



Õiguskantsler

Vigala Vallavalitsus
vigala.vald@vigala.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 18.06.2012 nr 6-3/120771/1202923

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Rahandusministri määrusega kehtestatud kohaliku omavalitsusüksuse eelarvearuandluse vormid**

Lugupeetud härra vallavanem

Tänan Teid taotluse eest kontrollida rahandusministri 04.07.2011 määruse nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused ning vormid“ (edaspidi: määrus) seadustele vastavust. Oma taotlust põhjendades asute seisukohale, et rahandusminister on kõnealuse määrusega – täpsemalt määruse lisadega 1 kuni 5 – pannud kohalikele omavalitsustele (edaspidi: KOV) kohustuse esitada riigile valla või linna eelarvestrateegia kohta rohkem andmeid, kui seda nõuab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (edaspidi: KOFS).

Teatan Teile, et Teie taotluses toodud argumente analüüsid ei tuvastanud ma vaidlusaluse määruse vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega.

Põhjendan oma seisukohta järgnevalt.

Valla- või linnavolikogu võtab igaks aastaks vastu kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve, mille ülesehitus ja detailsus on määratletud KOFS §-s 5 ning §-des 6 – 12 (kassapõhine eelarve) ja §-des 13 – 19 (tekkepõhine eelarve). Samuti peab KOV üksus vastavalt KOFS § 20 lõigetele 1 ja 2 koostama eelseisva nelja eelarveaasta kohta eelarvestrateegia. Seejuures loetleb KOFS § 20 lg 3 arvnäitajad, mida peab kohaliku omavalitsuse üksus oma eelarvestrateegias kajastama. Eelarvestrateegia on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 37 lg 2 järgi valla ja linna arengukava osa või sellega seotud iseseisev dokument. Selle kinnitamine on KOV volikogu pädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 7).

KOFS § 30 lõigete 1 ja 4 järgi on KOV üksus kohustatud esitama Rahandusministeeriumile eelarve ja lisaeelarve ning andmed eelarve täitmise kohta igale kvartalile järgneva kuu viimaseks kuupäevaks. Seda tuleb teha vormil, mille kehtestab rahandusminister määrusega (KOFS § 30 lg 2). Samuti peab KOV üksus esitama rahandusministri määrusega kehtestatud vormil andmed eelarvestrateegia kohta eelarveaastale eelneva aasta 15. oktoobriks (KOFS § 30 lg 1 ja 3).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Rahandusminister on eelnimetatud vormid, millel KOV üksus andmeid eelarveprotsessi kohta esitama peab, kehtestanud vaidlusaluse määruse lisades.

Olen seisukohal, et vaidlusaluse määruse lisad nr 2, 4 ja 5 ei nõua kohalikul omavalitsuselt selliste andmete esitamist, mis pole loetletud KOFS § 20 lõikes 3.¹ Ehk teisisõnu öeldes nõutakse määruse lisades nr 2, 4 ja 5 üksnes selliste andmete esitamist, mida kohaliku omavalitsuse volikogu peab KOFS § 20 lg 3 järgi eelarvestrateegias niigi kajastama.

Seevastu tuleb määruse lisa 1 järgi esitada andmeid KOV üksuse eelarve ning selle täitmise kohta suurema detailsusastmega võrreldes sellega, kui detailselt nõutakse KOV volikogus vastuvõetud eelarves kulude liigendamist. Näiteks tuleb volikogus vastuvõetud KOV üksuse eelarves jaotada põhitegevuse kulud vähemalt antavateks toetusteks ning muudeks tegevuskuludeks (KOFS § 8 lg 1 ja § 15 lg 1). Määruse lisa 1 järgi tuleb aga Rahandusministeeriumile eelarve ja selle täitmise kohta andmeid esitades jaotada põhitegevuse kulud ka tegevusalade (nt keskkonnakaitse, haridus ja tervishoid), mis omakorda jagunevad detailseteks kuluartikliteks (nt hariduse puhul algkoolid, põhikoolid, gümnaasiumid jne), lõikes. Ka määruse lisa 3 nõuab andmete esitamist eelarvestrateegia kohta valdkonnapõhiselt, ehkki KOFS § 20 lg 4 järgi on sellise detailsusastmega planeerimine KOV volikogu poolt kinnitatavas eelarvestrateegias vabatahtlik.

Olen aga seisukohal, et vaidlusaluse määruse lisadest 1 ja 3 tulenev kohustus esitada Rahandusministeeriumile andmeid suurema detailsusastmega kui eelarve ning eelarvestrateegia vastuvõtmisel nõutav seadusjärgne miinimum, ei ole vastuolus kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega ega riku kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi.

