitused moodustada kohalike teenuste osutamise paremaks korraldamiseks avalikku teenuseid pakkuvaid valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi.

#### **5. Kesk- ja kohalike omavalitsuste suhted**

41. Sarnaselt paljude teiste Euroopa riikide haldusseadustikega eristatakse ka Eesti haldusõiguses kohalike omavalitsuste ja riiklike haldusasutuste ülesannete lahususe määramiseks kahte avaliku halduse haru ehk mõjusfääri. Sellele vaatamata ei ole eristamine Eesti avaliku haldussüsteemi organisatsioonilise struktuuri osas jäigalt kohaldatav, kuna kohalikud omavalitsused täidavad tervet rida erinevaid riiklikke haldusülesandeid. See on küllalt tavaline ka paljudes Euroopa Nõukogu liikmesriikides, kuid Eestis on viimastel aastatel probleeme tekitanud pädevuse ja ülesannete jaotamise viis. Peamiseks probleemiks on kohalikele omavalitsustele pandud kohustuslike ülesannete ebaselge määratlemine; kohalike omavalitsuste ja riiklike haldusfunktsioone peaks olema võimalik selgelt ja üheselt mõistetavalt eristada. Kohustuslike ülesannete panemine kohalikele omavalitsustele on vastuolus Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartaga, mis näeb ette „kohalike omavalitsuste põhiõiguste ja kohustuste“ selge piiritlemise, väites, et need peavad tavatingimustes olema „täielikud ja eksklusiivsed“ ning vastama neile kesk- või regionaalvalitsuste poolt „delegeeritud“ ülesannetele.

42. Siinkohal on märkimist väärt asjaolu, et kirjeldatud ülesannete andmise meetodi on vääraks lugenud Eesti Vabariigi Riigikohus oma põhiseaduskolleegiumi poolt 16.märtsil 2010. aastal vastu

võetud otsusega nr. 3-4-1-8-09 16, mille kohaselt on põhiseadusega vastuolus suutmatus kehtestada nõuetele vastavaid õigusakte „sätestamiseks, millised kohalikele omavalitsustele seadusega pandud kohustused on kohaliku ja millised üleriigilise olemusega”. Seni, kuni pädevuse ja ülesannete jagunemine riiklike haldusstruktuuride ja kohalike omavalitsuste vahel ei ole selgelt paika pandud, ei ole võimalik järgida ühte Harta kandvatest põhimõtetest, mille kohaselt kohalikele omavalitsustele eraldatud rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile pandud ülesannetega. Sellises olukorras, nagu rõhutab ka EV Riigikohtu otsus, on Eesti jaoks eluliselt tähtis täiendada lähitulevikus kohalike omavalitsuste kohustuslikke ülesandeid ning nendega seotud rahalisi vahendeid reguleerivat seadusandlust.<sup>4</sup>

43. Kohalike omavalitsuste üle tsentraalse järelevalve korraldamise süsteem ja mehhanism ei ole pärast esimest visiiti Eestisse 2000.aastal oluliselt muutunud. Õiguslikku järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostab Siseministerium maavanemate kaudu. Järelevalvet valla või linna õigustloovate aktide vastavuse üle Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele teostab õiguskantsler. Valla või linna valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist kontrollib Riigikontroll.

44. Keskvalitsuse poolt kohalike omavalitsuste suhtes korraldatav järelevalve hõlmab nende tegevuse õiguspärasust ja vajalikkust. Vastavalt õigusaktidele on järelevalveorganitel õigus peatada kõigi vaidlustatud otsuste rakendamine või kuulutada kohalike omavalitsuste poolt võetud õigustloovad aktid kehtetuks.

## **6. Kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonid ning kesk- ja kohalike omavalitsuste vaheliste konsultatsioonide korraldamise kord**

45. Ühinemisõiguse kohaselt on kohalikel omavalitsustel lubatud neile pandud kohustuslike ülesannete ühiseks täitmiseks, näiteks avalike teenuste osutamiseks, koostööd teha. Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus sätestab, et “Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras. Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks: tegutseda ühiselt, anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale, moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.” On küllalt tavaline, et kõrvuti asetsevad vallad teevad koostööd sotsiaalhoolekande, tervishoiuteenuste osutamise või jäätmekäitlusega seotud avalike teenuste osutamiseks.

46. Sama õiguse alusel on kohalikel omavalitsustel vabadus moodustada ühendusi ja nendega liituda, kui see on vajalik nende huvide paremaks kaitseks. Hetkel on kohalike omavalitsuste üleriigilisi esindusorganisatsioone kaks, Eesti Linnade Liit ja Eesti Valdade Liit. Kohalike omavalitsuste ühiseks esindamiseks suhtlemisel keskvalitsusega on huvitatud liidud moodustanud Omavalitsusliitude Koostöökogu. Keskvalitsus konsulteerib reeglina koostöökoguga enne kohalike omavalitsuste üldeelarve küsimuses enne aastaelarve edastamist Riigikogule, küsides kohalike omavalitsuste liitude arvamust kavandatavate muudatuste kohta.

