



RAHANDUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Volikogu roll kohalikus valitsemises

Infopäev-koolitus Rapla maakonna kohalike omavalitsuste
volikogude ja valitsuste liikmetele 02.05.2018

Kersten Kattai

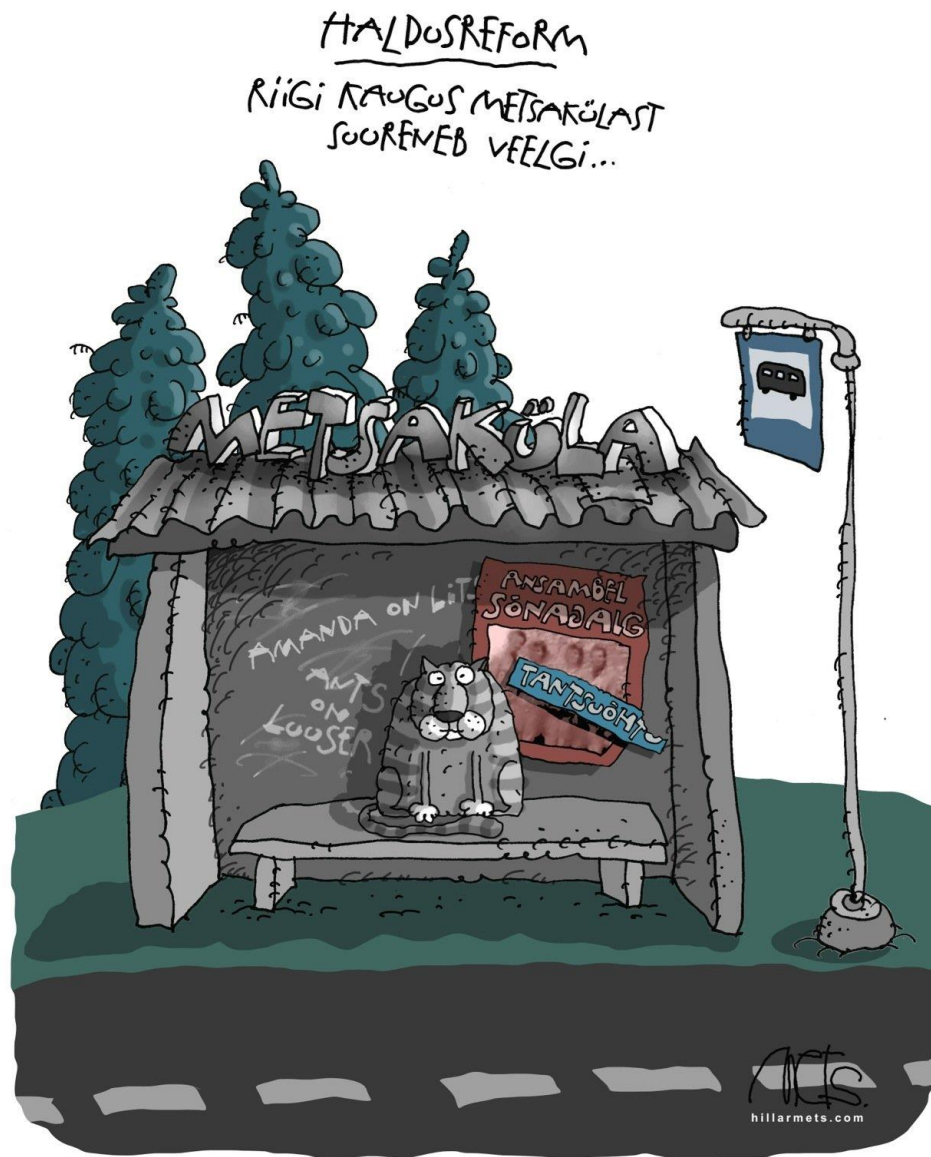
regionaalhalduspoliitika osakonna nõunik
Rahandusministeerium

Teemad

- Milline on tugev omavalitsus?
- Volikogu ja KOV valitsuse suhted.
- Volikogu liikme võimalused oma ülesannete täitmisel.
- KOV sisene järelevalve süsteem.

Tugev või nõrk kohalik omavalitsus?

Mis võiks iseloomustada tugevat ja ühiskonnas olulist kohalikku omavalitsust?



Tugeva kohaliku omavalitsuse iseloomujooned

- Kohaliku omavalitsuse autonoomia (KOV Harta, põhiseadus), mis oma pädevustes on sõltumatu riigi keskvoimust
- KOV tegevust reguleerib raamseadus, detailid määratakse kohalike õigusaktidega
- Riiklik järelevalve piiratud, kesksel kohal KOV sisene (sh poliitiline) kontroll
- KOV ise saab kujundada oma tulusid, toetused üldotstarbelistena
- Volikogul suur poliitika kujundamise ja strateegia seadmise roll lähtudes oma mandaadist
- KOV otsustab ise oma sisestruktuuri, kuidas parimal viisil ülesandeid täita; täidab vähesel määral riiklikke ülesandeid
- Samas, kesk- ja kohaliku võimu partnerlus

Volikogu kui organi roll ja suhted KOV valitsusega

Volikogu peamine roll:

- poliitika kujundamine
- strateegiliste sihtide seadmine (strateegiad, planeerimine)
- õiguskeskkonna kujundamine (KOV tegevuse reguleerimine, elanikele suunatud regulatsioonid)
- KOKS § 22 lõige 1: volikogu ainupädevus: kehtestamine, otsustamine, kinnitamine, valimine jt. St keskkonna loomine ja olulisemate otsuste tegemine.

Valla- või linnavalitsuse roll:

- Valla- või linnavalitsuse volitused lähtuvad volikogust
- Valitsus on poliitiline organ (st volikogu nimetab ja võib igal ajal muuta koosseisu)
- Valitsus on volikogu ees aruandekohustuslik
- Valitsus lahendab ja korraldab (KOKS § 30 lg 1) kohaliku elu küsimused volikogu poolt otsustatud ulatuses

Järeldused - volikogu suhted KOV valitsusega

- Volikogu realiseerib oma soove läbi valitsuse. Eeldus tihe koostöö volikogu ja valitsuse vahel.
- Volikogul on (poliitiline) mandaat, kuid suhteliselt vähe võimalusi seda praktiliselt realiseerida.
 - Mida volikogu saab teha, et oma soove ellu viia?
- Valitsusel, sh linnapeal/ vallavanemal, ei ole otsemandaati, kuid on tugev administratiivvõim.
 - Samas, kas poliitilist võimu on vähe?
- Valitsuse koosseis: ametnikud, poliitikud, eksperdid.
Kas oleks vaja enam eraldada igapäeva haldust ja poliitikat?

Volikogu liikme võimalused kohaliku elu juhtimisel

Volikogu liikme individuaalsed õigused:

- Õigus saada teavet ja dokumente, v.a. kui see on seadusega keelatud (kirjalikule küsimusele vastus 10. tööpäeva jooksul)
- Õigus kuuluda komisjon (sh opositsioonil, *Volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus*, KOKS § 47 lg 1³)
- Õigus nõuda hääletamist ja hääletada. Poolthäälteenamus
- Olla valitud (volikogu esimees, aseesimees, komisjoni esimees, aseesimees, revisjonikomisjoni liige)
- Teha ettepanekud päevakorda, algatada küsimusi ja eelnõusid, teha ettepanekuid eelnõudesse (seda saab volikogu ise kujundada)
- Tõstatada olulisi küsimusi (volikogu protokoll)
- Informeerida elanikke oma tegevusest
- Saada tasu volikogu töös osalemise eest või hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest
- **Kas ja millised õiguseid võiks volikogu liikmetel veel olla, et oma rolli võimalikult hästi teostada? Kuidas tagada nende õiguste realiseerumine?**

Kas ja millised võiksid olla volikogu liikme kohustused?

- Volikogu liikme rolli ühitamatus teiste rollidega: asutuse juht, asutuse töötaja – kas peaks olema piiratud?
- Riigikogu põhiseaduskomisjon on algatanud seaduseelnõu, mille kohaselt volikogu esimees ja aseesimees ning revisjonikomisjoni liige ei tohiks olla sama KOV asutuse või ühingu juht.

Sisekontrollisüsteem ja siseaudit – mida volikogu saab teha?

- Sisekontrollisüsteem = terviklik juhtimise ja järelevalve süsteem, et tagada vahendite otstarbekas ja tulemuslik kasutamine, valitsemise ja otsuste läbipaistvus, tegevuse seaduslikkus, ennetada korrupsiooniriske jne
- Siseaudit on üks osa sisekontrollisüsteemist, mida viib läbi professionaal (vastav koolitus ja standardid). Võib olla KOV struktuuris või teenusena sisse osta.
- Kontrolli fookused: siseaudit kui kohaliku täitevvõimu tugi; revisjonikomisjon kui poliitiline kontroll; majandusaasta aruande auditeerimine kui raamatupidamise õigsuse kontroll; välisaudiitor kui täiendav sõltumatus analüüsimisel.
- Kui on KOV struktuuris, siis:
 - volikogu loob ametikoha/ struktuuriüksuse;
 - kelle nimetab ametisse vallavanem või linnapea volikogu nõusolekul;
 - koostatakse siseaudiitori tegevusplaan, mille KOV valitsus kiidab heaks;
 - volikogu kuulab ära revisjonikomisjoni seisukoha ja kinnitab siseaudiitori tegevusplaani;
 - enne majandusaasta aruande heakskiitmist esitatakse siseaudiitori aruanne valitsusele ja volikogule;
 - siseaudiitori aruanne avaldatakse KOV veebilehel.

Volikogu roll järelevalve suunamisel

- Loob eeldused sisekontrollisüsteemi rakendamiseks ning järelevalve teostamiseks valla- või linnavalitsuse, hallatavate asutuste, KOV osalusega ettevõtete, sihtasutuste ja mittetulundusühingute ning erasektorile lepinguga delegeeritud teenuste täitmise üle:
 - võtab vastu vastavad õigusaktid
 - loob vajalikud sisekontrolli struktuurid (nt ametikohad, struktuuriüksuse, protsessid, aruandluse põhimõtted jne)
 - tagab eelarvega vastavate kulude katmise
- Volikogu poolt sisekontrolli toimivuse tagamises on keskne iga volikogu liikme valmisolek toetada ja nõudlikkus kontrollida vastavaid tegevusi.
 - Mõni esmapilgul naiivne küsimus (nt mis täpselt on selle eelarverea kulunumbri taga) võib juba seda eesmärki täita
 - Aga ka aktiivne ja sisukas opositsioon on üldjuhul mõjus järelevalve meede

Revisjonikomisjoni kohustused ja võimalused KOV siseses järelevalves

- Koostab tööplaani, mille volikogu kinnitab
- Täidab volikogu poolt antud kontrollülesannet
- Kui tööplaanist tulenevalt on vajadus kuludeks, siis volikogu tagab läbi eelarve nende katmise (teenuse tellimine, eksperdi kaasamine vms)
- Õigus saada teavet kontrollülesande täitmisel (dokumendid, vestlused jne)
- Koostab kontrollülesande täitmise teatise (valitsusele, asutusele vms)
- Koostab revisjoni akti ja saadab selle valitsusele seisukoha võtmiseks
- Esitab revisjonikomisjoni akti ja õigusakti eelnõu volikogu päevakorda
- Annab vähemalt kord aastas volikogule ülevaate oma tegevusest
- Annab arvamuse majandusaasta aruandele (seaduse muudatus, mille kohaselt audiitor tutvustab komisjonile majandusaasta aruannet)

Volikogu töökorraldus enda otsustada või seadusega reguleeritud

Volikogu otsustab ise	Seadusega reguleeritud
volikogu esimehe ja aseesimehevalimise kord (põhimäärus)	Volikogu esimehe ja aseesimehe üheaegne valimine (KOKS)
volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused, kohustused (põhimäärus)	Revisjonikomisjoni kohustuslikkus ja minimaalselt 3 liiget, tööplaan, töökorraldus teatud osas
valitsuse moodustamise kord, vallavanema või linnapea valimise kord (põhimäärus)	Üldised protseduurid, umbusaldamine, valitsuse liikme tegevuspiirang
valitsuse pädevused (põhimäärus)	Üldine kohutus lahendada ja korraldada kohaliku elu küsimused
valla või linna sümbolid ja nende kasutamise kord (põhimäärus)	Sümbolid tuleb kooskõlastada Riigikantseleiga
valla või linna ametiasutuste ja ühisametite või -asutuste moodustamise kord (põhimäärus)	
valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted (põhimäärus, eraldi korrad)	Minimaalne sisu, tähtajad, kaasamine, avalikustamine
valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord (põhimäärus)	Häälteenamuse põhimõte, jõustumine, avaldamine
Siseauditeerimise üldine töökorraldus (kui moodustakse vastav ametikoht või struktuuriüksus) (põhimäärus)	
Volikogu töökord (põhimäärus või eraldi õigusakt)	Volikogu kokkukutsumine, hääletamine
Komisjonide töökord (põhimäärus või eraldi õigusakt)	
Volikogu juhtidele ja liikmetele palga, tasu, hüvituse ja hüvitise määramine	Esimehele ja ühele aseesimehele võib maksta palka või hüvitust (töö eest). Liikmetel tasu (osalemine) ja hüvitust (kulud)

Soovituslikud materjalid

- Volikogu liikme käsiraamat:

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov_volikogu_liikme_kasiraamat_2015.pdf

- Avatud valitsemine kohalikul tasandil:

<https://mailchi.mp/f2ba7de1ec7a/seitse-ettepanekut-omavalitsusele?e=b7d6d25f98>

- Juhendid ja uuringud:

<https://haldusreform.fin.ee/abiks-uhinejale/vajalikud-materjalid/>

- Juhend korruptsiooni ennetamiseks ja sisekontrollist kohalikus omavalitsuses

<https://haldusreform.fin.ee/juhendid/>



RAHANDUSMINISTEERIUM

Suur tänu!

kersten.kattai@fin.ee