



Õiguskantsler

Vello Jõgisoo
vello.jogisoo@gmail.com

Teie 12.02.2016 nr

Meie 22.03.2016 nr 6-1/150789/1601228

Kohalikule omavalitsusele pikaajaliste rahaliste kohustuste võtmisest

Austatud härra Jõgisoo

Palusite kontrollida Kose Vallavolikogu määruse „[Vallavara valitsemise kord](#)“¹ § 7 vastavust seadusele ja põhiseadusele. Analüüsisin Teie avaldust ja asjassepuutuvaid õigusnorme. Jõudsin järeldusele, et kuivõrd vallavara valitsemise korra paragrahvi 7 on võimalik tõlgendada ja rakendada kooskõlas valla organite pädevust ning eelarve täitmist reguleerivate normidega, ei ole see seadusega vastuolus. Siiski võiks volikogu kaaluda selguse huvides normi muutmist (seetõttu saadan käesoleva kirja koopia Kose Vallavolikogule). Põhjendan oma seisukohta allpool. Teie avalduse alusel alustatud asjas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 26 lõiget 1, otsustasin saata märgukirja Kose Vallavalitsusele (lisas).

Vallavara valitsemise korra § 7 näeb 14.07.2015 jõustunud² redaktsioonis ette:

„(1) Laenu ja muude varaliste kohustuste võtmise vallavarana otsustab vallavolikogu, kui:

1) võetavad varalised kohustused ületavad 10 000 eurot ja nende kohustustega ei ole jooksva aasta vallaelarves arvestatud;

2) kohustusi võetakse pikemaks ajaks kui 12 kuud.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata juhtudel otsustab muude varaliste kohustuste võtmise vallavalitsus.“

Esmapilgul võib sätestest jääda mulje, et vallavalitsusele on delegeeritud otsustamiseks küsimus, mis seaduse järgi on volikogu ainupädevuses. KOKS § 22 lõike 1 punktist 8 tulenevalt on laenu ja teatud muude (sh tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste) varaliste kohustuste võtmine volikogu ainupädevuses. Ainupädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks ei saa volikogu anda vallavalitsusele edasivolitust.

Pikaajaliste varaliste kohustuste võtmise otsustamine valitsuse poolt piiraks volikogu pädevust eelarve vastuvõtmisel (KOKS § 22 lg 1 p 1 ja 9). Volikogu ei saaks otsustada eelarve üle mahus, milles vallavalitsus on juba kohustusi vastavaks eelarveaastaks võtnud. Lisaks eelnevale mõjutab pikaajaliste varaliste kohustuste võtmine kohaliku omavalitsuse netovõlakoormust (kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ehk KOFS § 34 lg 2). Eelnevat arvestades peab pikaajaliste varaliste kohustuste võtmise otsustama volikogu.

¹ RT IV, 11.07.2015, 5.

² Vallavara valitsemise korra § 7 muudeti Kose Vallavolikogu 18.06.2015 määrusega nr 73 (RT IV, 11.07.2015, 1).

KOFS § 28 lõikes 3 on sätestatud, et valla- ja linnavalitsus, kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus ning ametiasustuse hallatav asutus võivad sõlmida lepingu, millega kaasneb väljaminek tulevastel eelarveaastatel, juhul kui sellega on arvestatud eelarvestrateegias.³ Kui väljaminekuga ei ole eelarvestrateegias arvestatud, võib lepingu sõlmida ainult volikogu loal. Lisaks eelnevale võib volikogu tulenevalt KOFS-s sätestatust pikaajalisi kohustusi kaasa toova lepingu sõlmimise volituse ka anda näiteks eelarvega (KOFS § 5 lg 4).⁴

Vallavara valitsemise korra § 7 puhul on niisiis vaja vastata küsimusele, kas valitsust on volitatud võtma laenu ja muid varalisi kohustusi, ilma et selle kohta oleks otsuse teinud volikogu (ja kas säte on seetõttu seadusega vastuolus).

Õigusnorme tuleb tõlgendada süsteemselt ning kooskõlas kõrgemalseisvate õigusaktidega. Kui tõlgendusviise on mitu (ja mõned tõlgendused on seadusega vastuolus ja teised mitte), tuleb eelistada tõlgendust, mis on kooskõlas kõrgema taseme õigusaktiga. Vallavalitsus on kohustatud volikogu määruse rakendamisel arvestama KOKS-s ja KOFS-s sätestatuga. Ka vallavara valitsemise korra § 1 lõikes 2 on osutatud, et korda kohaldatakse koos seaduste ja muude õigusaktidega, millega reguleeritakse vara valitsemist, kasutamist ja käsutamist.

Kooskõlas KOKS ja KOFS sätetega tuleb tõlgendada vallavara valitsemise korra § 7 lg 1 punkti 1 selliselt, et vallavalitsus võib võtta varalised kohustused, mille aastane maksumus on kuni 10 000 eurot (ja millega pole jooksva aasta vallaelarves arvestatud), kui vallavolikogu on kohustuste võtmise eelarvestrateegias või eraldi volituses⁵ ette näinud, ning punkti 2 selliselt, et kuni 12-ks kuuks võib vallavalitsus kohustusi võtta, kui vallavolikogu on kohustuste võtmise eelarves, eelarvestrateegias või eraldi volituses ette näinud. Kui aga võetavad kohustused ületavad vallavara valitsemise korra § 7 lg 1 punktis 1 nimetatud piirmäära või punktis 2 nimetatud kestust, ei piisa sellest, et eelarves või eelarvestrateegias on kohustuste võtmine kajastatud. Sellisel juhul otsustab volikogu (lisaks põhimõttelisele otsusele vastavat liiki kohustusi võtta või kulusid teha) ka konkreetse kohustuse võtmise üle.

Kokkuvõtvalt peab vallavalitsus arvestama seaduses sätestatud tingimusi ja piiranguid ning võib vallale vara valitsemise korra § 7 nimetatud kohustusi võtta juhul, kui vallavolikogu on selliste kulude tegemise otsustanud eelarves, eelarvestrateegias või eraldiseisvalt. Kui vallavolikogu küsimust otsustanud ei ole või kohustus ületab vastavatele kuludele eelarves või

³ Eelarvestrateegias kajastatakse vastavalt KOFS § 20 lg 3 punktile 2 muuhulgas ka eeldatavad põhitegevuse kulud vähemalt KOFS § 8 lõike 1 või § 15 lõike 1 detailsuses, investeerimistegevuse eelarveosa olulisemad tegevused ja investeringud koos kogumaksumuse prognoosi ja võimalike finantseerimisallikatega, eeldatav finantseerimistegevuse maht ning likviidsete varade muutus.

⁴ KOFS § 5 lg 4: eelarvele võib lisada sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud osasid, lisasid ja täiendavat informatsiooni, sealhulgas ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste ning tegevuste ja eesmärkide vahelisi tehinguid, mis on vajalikud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsolukorra täpsustamiseks ja eelarve täiendamiseks, kuid mida ei arvestata lõikes 2 nimetatud eelarveosades. "Finantsjuhtimisega seotud otsused tuleks langetada koos eelarvega, kui nende toimimine nähakse ette nii eelarveaastal kui ka sellele järgnevatel aastatel. Määruse koosseisus on lubatud (KOFS § 5 lg 4) esitada täiendavat informatsiooni, seega võib volikogu vastava volituse anda eelarve määruses." Vt [KOFS selgitused \(26.04.2011\)](#), lk 24. Seega, kui volikogu on kasutanud eeltoodud võimalust ja kajastanud eelarves ka tehinguid, mis toovad kaasa eelarveperioodist pikemaajalisi kohustusi ja nendega võetavate kohustuste mahtu, on küsimus selleks pädeva organi poolt põhimõtteliselt otsustatud ning vallavalitsus või asutus võib vastava kohustuse võtmiseks lepingu sõlmida.

⁵ See, millise detailsusega tuleks eelarves, eelarvestrateegias või eraldi volituses pikaajalisi kohustusi kaasa toovad väljaminekud määratleda, tuleb otsustada volikogul. Mõistagi on see valdkonnast, nt IT-lahenduste ja majandamiskuludega seonduvalt on mõistlik kehtestada nt üldised valdkonna või asutuse kululimiidid, kuid suuremate objektidega seonduvalt (nt avalike hoonete ja rajatistega) võib planeeritavad väljaminekud eraldi välja tuua.

eelarvestrateegias kehtestatud limiiti või kestust, peab vallavalitsus kohustuse võtmiseks volituse saamiseks pöörduma volikogu poole (seetõttu edastan seisukoha teadmiseks Kose Vallavalitsusele).⁶

Vallavara valitsemise korra § 7 võib praeguses sõnastuses siiski olla eksitav ning kaasa tuua väärpriimari. Seetõttu võiks kaaluda vallavara valitsemise korra § 7 muutmist ja näha ette, et vallale pikaajalisi kohustusi võib võtta juhul, kui volikogu on vastavate kulude tegemise/kohustuste võtmise ette näinud eelarvestrateegias, eelarves või eraldiseisvalt. Alternatiivselt võib abiks olla täpsustavate viidete lisamine KOFS vastavatele sätetele. Lisaks oleks õigusselguse huvides kohane täpsustada vallavara valitsemise korra § 7 lg 1 punkti 1 sõnastust selliselt, et oleks üheselt selge, kas piirmäär 10000 kehtib iga võetava varalise kohustuse osas eraldi⁷ (sellisel juhul tuleks sõna „kohustus“ esitada sättes ainsuses) või juba alates hetkest, mil vallavalitsuse poolt varem võetud kohustused ja võtta kavatses uus varaline kohustus omavahel liites ületaks selle piirmäära (sellisel juhul tuleks sättes täiendavalt reguleerida küsimus, millise aja jooksul varem võetud varalised kohustused arvesse lähevad⁸). Teisisõnu vajab selgemat reguleerimist, kas piirmäär kehtib võetava kohustuse või mingi aja jooksul võetavate kohustuste summa kohta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: märgukiri Kose Vallavalitsusele

Koopia: Kose Vallavalitsus
Kose Vallavolikogu

Liina Lust 693 8429
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

⁶ Analoogiliselt KOKS § 13 lõikega 4.

⁷ See tähendaks, et eelarveaasta jooksul kokku võetavatele varalistele kohustustele piirmäära kehtestatud pole.

⁸ Näiteks KOFS § 37 lg 21 ja § 38 lg 4 võimaldavad volikogul kehtestada valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks piirmäära, milleni võib võetavate laenude kogusumma ulatuda (tingimusel, et tegemist on rahavoogude juhtimise eesmärgil võetavate laenudega, mis makstakse eelarveaasta lõpuks tagasi). Sellisel juhul lähevad summeerimisel arvesse kõik alates eelarveaasta algusest võetud varalised kohustused.