## **7. Kohalike omavalitsuste rahastamine**

47. Nagu delegatsioon veendus, tagab põhiseadus kohalikele omavalitsustele õiguse sõltumatule eelarvele. Eelarve planeerimise ja kinnitamise protseduuri sätestab valla- ja linnaeelarve seadus. Vastavalt seadusele peavad valla- ja linnaeelarve tulud ja kulud olema viidud tasakaalu.

48. Kohalike omavalitsuste peamiseks sissetulekuallikaks on keskvalitsuse eraldatavad toetused (üldised toetused ja kapitalitoetused), laekumised tasakaalustusfondist, kohalikud maksud, jagatud maksud ning välisabi (vahendid EL fondidest).

49. Kohalike omavalitsuste tulude struktuur on järgmine:



**Tabel 3**  
**Kohaliku omavalitsuse tulude struktuur 2009.aastal**

<b>Tulu tüüp</b>	<b>Protsent kogutulust</b>
Riigimaksude arvelt kohalikku eelarvesse tehtavad eraldised	60,50%
Füüsilise isiku tulumaks	54,96%
Maamaks	4,15%
Loodusvarade kasutusmaks	1,38%
Kohalikud maksud	0,88%
Tasakaalustusfond	6,54%
Üldised toetused	19,42%
Kapitalitoetused	1,12%
Välisabi	11,54%
<b>Kokku:</b>	<b>100,00%</b>

50. Mis puutub keskvalitsuse osalusse (ehk eelarvetoetusesse), siis siinkohal tuleb mainida, et alates 2004.aastast hakkas kehtima uus süsteem, mille kohaselt kohalike omavalitsuste osa füüsilise isiku tulumaksulaekumistest on 11,4%. Hiljem on seda suurendatud 11,9%ni kogusummast. Kuna kohalike omavalitsuste osa füüsilise isiku tulumaksulaekumisest sõltub keskvalitsustest, on riigieelarveline toetus kohalike omavalitsuste tulubaasi seisukohast väga oluline. Tegemist on küllaltki tsentraliseeritud finantseerimis- ja maksustamissüsteemiga, mis ei jäta kohalikele omavalitsustele kuigi palju manööverdamisruumi. Kohalike maksude osakaal on võrreldes kohaliku omavalitsuse kogutuluga võrreldes väga väike ja suuremal osal valla- ja linnavalitsustest puudub võimalus tulude suurendamiseks kohalike maksude arvelt. Nii on kohalikel omavalitsustel näiteks õigus kehtestada maamaksu, mille määr jääb vahemikku 0,1 kuni 2,5%. Nagu delegatsiooni Eestis viibimise ajal teavitati, pole kohalikel omavalitsustel piisavalt administreerimissootlikkust kohalike maksude kehtestamiseks, kuna maksude kogumiseks vajalike mehhanismide loomine eeldab liiga palju administratiivseid ettevalmistustöid. Paljudel juhtudel oleks uute kohalike maksude kehtestamisega seotud halduskulud suuremad eeldatavatest laekumistest või paremal juhul sedavõrd väikesed, et nendega seotud tulud ja kulud ei oleks tasakaalus.

51. Kirjeldatud finantssituatsioonis tundub kohalike omavalitsuste tulubaas küllalt nõrgana; seda kinnitab ka asjaolu, et viimastel aastatel on üks vald läinud pankrotti ja veel mõned sellele võimalusele küllalt lähedale jõudnud.

## **8. Muud küsimused**

52. 2000.aastal Eesti kohaliku demokraatia olukorra kohta koostatud raportis jõuti järeldusele, et seadusest tulenev nõue, mille kohaselt tuleks lähemas tulevikus üle vaadata kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse see säte, mis nõuab eesti keele valdamist kohalikel valimistel kandideerida soovijatelt, ning seadusandlikud ja valitsusvõimud peaksid uurima viise ja võimalusi, kuidas kaitsta rahvusvähemuste keelt, kaasa arvatud õigus kasutada emakeelt kohaliku omavalitsuse volikogu istungitel, kus see on võimalik (näiteks kus enamus on vene keele kõnelejad). Võrreldes eelmise korraga on edasiminekuks antud küsimuses olnud märkimisväärne. Praegune keeleseaduse kohaselt on „kohalike omavalitsuste töökeeleks eesti keel“ ja „kohalike volikogude ja valitsuste koosolekuid peetakse eesti keeles“, ja „Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise kohalikes

omavalitsustes sätestab keeleseadus". Ettekandjat informeeriti asjaolust, et Eesti keele valdamist kohalikel valimistel kandideerida soovijatelt enam ei nõuta.

