

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga on plaanis vähendada kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) jaoks bürokraatiat, õigusselguse huvides on vajalik täpsustada sõnastusi, mis on praktikas probleeme tekitanud ja tunnistada kehtetuks sätted, mille järgi on vajadus ära langenud. Osadel juhtudel tähendab sätete kehtetuks tunnistamine, et KOVid saavad oma finantsjuhtimise kordades vastavad reeglid ise sisustada.

Eelnõuga muudetakse kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadust (edaspidi *KOFS*), Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust (edaspidi *ETHS*) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (edaspidi *KOKS*).

Eelnõuga kavandatud muudatused on järgmised:

- 1) kassapõhise eelarvestamise sätete kehtetuks tunnistamine;
- 2) eelarvestamise, aruandluse ja muude finantsjuhtimise reeglite lihtsustamine, õigusselguse huvides sõnastuste täpsustamine ja kaasajastamine (sh terminitest „tekkepõhine eelarve“ ja „kassapõhine eelarve“ loobumine);
- 3) finantsjuhtimise reeglite laiendamine kogu kohaliku omavalitsuse konsolideerimisgrupile senise KOV arvestusüksuse (KOV ja temast sõltuvad üksused) asemel;
- 4) likviidsete varade paigutamise reeglite muutmine;
- 5) põhitegevuse tulude ja kulude tasakaalu nõude asemele reegli kehtestamine, et põhitegevuse tuleml peab katma finantskulud (intressid);
- 6) nõue esitada eelarvestrateegia eelnõu enne kinnitamist Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile arvamuse andmiseks;
- 7) majandusaasta aruande tegevusaruandes sisekontrolli süsteemi rakendamisest ülevaate andmise muutmine kohustuslikuks;
- 8) arengukava ja eelarvestrateegia hiliseima volikogus kinnitamise tähtaja nihutamine 15. oktoobrikt 30. novembriks.

Osad muudatused vähesel määral võivad suurendada KOVide töökoormust. Samas suur osa muudatusi vähendavad KOVide töökoormust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajanduseministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna juhataja asetäitja Sulev Liivik (e-post sulev.liivik@agri.ee) ja sama osakonna peaspetsialist Kersti Sannik (kersti.sannik@agri.ee). Eelnõu koostamisse on kaasatud KOVide finantsjuhtimise võrgustiku nn aktiivgrupp. Õigusliku ekspertiisi teostasid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna õigusvaldkonna juht Martin Kulp (martin.kulp@agri.ee) ja õigusnõunik Olivia Taluste (olivia.taluste@agri.ee). Eelnõu keelelist kvaliteeti kontrollis õiguskonkord peaspetsialist Leeni Kohal (leeni.kohal@agri.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud menetluses oleva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõuga¹.

Eelnõu väljatöötamine tuleneb Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktist nr 7.1.3 „Vaatame kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse kaasajastamise käigus üle kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse ülesannete jaotuse ning rahastuse.“

Eelnõu vastab valitsuskabineti 11.04.2024. a otsustele:

- täiendada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadust (KOFSi) reeglina, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium võib KOVide eelarvestrateegiate läbivaatamisel anda KOVile ennetavaid soovitusi finantsdistsipliini järgimiseks ning raske finantsolukorra ohu ärahoidmiseks;
- täiendada KOFSi reeglina, et KOVi viimase 4 aasta põhitegevuse tulemid kokku peavad olema suuremad kui viimase 4 aasta intressikulu/finantskulu kokku.

Eelnõu väljatöötamiskavatsus² esitati kooskõlastusringile 2019. a. Eelnõu algatajad on arvestanud väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel esitatud märkustega. Eelnõust on välja jäetud võimalus KOV konsolideerimisgrupi üksusel (KOV ja tema valitseva mõju all olevad üksused) anda laenu konsolideerimisgrupi välistele üksustele, välja arvatud üks erand. Sellist võimalust ei toetanud Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Justiitsministeerium.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- KOFSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 27;
- ETHSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 21;
- KOKSi kehtivat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 28.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Bürokraatia vähendamise eesmärgil on eelnõus finantsjuhtimise reeglite kehtestamisel üle mindud KOV konsolideerimisgrupi põhisele arvestuspõhimõttele endise KOV arvestusüksuse asemel. KOV arvestusüksus määratleti ainult KOFSi rakendamiseks³ ning oli mõeldud ajutisena. KOV peab majandusaasta aruande koostamiseks juba praegu jälgima konsolideerimisgruppi kuuluvate kõikide äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute

¹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.