Nimelt pole KOFS § 30 lõikega 2 rahandusministrile antud volituse tõlgendamisel määravad üksnes KOFS sätted, mis reguleerivad KOV volikogus määrusega vastuvõetava eelarve ja eelarvestrateegia detailsust. Vastates küsimusele, milliste andmete esitamist võib rahandusministri poolt kehtestatavate vormidega KOV üksuselt nõuda, peab arvestama ka põhjuseid, miks peavad KOV üksused Rahandusministeeriumile KOFS § 30 lõikes 1 sätestatud andmeid esitama. Rahandusministeerium vajab seda teavet ülesannete täitmiseks, mis on temale pandud Vabariigi Valitsuse seaduse § 65 lõikega 1, täpsemalt riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimiseks ja elluviimiseks, samuti majandusanalüüsi ja –prognoosi ning riikliku statistika koostamiseks.

Eelnimetatud ülesandeid ei saa Rahandusministeerium täita omamata ülevaadet KOV üksuste eelarvetest ja eelarvestrateegiatest.² Seda põhjusel, mida on nimetanud Riigikohus: Eesti Vabariik on PS § 2 lõike 2 kohaselt riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Vallad ja linnad on osa riigieelarve süsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit.³ Teisalt lasub riigil ülesanne luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab KOV üksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike

¹ Nt vastavad määruse lisas nr 2 sätestatud tabeli kirjed „Põhitegevuse tulud kokku“ ja „Põhitegevuse kulud kokku“ ning nende kirjete alakirjed detailsuse poolest KOFS § 20 lg 3 p 1 ja § 7 lg 1 ning § 14 lg 1 nõuetele. Ka teiste sama tabeli kirjete osas ei tuvastanud ma, et nendega nõutakse andmete esitamist, mida KOFS § 20 lõikes 3 nimetatud ei ole: nt peab KOFS § 20 lg 3 p 2 järgi eelarvestrateegias esitama investeerimistegevuse eelarveosa olulisemad tegevused, mille alusel tuleb määruse lisas nr 2 sätestatud tabelis kajastada muu hulgas olulisemaid valla või linna investeerimisprojekte. Mis puudutab määruse lisadega 4 ja 5 nõutavaid andmeid kohaliku omavalitsuse arvestusüksuste ja sõltuvate üksuste kohta, siis osutan sellele, et KOFS § 20 lg 3 punktid 3 kuni 5 nõuavad eelarvestrateegias olulisemate andmete esitamist iga arvestusüksuse kohta eraldi.

² Seletuskiri kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu juurde, lk 37. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=424861&u=20120608154048>.

³ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 46.

ülesannete täitmiseks ning riiklike kohustustega seotud kulude katmiseks.⁴ Seejuures peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem arvestama erinevustega omavalitsusüksuste sotsiaalses, demograafilises, geograafilises ja majanduslikus olukorras.⁵ Samuti on KOV ülesanded, nagu ka nende täitmise nõutav ulatus, ajas muutuvad suurused. Muudatused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii täitmist nõudvaid omavalitsuslikke ülesandeid kui ka nende täitmise eeldatavat ulatust ja kvaliteeti ning seega rahasummat, mis on vajalik KOV ülesannete täitmiseks.⁶

Eelöeldust tulenevalt on rahandusministril lai otsustusruum seoses sellega, milliseid andmeid ta KOFS § 30 lg 2 alusel kehtestatava määrusega KOV üksustelt nõuab. Need andmed peavad olema vajalikud selleks, et Rahandusministeerium saaks jooksvalt ja adekvaatselt hinnata KOV üksuste tegevuse mõju riigieelarvele ning KOV rahastamissüsteemi nõuetekohasust. Rahandusminister eksiks KOFS § 30 lg 2 volitust täites esiteks siis, kui ta nõuaks KOV üksustelt andmeid, mis ei ole ilmselgelt seotud Rahandusministeeriumi ülesandega kujundada riigi eelarvepoliitikat, sh KOV rahastamissüsteemi; teiseks siis, kui rahandusministri otsus, milliseid andmeid KOV üksustelt nõuda, oleks ebamõistlik⁷ ehk koormaks ilmselgelt ebaproportsionaalselt KOV põhiseaduslikke tagatise. Vaidlusaluse määruse puhul ei tuvastanud ma kumbagi olukorda.

Esiteks on vaidlusaluse määruse eelnõu seletuskirjas piisavalt põhjendatud, miks on Rahandusministeeriumil oma ülesannete täitmiseks vaja määruse lisades 1 ja 3 nimetatud andmeid KOV üksuse eelarve ja selle täitmise ning eelarvestrateegia kohta suurema detailsusastmega, kui nõutakse eelarve ning eelarvestrateegia kinnitamisel valla- või linnavolikogus.⁸

Teiseks riivab kohustus esitada Rahandusministeeriumile vaidlusaluse määruse lisades 1 ja 3 nimetatud andmeid kohaliku omavalitsuse põhiseaduse (edaspidi: PS) § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigust üksnes niivõrd, kuivõrd see piirab vabadust kohaliku omavalitsuse üksuse sisemise töö korraldamisel.⁹ Kohustust esitada riigiasutustele andmeid vastuvõetud otsuste ja plaanide kohta ei saa käsitleda kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse sisulise piiranguna, kuna sellega ei kahane õigus otsustada ja korraldada valla- või linnaelanikke puudutavaid kohaliku elu küsimusi, mille mitteamendav loetelu on sätestatud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2.