## **II. Eesti delegatsiooni juhi kaebus kongressile**

### **Sissejuhatus**

53. 12.mail 2009.aastal saatis pr. Saima Kalev, Eesti delegatsiooni juht Kongressi juures, Kongressi eesistujale kirja, milles juhtis tähelepanu Eesti kohalike omavalitsuste halvnevale finantssituatsioonile ning tegi Kongressile ettepaneku algatada järelevalvemenetlus hindamaks Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia põhimõtete järgimist Eestis<sup>5</sup>.

54. Institutsionaalse Komisjoni esimees hr. Keith Whitmore palus sõltumatute ekspertide grupil olukorda uurida ning teha ettepanekuid järgmiste sammude astumiseks.<sup>6</sup> Grupp tegi kahele eksperdile ülesandeks esmase analüüsi koostamise antud küsimuses<sup>7</sup>: Eestit esindav hr. Sulev Mäeltsemees sai ülesande teavitada gruppi viimastest arengutest ning esitada asjassepuutuvat teavet,<sup>8</sup> ning grupi liige hr. Zoltán Szente (Ungari), kes oli 2000.aastal Eesti kohaliku demokraatiga tutvunud delegatsiooni liige.

55. Seejärel otsustas grupp teha Eesti valitsusasutustele täiendava järelepärimise lisainfo saamiseks; Eesti valitsus esitas üksikasjaliku ülevaate viimastest arengutest ning Eesti delegatsiooni poolt Kongressile esitatud protesti põhjustanud finantspoliitika muutmise põhjustest.<sup>9</sup>

56. Institutsiooniline Komitee otsustas oma kohtumisel Utrechti 15.vebruaril 2010.aastal koostada üldise raporti kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis, tehes ettekandjale ühtlasi ülesandeks ka vastuoluliste küsimuste uurimise.

### **1. Keskvalitsuse majanduspoliitika mõju kohalike omavalitsuste finantsseisundile**

57. Eesti delegatsiooni kiri viitab teatud majanduslikele piirangutele, mis on kohalikele omavalitsustele õigustloovate aktide muudatustega pandud ning Eesti kohalike omavalitsuste finantsseisundit oluliselt halvendanud. Lisaks väidetakse kaebuses, et Eesti valitsus rikub kohalike omavalitsuste finantseerimise uue poliitika rakendamisel Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta artikli 9 lõikes 2 toodud põhimõtteid, mille kohaselt kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega, ning sama artikli lõiget 6, mis sätestab, et kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.

58. Delegatsioon uuris viimastel aastatel aset leidnud muudatusi kohalike omavalitsuste finantseerimises. Delegatsioon leidis, et kõik kesk- ja kohalike omavalitsuste suhetes osalevad pooled on teadlikud asjaolust, et Eesti on üks Euroopa riikidest, mida 2008.aasta majanduskriis kõige tugevamini mõjutas. 2009.aastal langes SKP ligemale 14% võrra ning praktiliselt kõik riigi majandusnäitajaid iseloomustas langustendents.

59. Tekkinud olukorras alustas Eesti eelarvedefitsiidi kärpimist ja riigivõla suurendamist; olukorda arvestades oli selline lähenemine riigi finantssüsteemi stabiilsuse tagamiseks ning nn.“Maastrichti kriteeriumite” (kriteeriumid, mida peavad täitma kõik eurosooniga ühineda soovivad riigid) täitmiseks ainuvõimalik. Kuna kohalike omavalitsuste eelarvedefitsiit moodustas koguni 22% kogu riigieelarve defitsiidist, rakendas valitsus preventiivseid meetmeid kohalike omavalitsuste võlakoormuse ja riikliku eelarvedefitsiidi suurenemise ärahoidmiseks. Sel põhjusel muudeti riigieelarvet 2009.aastal koguni kaks korda, vähendades oluliselt valitsuse (riigisektori) kulutusi ning seega ka kohalike omavalitsuste tulubaasi. Neile eraldatavat füüsilise isiku tulumaksu osa vähendatu

seniselt 11,93%lt 11,40%ni ning lisaks vähendati oluliselt ka eritoetusi haridusele, kultuurile ja teedehooldusele.

60. Kirjeldatud meetmed halvendasid Riigikontrolli raporti kohaselt oluliselt kohalike omavalitsuste rahalist olukorda; kohalike omavalitsuste ja linnade tulud langesid 2009.aastal võrreldes 2008.aastaga 22,7 miljardilt kroonilt 20,2 miljardile kroonile ehk ligemale 2,5 miljardi krooni ehk 11% võrra.

62. Niisugune langus mõjutas oluliselt kohalikke eelarveid, kuna füüsilise isiku tulumaks moodustab suure osa kohalike omavalitsuste nn. „omavahenditest“. Füüsilise isiku tulumaksu kohalikele omavalitsustele laekuva osa vähenemise muutis hullemaks asjaolu, et ülemaailmne majanduskriis tõi endaga kaasa füüsilise isiku tulumaksu laekumise vähenemise. Kohalike omavalitsuste eelarveolukorda halvendas ka käibemaksumäära ning muude maksude tõstmine, mis suurendas kohalike omavalitsuste finantskoormust; väiksemate linna- ja vallavaltsuste jaoks on tegemist ohtliku tendentsiga, kuna nad ei suuda hankida lisakulude katmiseks vajalikke lisatulusid.

63. Kohalike omavalitsuste eelarvekärbete kompenseerimiseks võttis Riigikogu vastu uue seaduse, mis võttis kohalike omavalitsustelt kohustuse toetada sporti ja noorsootööd ning osutada lasteaiateenuseid. Sellele vaatamata informeerisid kohalike omavalitsuste liitude ja külastatud kohalike omavalitsuste esindajad delegatsiooni asjaolust, et paljudel kohalikel omavalitsustel puudub võimalus kohalike teenuste osutamise katkestamiseks, kuna neil on lepingulised kohustused viidatud teenuste osutamiseks ning kehtivate lepingute katkestamine ilma selle eest kompensatsiooni maksmata poleks võimalik. Seega ei ole võetud meetmed paljude kohalike omavalitsuste puhul tegelikult kulutusi vähendada aidanud.

64. Juriidilisest ja Harta rakendamise seisukohast tuleb arvestada sellega, kas majanduskriisiga kaasnevad majandusraskused ning keskvalitsuse poolt finantsraskustele reageerides kehtestatud range finantspoliitika kehtivad ühtviisi kõigile eelarvejaotistele või on kohalikele omavalitsustele pandud muude valdkondadega võrreldes ebaproportsionaalselt suur koorem; samuti tuleb arvesse võtta seda, kas kohalike omavalitsuste eelarve kärpimine seab ohtu kohalike omavalitsuste kohustuslike ülesannete ja funktsioonide täitmise või kuidas on mõjutatud erinevate kohustuste ja nende täitmiseks eraldatud ressursside tasakaalustamise küsimus.

65. Harta ei sea liikmesriikidele kohustust rakendada kohalike omavalitsuste finantseerimiseks mingit konkreetset süsteemi, selle asemel on neile jäetud vabadus sobivad süsteemid endal välja töötada ning kohalikele omavalitsustele finantseerimisega seonduvale mingi eristaatuse andmist ei nõuta. Samas võib nimetatud põhimõtetega vastuolu tekkida olukorras, kus kohalike omavalitsuste tulu (olenemata sellest, kas tegemist on üldiste toetuste või omavalitsuste omatuluga) vähendatakse suurel või olulisel määral ilma igasuguse kompensatsioonita või nende ülesannete ja kohustuste proportsionaalselt vähendamata. Harta nõuab kohustuslike ülesannete ja funktsioonide ja nendega seotud rahaliste vahendite tasakaalustamist. Harta asjaomaste sätete kohaselt peavad kohalike omavalitsuste rahalised vahendid olema vastavuses neile pandud kohustuste ja ülesannetega. Seega tuleb anda hinnang kohalike omavalitsuste suutlikkusele neile pandud kohustuslike ülesannete täitmiseks, st. kindlaks teha, kas nad suudavad oma ülesandeid täita või mitte.

66. Järelevalvevisiidi käigus jõudis Kongressi delegatsioon järeldusele, et kohalike omavalitsuste tulu oli küll oluliselt vähendatud, kuid samas ei olnud seda neile realselt kuidagi kompenseeritud ning nende finantsseisund oli oluliselt halvenenud; asjaomased õigusaktid seevastu ei kahjustanud kuidagi nende võimalusi oma kohustuste täitmiseks või õiguste teostamiseks ning ei pannud ühtlasi kohalikele omavalitsustele põhjendamatult või ebaproportsionaalselt suurt koormust. Seda kinnitab ka Riigikontrolli poolt koostatud raport, mille kohaselt “[t] on Riigikontroll seisukohal, et paljud kohalikud omavalitsused reageerisid majanduskeskkonnas aset leidnud muudatustele aeglaselt. Nad

on kulude vähendamise vajadust endale teadvustanud ning sellest tulenevaid meetmeid rakendanud viivitusega, mis omakorda on oluliselt vähendanud eelnevatel aastatel kogutud reservfonde ja tänu sellele on kohalikud omavalitsused sunnitud 2010.aastal, mil tulud jätkavad langemist, tegema mitmeid raskeid valikuid.”

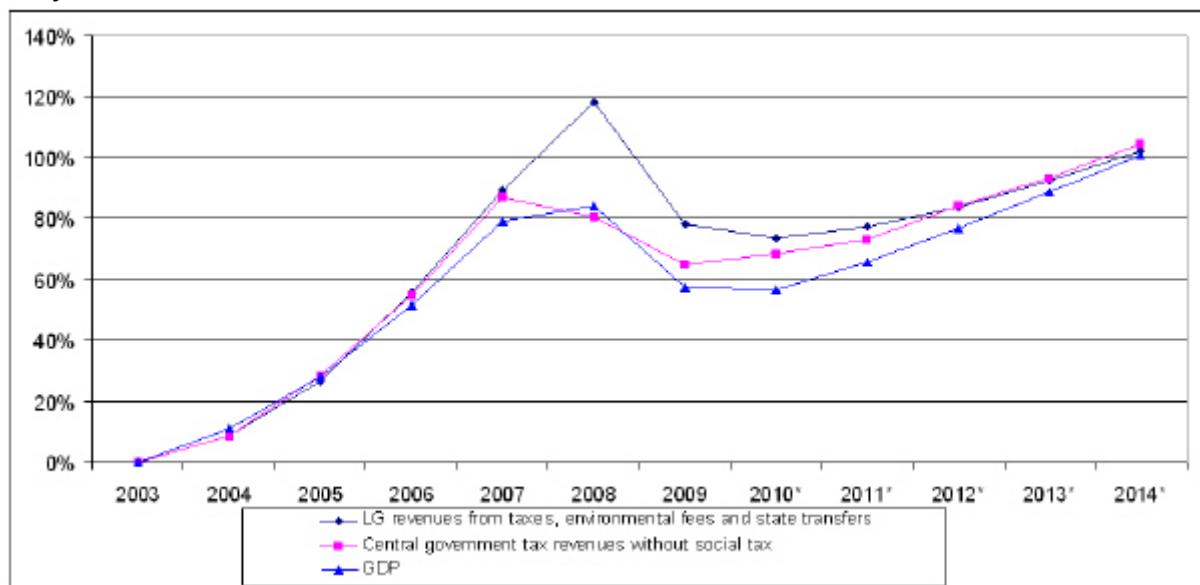
67. Vaatamata sellele, et Kongressi liikmed jagavad seisukohta, mille kohaselt on kohalike omavalitsuste tulubaasi kahanemine nii summade kui ka tagajärgede mõistes suur, pidas see paika üksnes 2009.aastal ning seda ei saa käsitleda keskvalitsuse koormusega võrreldes ebasproportsionaalselt suurena. Vastavalt Regionaalministri polt 2009.aastal edastatud informatsioonile „vähenes riigieelarve tulubaas 13% ning kohalike omavalitsuste tulubaas 13,7%”.

68. Pikemas perspektiivis vaadatuna on kohalike omavalitsuste kogueelarvele omane järsk tõusutendents, nagu nähtub Jooniselt 1.

69. Sellele vaatamata on majanduslanguse tõsised tagajärjed oluliselt suurendanud kohalike omavalitsuste majanduslikku haavatavust ning nad on sunnitud valmistuma majanduskliima halvenemisega kaasnenud ebasoodsate tagajärgedega toimetulekule.

## Joonis 1

### SKP ja kohalike omavalitsuste tulud aastatel 2003 kuni 2014



## 2. Konsultatsiooniprotsess

70. Eesti delegatsioon juhtis oma kaebuses ühtlasi kongressi tähelepanu asjaolule, et keskvalitsus ei olnud enne eelviidatud meetmete rakendamist kohalike omavalitsustega konsulteerinud, nagu Harda artikli 9 lõige 6 ette näeb. „Eelarveprotsessi käigus ei konsulteeritud piisavalt kohalike omavalitsustega ning nende ettepanekuid ja varasemaid kokkuleppeid ei arvestatud”.

71. Delegatsioon on veendunud, et kohalike omavalitsuse majandusolukorra suhtes potentsiaalselt väga tõsiseid tagajärgi omava majanduskriisi tingimustes mängib otsuste koordineerimine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste esindajate vahel väga olulist rolli.

72. „Konsulteerimine“ kohalike omavalitsustega ümberjagatavate rahaliste vahendite neile eraldamise osas on üks Harta kandvaid põhimõtteid. Vaatamata sellele, et „konsulteerimine“ ei tähenda vajadust kohalike omavalitsuste ettepanekuid aktsepteerida, peavad kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonid olema kaasatud otsustamisprotsessi. Teisisõnu, kohalike omavalitsuste

huvisid ja soovitusi tuleb põhjalikult kaaluda ning neid tuleb teavitada nii lõplikest otsustest kui nende otsuste vastuvõtmise põhjustest.

73. Vaatamata sellele, et Eesti kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonidega konsulteeriti enne nende eelarvet negatiivselt mõjutavate majanduslike piirangute rakendamist, nimelt valitsuse esindajate ja Kohalike Omavalitsuste Koostöökoja vahelistel läbirääkimistel, mis leidsid aset 11.veebruaril 2009.aastal, ei ole see Harta nõuetega kooskõlas. Kohalike omavalitsuste liitude esindajad juhtisid valitsuse tähelepanu asjaolule, et neil on vähe informatsiooni ning see on vastuoluline, seega ei olnud neil võimalik kompromisside arutamisel võrdsetel alustel osaleda. Lisaks, nagu delegatsiooni informeeritu, leidis kohtumine aset vaid mõni päev enne lõpliku otsuse vastuvõtmist, seega puudus reaalne võimalus kavandatavate meetmete muutmiseks. Üksnes kokkuvõtteprogrammi kiire rakendamise vajadusele vihjamine ei ole piisav argument reaalsete läbirääkimiste ärajäämise põhjendamiseks.

### **3. Pealinna eristaatus**

74. 2000.aastal Eestit külastanud delegatsioon märkis oma raportis, et üheks käsitletavaks päevakorrapunktiks on juriidilise eristaatuse andmine pealinnale Tallinn. Pealinna esindajad informeerisid Kongressi delegatsiooni liikmeid asjaolust, et nad toetavad Tallinna eristaatust tunnustava õigusakti koostamist, mis annaks linnale riigi pealinna ja metropoli rolli ja tähtsust arvestava eristaatuse. Kongress võttis 2007. aastal vastu pealinnade staatust puudutava soovitusel, mis soovitab liikmesriikidel kõigiti kaasata otsustusprotsessi nende pealinnade linnavalitsuste esindajaid, millele eristaatuse andmist kaalutakse, tagades neile vastavalt Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta artiklis 4.6 sätestatud korras võimaluse osaleda staatuse andmisele eelnevas konsultatsiooniprotsessis (nagu seda tuleks teha kõikide pealinna puudutavate õigusaktide väljatöötamisel) ning tunnustades liikmesriikide pealinnade linnavalitsuste staatust juhul, kui neile ei ole eristaatust antud. Paraku on Kongressi praegune delegatsioon sunnitud nentima, et antud küsimus on lahendamata ning Tallinnale ei ole vahepeal eristaatust antud. Delegatsioon rõhutab, et 2007<sup>10</sup> .aastal vastu võetud soovitused võivad sisaldada asjaomaseid elemente, mis aitavad riigiorganitel Tallinnale eristaatuse andmise protsessi käivitada.

### **III. Kokkuvõtted ja ettepanekud**

75. Eesti kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorda puudutavast teabest ning hiljuti päevakorra kerkinud vastuolulistes küsimustes kokkuvõtteid ning järeldusi tehes teeb ettekandja Eesti valitsusorganitele ettepaneku kaaluda alljärgnevate ettepanekute rakendamist.

76. Kongressi liikmed tervitavad teatud muudatusi ja edusamme, mida Eesti on võrreldes esimese, 2000.aastal koostatud raporti seisuga teinud. Mõned Kongressi poolt antud soovitused<sup>11</sup> on aktsepteeritud ja rakendust leidnud, kaasa arvatud kohalike volikogude mandaadi pikendamine kolmelt aastalt neljale ning väiksemate kohalike omavalitsuste rangelt vabatahtlike ühinemiste soodustamine.

77. Kuigi teatud soovitusi ei ole järgitud, on leitud alternatiivseid lahendusi, soodustades kõigiti kohalike omavalitsuste ühinemisi, mitte halduspiirkondade asendamist omavalitsusliku staatusega regionaalsete valitsustega.

78. Esimene raport sisaldas ettepanekut, mille kohaselt „peaksid nii seadusandja kui Vabariigi Valitsus kaaluma Tallinna Linnale eristaatuse andmise võimalust, tunnustades sel viisil pealinna tähtsat rolli riigis. Vastavalt tuleks ka üle vaadata praegu eksisteeriv ülesannete ja funktsioonide jaotus Tallinna ja vastava maavalitsuse vahel”. Antud soovitus näib ka täna igati asjakohasena, eeskätt pealinna eristaatust silmas pidades: Tallinnas elab ligemale 28% Eesti elanikkonnast ning linn

panustab enam kui 50% Eesti SKPst. Vaatamata sellele, et Riigikogu täiendas 2008. ja 2009. aastal kohalike volikogude valimise seadust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust- muudatused, mis ühtlasi mõjutasid linnavalitsuse sisemist töökorraldust (nt. sätestades Tallinna Linnavalikogu minimaalse koosseisuba 79 liiget ning nähes ette valimispiirkondade ühildumise Tallinna linnaosadega) – ei ole Tallinnale eristaatust siiski antud. Sellest tulenevalt tuleks endiselt kaaluda pealinnale eristaatuse andmise võimalust, tunnustades sel viisil pealinna tähtsat rolli riigis.

79. Vastavalt Harta sättele, mille kohaselt "vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata", soovime alustada laiapõhjalist konsultatsiooniprotsessi kohalike omavalitsuste finantsreformi küsimustes, keskendudes kohalikele omavalitustele eraldatavate rahaliste omavahendite mahu suurendamisele, eeskätt neile kohalike maksude arvelt suuremate tulude saamise võimaluse andmisele, või lisades praegusele süsteemile paremini toimivaid tagatisi, mille rakendamine tagaks kohalikele omavalitsustele läbipaistvama võimaluse jagatud maksutulust (näiteks füüsilise isiku tulumaks) tulu. Senisest suurem finantsautonoomia tugevdab kohalike omavalitsuste majanduslikku positsiooni ning vähendab nende haavatavust olukorras, kus keskvalitsus võib vajalikuks pidada senisest rangema majanduspoliitika järgimist.

80. Delegatsioon tervitab Riigikohtu eelviidatud otsust, mille kohaselt on vajalik kohalike omavalitsuse kohustuslikke ülesandeid ja funktsioone sätestavate õigusaktide kehtestamine ning kohalikele omavalitustele võimaluse andmine kohalike miinimumnõuete täitmiseks. Need on põhiohused läbipaistva ja tõhusalt toimiva kohaliku omavalitsuse finantseerimissüsteemi loomiseks kujul, mida tunnustab ka Harta (vt. eeskätt artikkel 4 lõige 1 ja artikkel 9, alalõiked 1 ja 2).

81. Kongress on pühendunud toimiva ja tõhusa kesk- ja kohalike omavalitsuste vaheliste konsultatsioonide korraldamise süsteemi väljatöötamisele. Liikmesriikides vajatav koordinatsioonimehhanism on midagi enam pelgalt ametlikust protseduurist, mõjutamata sealjuures kohalike omavalitsuste poliitikat. Keskvalitsused ja kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonid peaksid tegema kõik endast oleneva koostöö tegemiseks antud raamistikus ning õigeaegsete ja nõuetekohaste läbirääkimiste korraldamiseks. Niisugune koordinatsioonimehhanism peab hõlmama olulise informatsiooni edastamist kohalike omavalitsuste esindajatele, kellelt tuleb paluda oma arvamuse esitamist asjaomastes küsimustes ning nende arvamusi ja seisukohti põhjalikult kaaluda. Puudub igasugune alus kirjeldatud mehhanismi kasutamisest loobumiseks või keeldumiseks, tuues seejuures ettekäändeks „tungivad“ majanduslikud või poliitilised põhjused. Tegevuse koordineerimine on kõikide Euroopa Nõukogu liikmesriikide riiklike ja kohalike omavalitsuste vaheliste toimivate partnerluste üheks põhieelduseks.

## **LISA**

### **Lisa 1**

#### **Loetelu kasutatud kirjalikest dokumentidest**

Seadused ja muud õigusaktid

- Eesti Vabariigi Põhiseadus;
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993;
- Kohalike maksude seadus 1994;
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus 2002;
- Valla- ja linnaeelarve seadus 1993;
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 1995.

Muud dokumendid ja materjalid:

- Raport kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis - CPL (7) 7 Osa II, 2000;
- Valitsuskomisjoni ja Kohalike Omavalitsuste Koostöökogu vahelised läbirääkimised, protokoll nr. 1, 11.veebruar 2009;

- Ekspertgrupi seisukoht Eesti delegatsiooni poolt Kongressi juures tõstatatud probleemide osas, St Gallen, 29.september 2009;
- Kultuuri, spordi ja noorsootöö toetuste eraldamine valla- ja linnaeelarvest kodanike ühendustele. Riigikontrolli poolt Riigikogule esitatud auditi raport. Tallinn, 25.veebruar 2010;
- Vallavalitsuste ja linnade tulude ja kulude osas ning finantsolukorras 2009.aastal aset leidnud muudatuste analüüs. Riigikontrolli poolt Riigikogule esitatud auditi raport, Tallinn, 20.aprill 2010;
- Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduskolleegiumi otsus 3-4-1-8-09, 16.märts 2010;
- Tallinna linnapea hr. Edgar Savisaar kiri hr. Ian Micallefile, 23.märts 2009;
- Eesti delegatsiooni juhi Kongressi juures pr. Saima Kalevi kiri hr. Ian Micallefile, CPL/BUR(16)7, 12.mai 2009;
- Regionaalministri hr. Siim-Valmar Kiisleri kiri hr. Ian Micallefile, 12.oktoober 2009.

## **Lisa 2**

### **Kongressi kohalike ja regionaalsete omavalitsuste järelevalvevisiidi programm Eestis Tallinn, Haapsalu, Tartu (26.-28.aprill 2010)**

Hr. Jos WIENEN Ettekandja kohaliku demokraatia küsimustes, Kongressi Institutsionaalse Komisjoni liige, Holland

Prof. Zoltán SZENTE, Kongressi Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta sõltumatu ekspertgrupi liige, Ungari

#### **Esmaspäev, 26.aprill 2010 (Tallinn ja Haapsalu)**

- Kohtumine Eesti Kongressi delegatsiooniga ning Eesti Kohalike Omavalitsuste Liidu ja Eesti Valdade Liidu esindajatega

Eesti Kongressi delegatsioon: pr. Saima KALEV, delegatsiooni juht

Hr. Jüri LANDBERG

Hr. Mihkel JUHKAMI

Eesti Linnade Liit: Hr. Jüri VÕIGEMAST, tegevdirektor

Eesti valdade liit: Hr. Ott KASURI, tegevdirektor

Hr. Märk MOLL, finantsnõustaja

Ms. Tiina ÜKSVÄRAV, juriidiline nõustaja

Dr. Toomas VÄLIMÄE, endine Eesti Kongressi delegatsiooni liige ja juht

Hr. Kaimo KAARMANN-LIIVE, Eesti Kongressi delegatsiooni sekretär

- Kohtumised riigikogus:	Hr. Väino LINDE,	Põhiseaduskomisjoni	esimees
Hr. Taavi RÕIVAS,		Rahanduskomisjoni	esimees
Hr. Kalev KOTKAS,	Maaelu	komisjoni	esimees

- Kohtumine Tallinna Linnapea hr. Edgar SAVISAAREGA

- Kohtumine Haapsalu Linnavalitsuse ja Kambja Vallavalitsuse esindajatega

Hr. Urmas Sukles, Haapsalu linnapea

Hr. Martin Schwindt, Haapsalu linna finantsnõustaja

Hr. Ivar Tedrema, Kambja vallavanem

#### **Teisipäev, 2.aprill 2010 (Tallinn ja Tartu)**

- Kohtumine regionaalministri hr. Siim Valmar KIISLERI ja välissuhete konsultandi pr. Triin TOOMPUUGA

- Kohtumine rahandusministri hr. Jürgen LIGIGA

Kohal viibisid Rahandusministeeriumi KOV talituse juhataja hr. Sulev LIIVIK ja Rahandusministeeriumi EL ja Rahvusvaheliste suhete osakonna juhataja hr. Andres KUNINGAS

- Kohtumine Eesti Vabariigi Riigikohtu esimehe hr. Märt RASKI ja esimehe abi pr Mari-Liis LIPSTOKIGA.

### **Kolmapäev, 28.aprill 2010**

Kongressi delegatsiooni lahkumine

<sup>1</sup>L: Kohalike omavalitsuste koda / R: Regioonide koda

ILDG: Kongressi Sõltumatute ja Liberaalsete Demokraatide rühmitus

EPP/CD: Euroopa Rahvapartei – Kongressi Kristlikud Demokraadid

SOC: Kongressi sotsialistide rühmitus

NR: Kongressi poliitilistesse fraktsioonidesse mittekuuluvad liikmed

<sup>2</sup> Kohalike Omavalitsuste Koha Institutsionaalse Komitee poolt heaks kiidetud soovituste projekt 2.juuli 2010.

Kohalike Omavalitsuste Koha komisjoni liikmed:

*E. Calota (Chair), M. Y. Barcina Angulo, J. Brons, M. Catovic, V. Chilikov (asendusliige: D. Ruseva), M. Cohen (asendusliige: I. Micallef), B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa (asendusliige: A. Torres Pereira), A.Ü. Erzen (asendusliige: G. Doganoglu), A. Gravells (asendusliige: N. Mermagen), M. Guégan, M. Gulevskiy (asendusliige: V. Belikov), G. Illes, W. Kelsch, O. Kidik, I. Kulichenko (asendusliige: Y. Kartashov), F. Lec, Y. Mischeriakov, L. O. Molin, J. Mrazek, A. Muzio (asendusliige: F. Pellegrini), C. Newbury, P.R. Paun-Jura (asendusliige), A. Rokofillou, B. Rope, M.G. Sassi, J. Wiene, E. Yeritsyan (asendusliige), D. Zmegac.*

N.B. : Hääletamisel osalenud liikmete nimed on antud kaldkirjas.

Komisjoni sekretariaat: S. Poirel

<sup>3</sup>CPL (7) 7 Part II

<sup>4</sup> Kongressi delegatsiooni teavitati, et antud teemat arutavad Riigikogu fraktsioonid 2010.aasta septembris.

<sup>5</sup>CPL/BUR (16)7.

<sup>6</sup>CG/IC/fs.

<sup>7</sup> Informatsioon ja arvamus Eesti delegatsiooni poolt Kongressile esitatud kaebuse kohta.

<sup>8</sup> Lühike ülevaade hetkeolukorras kohalike omavalitsuste rahastamisel Eestis.

<sup>9</sup> Kiri 12.10.2009.

<sup>10</sup> Soovitus nr. 219 (2007)

<sup>11</sup> Soovitus nr. 81 (2000)