² <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4112d2b2-8787-48d9-a407-07b6db224a78>.

³ Kehtiva KOFSi § 2 punktis 8 avatakse arvestusüksuse termin. Selle järgi on arvestusüksus kohaliku omavalitsuse üksus ja temast sõltuv üksus. Sõltuva üksusena mõistetakse kehtiva KOFSi § 2 punkti 9 järgi omakorda raamatupidamise seaduse mõistes kohaliku omavalitsuse üksuse otsese või kaudse valitseva mõju all olevat üksust, kes on saanud kohaliku omavalitsuse üksuselt, riigilt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt üksustelt üle poole tuludest või kes on saanud toetust ja renditulu kohaliku omavalitsuse üksustelt ja nende valitseva mõju all olevatelt üksustelt rohkem kui 10 protsenti vastava aasta põhitegevuse tuludest.

raamatupidamisarvestust ning samal ajal KOFSi rakendamisel jälgima osade nende üksuste finantstegevust laiemalt, sest need mõjutavad põhitegevuse tulemi tasakaalu (põhitegevuse kulud ei tohi ületada põhitegevuse tulusid) nõude täitmist ja netovõlakoormuse ülempiirist kinnipidamist. Konsolideerimisgrupi üksuste käsitlemine kahe erineva grupina on KOVide jaoks koormav, eriti kui need üksused on ühel aastal KOVist sõltuvad, aga mõnel järgmisel aastal mitte. Sellised olukorrad võivad tekkida nt KOVide omandis vee-ettevõtetega, kes EL toukefondidest toetuse saamise aastatel muutuvad sõltuvateks üksusteks (üle 50% tulust laekub valitsussektorist).

Kuna KOVide eelarved koostatakse alates 2019. aastast lähtudes tekkepõhisest arvestusprintsipi⁴, ei ole seaduses vaja kassapõhise eelarvestamise sätteid ning eraldi markeeringut „tekkepõhine eelarve“. Tekkepõhise eelarve korral ei pea Regionaal- ja Põllumajanduseministeerium KOVidelt enam küsima eraldi eelarve täitmise aruannet, sest see tekib automaatselt tekkepõhiste raamatupidamise andmete alusel. KOVide töökoormuse vähendamise eesmärgil on loobutud KOVidelt tegevusvaldkondade kaupa eelarvestrateegia andmete küsimisest.

Mitmete eelarvekorralduse reeglite täpsustamine õigusselguse huvides vähendab bürokraatiat, sest KOVidel langeb ära vajadus küsida üksikute kaasuste kaupa ministeeriumilt KOFSi sätete tõlgendust. Sõnastuste muutmisel on läbivaks põhimõtteks, et volikogu tasandil tuleb tagada rahade kasutamise üle otsustamise roll, võimaldades delegeerida üksikud väikese mõjuga otsused valla- või linnavalitsuse tasandile.

Likviidsete varade paigutamise reeglite muutmine annab KOVidele juurde võimalusi vabade vahendite paigutamiseks. Hoiustamiseks aktsepteeritava riskitasemega krediidiasutuste ringi laiendamine võimaldab valida rohkemate pankade vahel, et leida parema intressiga pakkumisi. Samas on jätkuvalt prioriteet raha paigutamise seotud riskide maandamine. Eelnõuga ei muudeta põhimõtet, et tavaliste igapäevaste hoiuste paigutamiseks peab krediidiasutusel olema vähemalt investeerimisjärgu krediidireiting. Seni kehtisid reeglid ainult osale KOV konsolideerimisgrupi üksustele ehk KOVist sõltuvatele üksustele. Reeglite sihtgrupi laiendamine tähendab, et reeglite sõnastused peavad olema sobilikud ka uutele lisanduvatele üksustele, et mitte takistada nende tavapärasest töökorraldust. Samas peeti silmas, et tähtajaliste hoiuste reegli uus sõnastus ei võimaldaks raha hoiustamist praegusest riskantsematel tingimustel.

Eelnõuga laiendatakse aktsiate ja osade omamise reegleid kogu KOV konsolideerimisgrupile. Praegu kehtib piirang ainult KOVidele, et aktsiaid ja osasid võib omada omavalitsuse ülesannete täitmiseks loodud äriühingutes. Piirang ei kehti KOVi valitseva mõju all olevatele äriühingutele, sihtasutustele ja mittetulundusühingutele, kes võivad omada mistahes valdkonnas tegeleva erasektori äriühingu aktsiaid või osasid. Seaduse eesmärk on vältida KOVide osalemist erasektori äritegevuses ja piirata maksumaksja raha kasutamist äririskide võtmiseks. KOV valitseva mõju all olevad üksused on loodud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ega tohi samuti osaleda erasektori äritegevuses.