Seejuures olen seisukohal, et muutused valla- või linnavalitsuse sisemises töökorralduses, mida määruse lisades 1 ja 3 nimetatud andmete esitamine nõuab, ei ole KOV üksuste jaoks ebaproportsionaalselt koormavad. Ehk teisisõnu öeldes ei ole KOV enesekorralduse riive nii intensiivne, et seda ei saaks õigustada määruse lisa 1 ja 3 eesmärkidega.

Määruse lisa 1 toodud vormil tuleb Rahandusministeeriumile esitada andmed KOV üksuse eelarve ning selle täitmise kohta KOV tegevusalade kaupa. Kuigi valla- või linnavalitsus peab

⁴ RKÜKo 13.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 56.

⁵ Samas, p 66.

⁶ Samas, p 67.

⁷ Vrd RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 54.

⁸ Seletuskiri rahandusministri määruse „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused ning vormid“ eelnõu juurde, lk 1 – 3. Arvutvõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#EkU0w8C2>. Näiteks märgitakse seletuskirjas, et üldiselt on põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse eelarveosade väljaminekud tegevusalade kaupa jaotamine määruse lisa 1 vajalik selleks, et analüüsida, missuguseid tegevusi ja missuguses mahus KOVid kavandavad eelarveaastal ellu viia. Andmetest on võimalik välja selgitada, kui palju KOVid kavandavad lisaks riigieelarve toetuste eelarveaastal konkreetsete tegevuste peale kulutada. Määruse lisa 3 on vajalik, et saadud andmestikku kasutada sisendina riigieelarve strateegia koostamisel ning KOVide toetusmeetmete kavandamisel.

⁹ Vrd RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 21.

volikogule esitama eelarve eelnõu, milles on nt kulude poolel kajastatud üksnes antavate toetuste ja tegevuskulude koondsumma, peab nii eelarve planeerimisel kui ka selle täitmisel paratamatult kulusid detailsemalt liigendama. Seda seetõttu, et KOV tegevus ei seisne abstraktselt „toetuste andmises“ või „tegevuskulude“ katmises. Iga KOV üksuse väljaminek on seotud konkreetse ülesande täitmisega nagu nt koolide ülalpidamine, sotsiaalteenuste osutamise või teedehitus. Kui KOV volikogu võtab eelarve vastu üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega nõutud minimaalse detailsusega, peab valla- või linnavalitsus seega paratamatult kulusid detailsemalt liigendama (vt ka KOFS § 5 lg 6 ja KOKS 30 lg 1 punktid 2 – 4), seda nii eelarve koostamisel kui täitmisel.

Mis puudutab määruse lisaga 3 nõutud eelarvestrateegias plaanitud kulude ja nende katteallikate täpsemat määratlemist, määrin järgmist. KOV üksuse eelarvestrateegia on tihedalt seotud KOV üksuse arengukavaga (KOKS § 37 lg 2). Arengukavas kajastatakse kuni arengukava perioodi lõpuni KOV üksuse strateegilised eesmärgid ja tegevused eesmärkide saavutamiseks (KOKS § 37 lg 1). Eelarvestrateegia koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks, et planeerida kavandatavate tegevuste finantseerimist (KOFS lg 20 lg 1). KOV volikogus kinnitatud eelarvestrateegia peab küll vastavalt KOFS § 20 lg 3 punktile 2 kajastama üksnes põhitegevuse kulude ja tulude koondsummat. Kuid selleks, et need koondsummad kindlaks määrata, peab valla- või linnavalitsus paratamatult eelarvestrateegia koostamise käigus prognoosima täpsemalt iga KOV tuluallika (nt KOV-dele eraldatava tulumaksu osa) laekumist ning kavandama iga strateegiliste eesmärgi saavutamiseks vajalikke kulutusi (nt hariduskulutused).

Eeltoodust järeldub, et KOV üksus peab paratamatult eelarvestrateegia koostamise ning iga-aastase eelarve menetlemise ning täitmise käigus prognoositavaid tulusid ja kulusid täpsemalt liigendama võrreldes sellega, kuidas need andmed lõpuks volikogus vastuvõetud õigusaktides kajastuvad. Kui KOV volikogu ei määra eelarveprotsessis kindlaks täpsemat kulude ja tulude prognoosi, peab seda tegema valla- või linnavalitsus. Seega nõutakse vaidlusaluse määruse lisadega 1 ja 3 üksnes seda, et KOV üksus esitab andmeid otsuste ja prognooside kohta, mis on eelarveprotsessi lühi- ja pikemaajalise planeerimise loomulik osa. Olen seisukohal, et sellelaadse aruandlusega kaasneva halduskoormuse kasvu KOV üksuse jaoks kaalub üles vajadus esitada Rahandusministeeriumile teavet, mida kasutatakse kogu riigi eelarvepoliitika ja KOV rahastamissüsteemi kujundamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder