



Õiguskantsler

Teie 22.10.2015 nr

Meie 04.12.2015 nr 6-4/151414/1505406

### **Kohalikule omavalitsusele pikaajaliste rahaliste kohustuste võtmisest**

Austatud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole küsimusega, kas Hiiu vallavolikogu 24.04.2014 määrus nr 16 "[Vallavara valitsemise korra](#)" (edaspidi vara valitsemise kord) § 10 lõige 3 on kooskõlas [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lg 1 punktiga 8 ja [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse](#) (KOFS) §-ga 28.

Analüüsisin Teie avaldust ja asjassepuutuvaid õigusnorme. Jõudsin järeldusele, et kuivõrd vara valitsemise korra § 10 lõiget 3 on võimalik tõlgendada ja rakendada kooskõlas valla organite pädevust ning eelarve täitmist reguleerivate seadustega, ei ole kõnealune õigusnorm nende seadustega vastuolus. Siiski võiks vallavolikogu kaaluda selguse huvides normi muutmist.

Vara valitsemise korra § 10 lõikes 3 on sätestatud, et vallavalitsus otsustab eelarveaastat ületava lepingu sõlmimise aastase maksumusega kuni 30 000 eurot järgmiselt:

- 1) teenuse osutamise leping vallavara majandamiseks;
- 2) kestvusleping infotehnoloogia valdkonnas;
- 3) leping muu kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustuse täitmiseks, mis ei ole seotud eelarveaastaga.

Esmapilgul võib sättest jääda mulje, et vallavalitsusele on delegeeritud otsustamiseks küsimus, mis seaduse järgi on volikogu ainupädevuses.

KOKS § 22 lõike 1 punktist 8 tulenevalt on tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine volikogu ainupädevuses.<sup>1</sup> Ainupädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks ei saa volikogu anda vallavalitsusele edasivolitust.

---

<sup>1</sup> Vara valitsemise korra § 10 lõikest 1 tulenevalt otsustab volikogu järgmised pikaajalised rahalised kohustused: laenu võtmine, võlakirjade emitteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustused, kontsessioonikokkuleppes tulenevad kohustused. Seega Hiiu vallavalitsusel ei ole pädevust sõlmida lepinguid finantseerimistegevuse eelarveosasse (KOFS § 10 lg 1, § 17 lg 1) kuuluvate kohustuste võtmiseks. Vara valitsemise korra § 10 lõige 3 puudutab seega muude lepingute sõlmimist, mis seonduvad pigem tegevuskuludega, nt teenuse osutamise lepingud vallavara majandamiseks, IT teenused jne.

Pikaajaliste kohustuste võtmise otsustamine valitsuse poolt piiraks volikogu pädevust eelarve vastuvõtmisel (KOKS § 22 lg 1 p 1 ja 9). Volikogu ei saaks otsustada eelarve(te) üle mahus, milles vallavalitsus on kohustusi eeloleva(te)ks aasta(te)ks võtnud. Lisaks eelnevale mõjutab pikaajaliste kohustuste võtmine kohaliku omavalitsuse netovõlakkoormust.<sup>2</sup>

Eelnevat arvestades peab pikaajaliste rahaliste kohustuste võtmise elik eelarve aastat ületavate kulude võtmise otsustama volikogu.

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

Vara valitsemise korra § 10 lõike 3 puhul on niisiis vaja vastata küsimusele, kas valitsust on volitatud võtma tulevikus raha väljamaksmist nõudvaid pikaajalisi 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.

Vara valitsemise korra § 10 lõiget 3 saab tõlgendada kooskõlas KOKS ja KOFS sätetega selliselt, et vallavalitsus võib sõlmida lepinguid, mille aastane maksumus on kuni 30 000 eurot, kui vallavolikogu on kohustuste võtmise eelarves või eelarvestrateegias ette näinud. Kui lepinguga võetava kohustuse aastane maksumus ületab vara valitsemise korra § 10 lg 3 nimetatud piirmäära, 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 lepingu sõlmimise üle.

Tähelepanuta ei saa jätta ka vara valitsemise korra teisi sätteid, mis aitavad normi tõlgendada kooskõlas seadusega. Vara valitsemise korra § 10 lõikest 1 tulenevalt otsustab volikogu järgmised pikaajalised rahalised kohustused: laenude võtmine, võlakirjade emitteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustused, kontsessioonikokkuleppest tulenevad kohustused.<sup>5</sup> § 10 lõike 2 järgi otsustab muude varaliste kohustuste võtmise volikogu, kui võetakse varalisi kohustusi, mida ei ole ette nähtud jooksva aasta eelarves. Lõikeid 2 ja 3 koos tõlgendades

<sup>2</sup> KOFS § 34 lg 2.

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

<sup>4</sup> KOFS § 5 lg 4: eelarvele võib lisada sama paragrahvi lõikes 2 nimetatata 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. 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 lepingu sõlmida.

<sup>5</sup> Sellega on kaetud enamus KOKS § 22 lg 1 p 8 loetletud kohustusi ning küsimus seisneb normis nimetatud „muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste“ võtmise otsustamise delegerimises.

järeldub, et valitsus võib eelarveaastat ületava lepingu sõlmida, kui sellise lepingu sõlmimine on lepingu sõlmimise aasta eelarves ette nähtud. Eespool viidatud KOFS § 5 lõige 4 võimaldab ka lahendust, mille järgi on pikaajaliste kohustuste võtmine kajastatud eelarves.

Ühtlasi võib kerkida küsimus, kas vara valitsemise korra § 10 lõiget 3 võiks näha volitusena KOFS § 28 lõike 3 tähenduses pikaajalisi kohustusi kaasa toovate lepingute sõlmimiseks. Leian, et norm ei ole piisavalt konkreetne selleks, et seda saaks näha volitusena KOFS § 28 lõike 3 mõttes. Volikogu ei ole vallavara valitsemise korras määranud, milliseid ja kui palju 30 000 euro piiresse jäävaid aastase maksumusega tehinguid võib vallavalitsus teha.<sup>6</sup> Aastalimiit 30 000 eurot kehtib lepingu, mitte lepingute kohta. Kuivõrd limiit lepingute kogumahule puudub, ei ole kuludele lage kehtestatud. Ka ei vasta vara valitsemise korra § 10 lõige 3 KOFS § 28 lõike 3 mõttele, sest ei seonu konkreetse(te) eelarveaasta(te)ga.<sup>7</sup>

Kokkuvõtvalt peab vallavalitsus arvestama seaduses sätestatud tingimusi ja piiranguid ning võib vallale vara valitsemise korra § 10 lõikes 3 nimetatud pikaajalisi kohustusi kaasa toovaid lepinguid sõlmida juhul, kui vallavolikogu on selliste kulude tegemise otsustanud eelarves, eelarvestrateegias või eraldiseisvalt. Kui vallavolikogu küsimust otsustanud ei ole või kavandatav tehing ületab vastavatele kuludele eelarves või eelarvestrateegias kehtestatud limiiti, peab vallavalitsus lepingu sõlmimiseks volituse saamiseks pöörduma volikogu poole.

Vara valitsemise korra § 10 lõige 3 võib praegusel kujul olla eksitav ning kaasa tuua väärapraktikat. Seetõttu võiks kaaluda vara valitsemise korra muutmist ja näha ette, et vallale pikaajalisi kohustusi kaasa toovaid lepinguid on lubatud sõlmida juhul, kui volikogu on vastavate kulude tegemise/kohustuste võtmise ette näinud eelarvestrateegias, eelarves või andnud selleks eraldi loa. Samuti võib abiks olla täpsustavate viidete lisamine KOFS vastavatele sätetele.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Hiiu vallavolikogu (avaldaja andmeteta)

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

<sup>6</sup>See, millise detailsusega tuleks eelarvestrateegias või eraldi volituses pikaajalisi kohustusi kaasa toovad väljaminekud määratleda, tuleb otsustada volikogul. Mõistagi oleneb 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.

<sup>7</sup>“Finantsjuhtimisega seotud otsused tuleks langetada koos eelarvega, kui nende toimumine 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 määruks.“ Vt [KOFS selgitused \(26.04.2011\)](#), lk. 24.