Laenude andmise reeglite muutmist tingis asjaolu, et finantsjuhtimise reegleid laiendatakse kogu KOV konsolideerimisgrupile. Seni kehtisid reeglid ainult KOVile ja KOVist sõltuvatele

⁴ KOFS § 59 lg 10 kohaselt KOVid on kohustatud koostama eelarve tekkepõhiselt hiljemalt ülejäämise eelarveaasta kohta pärast seda, kui riigieelarve on koostatud tekkepõhiselt. 2017. aastast on riigieelarve tekkepõhine.

üksustele. Kuna eelnõuga laieneb üksuste ring, kellele hakkavad reeglid kehtima, ei tohi need ebamõistlikult takistada lisanduvate üksuste tavapärasest töökorraldust. Samas peeti silmas, et reeglite uued sõnastused ei võimaldaks maksumaksja raha kasutamist riskantsel viisil.

Eelnõus on ette nähtud kohustusliku põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse lävendi suurendamine selliselt, et see peab katma ära intressikulud. See on vajalik KOVide finantsriskide vähendamiseks olukorras, kus intressimäärad on kõrged. Finantsiliselt ei oleks jätkusuutlik olukord, kus KOV katab nt vara müügist või likviidsusreservi arvelt aasta-aastalt intressikulusid.

Lisandub kohustus esitada eelarvestrateegia enne kinnitamist Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ülevaatamiseks. Ministeeriumi ülesanne on anda vajadusel soovitusi KOVi finantsolukorra parandamiseks, et ennetada võimalikke finantsraskusi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist. Eelnõu §-s 1 nähakse ette KOFSi, §-s 2 ETHSi ja §-s 3 KOKSi muudatused. Eelnõu § 4 sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõuga kavandatakse paljud muudatused on KOFSi läbivad ning need on seletuskirja analüüsis kokku koondatud üheks tervikuks (ilma muudatusi üksikute sätete kaupa eraldi avamata).

3.1 Üleminek konsolideerimisgrupi põhisele arvestusele

Eelnõu § 1 punktid 1, 4, 5, 24, 25, 63, 65-68 ja 71–75 on seotud finantsjuhtimise reeglite rakendamisel üleminekuga KOVide konsolideerimisgrupi põhisele arvestusele KOVide arvestusüksuse asemel. Sätetes muudetakse eelnõud läbivalt termin „arvestusüksus“ terminiks „konsolideerimisgrupp“ ja termin „sõltuv üksus“ terminiks „valitseva mõju all olev üksus“. Terminid „arvestusüksus“ ja „sõltuv üksus“ jäetakse eelnõust välja, sest neid enam ei kasutata. KOV konsolideerimisgrupiks loetakse eelnõuga kavandatava KOFS § 2 punkti 8 järgi kohaliku omavalitsuse üksust ja tema valitseva mõju all olevaid äriühinguid, tulundusühistuid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

KOVID täidavad mitmeid omavalitsuslikke ülesandeid enda asutatud äriühingute, tulundusühistu, sihtasutuste ja mittetulundusühingute kaudu, võttes muuhulgas nende vahendusel laenu. See tähendab, et KOVi valitseva mõju all olevad üksused tegutsevad avalikes huvides. KOV omanikuna vastutab oma konsolideerimisgrupi finantstegevuse eest ning valitseva mõju all olevate üksuste finantsraskuste korral on KOVil kohustus sekkuda lahenduse leidmiseks, sest elanike jaoks ei tohi katkeda elutähtsate kohalike teenuste osutamine. OECD raportid osundavad, et üks olulisemaid KOVi finantsraskuste tekkimise põhjuseid on kehva finantsdistipliiniga tütarettevõtted⁵.

Riigi kohustus on seadusega kehtestada reeglid KOV sektori üksuste tegevuses finantsriskide minimeerimiseks, et säiliks võime täita seadusega pandud omavalitsuslikke ülesandeid. Finantstegevuse piirangute seadmine ainult KOVidele ei ole piisav abinõu, sest KOVID saavad vabalt asutada valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid neile

⁵ Insolvency Frameworks for Sub-national Governments, OECD 2018 ja Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

pandud piirangute vältimiseks.

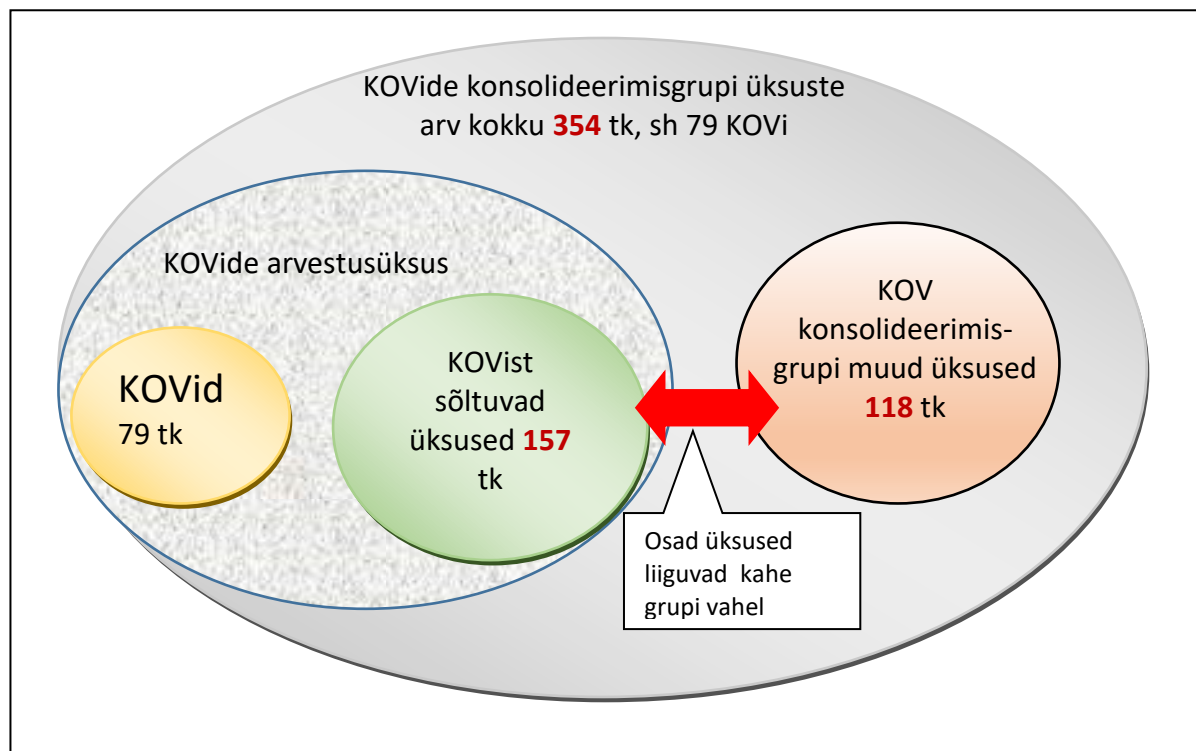
Seaduse praegune sõnastus kehtestab põhitegevuse tulemi vähemalt tasakaalu nõude ja netovõlakoormuse ülemmäära reegli KOVile ja KOV arvestusüksusele. Viimast kasutatakse ainult KOFS reeglite täitmise kontekstis.

KOFSi menetlemisel 2011. a oli algne plaan kehtestada põhitegevuse tulemi vähemalt tasakaalu nõue ja netovõlakoormuse ülemmäära reegel KOV konsolideerimisgrupile tervikuna. KOFSi arutelude käigus jõuti seisukohale, et KOViga samad reeglid peaksid kehtima ainult nende KOV valitseva mõju all olevate üksuste suhtes, kes saavad üle poole tulust KOVilt või ülejäänud valitsussektorist või kes on sõltuvad KOVi sektorist saadud tegevustoetustest. Oldi seisukohal, et KOVide vee-ettevõtete hõlmamine reegli alla võib takistada suuremahuliste ühisveevärgi ja kanalisatsiooni investeeringute elluviimist.

KOFSis määratleti eraldi KOV arvestusüksuse mõiste. Sellesse kuuluvad KOV ja temast sõltuvad üksused, mis on KOVi valitseva mõju all olevad äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud:

- 1) kes saavad KOVilt, riigilt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt üksustelt üle poole tuludest või;
- 2) kes on saanud toetust ja renditulu KOVilt või KOVide valitseva mõju all olevatelt üksustelt rohkem kui 10% vastava aasta põhitegevuse tuludest.

Joonis 1 KOV konsolideerimisgrupi üksuste⁶ jagunemine erinevatesse gruppidesse, 2023. a lõpu seis



⁶ KOV sõltuvad üksused on reeglina KOVide spordihooneid haldavad või varahaldusega tegelevad sihtasutused ja osäühingud. Nn mittesõltuvad üksused on nt ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni ettevõtted, kes tegutsevad turutingimustel.

Tabel 1 Kehtiva KOFS-i finantstegevuse reeglite kehtimine konsolideerimisgrupi erinevat tüüpi üksuste suhtes

KOFS reegel	KOV	KOV arvestus-üksus	KOVist sõltuv üksus	KOV konsolideerimisgrupi muu üksus
Netovõlakoormuse ülempiir	Jah	Jah	Peab järgima arvestusüksuse piirmäära	Ei
Põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõue	Jah	Jah	Peab järgima arvestusüksuse piirmäära	Ei
Likviidsete varade hoidmisel pankade krediidireitingutega arvestamine	Jah		Jah	Ei
Aktsiate ja osade omamine ainult omavalitsuse ülesannete täitmise eesmärgil	Jah		Ei	Ei
Laenude andmise keeld erasektori juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele	Jah		Jah	Ei
Laenude võtmine ainult investeringuteks	Jah		Ei	Ei

KOVist mittesõltuvate üksuste hõlmamine netovõlakoormuse ülempiiri reegli ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõude alla on eesmärgipärane ja vajalik abinõu, et tagada finantsriskide maandamine. KOVi valitseva mõju all olev üksus tegutseb avalikes huvides omavalitsuslikke ülesandeid täites ja ei saa eeldada, et tema tegevuse suhtes ei kehtiks piiranguid. Praegu on KOVist sõltuvad valitseva mõju all olevad üksused hõlmatud reeglite alla ehk osa KOV konsolideerimisgrupist peab juba praegu ühtseid reegleid järgima. Ühtsed reeglid kõikidele KOV konsolideerimisgrupi üksustele tagavad piisava kindluse, et finantsriskid on maandatud.

17 OECD riigis arvestatakse KOV tütarettevõtete võlg KOV võlapiirangute hulka ja 11 riigis arvestatakse KOV tütarettevõtete põhitegevuse tulemi KOVi põhitegevuse tulemi reegli hulka⁷. Seega KOV konsolideerimisgrupi põhine lähenemine on OECD riikides tavapärane.

Eelnõu koostamisel kaaluti netovõlakoormuse ülempiiri ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõude mitte laiendamist kogu KOV konsolideerimisgrupile. Kui osad valitseva mõju all olevad üksused on reeglite alt väljas, ei ole piisavalt suurt kindlust, et nende finantstegevus ei saaks põhjustada üksuse finantsraskusi, mida peab KOV omanikuna hakkama lahendama. Finantsraskuste korral KOV valitseva mõjuga üksusele maksumaksja raha eest abi andmine teenuste järjepidevuse tagamiseks võib tähendada vähem raha muude KOV kohustuslike ülesannete täitmiseks. KOV sektorile seatavate finantsreeglite mõte on aga finantsriskide võimalikult suurel määral maandamine.

2012. a kehtestatud KOV arvestusüksuse peamine argument oli see, et netovõlakoormuse piirangud ei hakkaks piirama laenudega kaetavad vee-ettevõtete ühisveevärgi ja kanalisatsiooni investeringud. Suures osas on suuremates asulates Ühtekuuluvusfondi ja laenurahaga tehtavad KOVide veemajanduse arendamise suuremahulised investeringud lõpule viidud. Järgnevas etapis tuleb ellu viia olemasoleva taristu parendusinvesteringuid. Selliseid investeringuid ja

⁷ Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

nende finantseerimiseks võetavaid laene on võimalik jaotada pikema perioodi peale ning ei teki olukorda, kus mõne väga mahuka investeeringu tõttu KOV konsolideerimisgrupi netovõlakoormus ületaks seaduses lubatud piirmäära (vt täpsemalt mõjude analüüs)

KOV arvestusüksuse põhimõttega jätkamine oleks KOVidele koormav ja bürookraatlik, sest jätkuvalt peaks eristama KOVist sõltuvaid üksusi muudest konsolideerimisgrupi üksustest. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus KOV eeldab aasta eelarve tegemisel, et valitseva mõju all olev üksus ei ole sõltuv üksus, aga aasta lõpu seisuga tuleb see üksus arvesse, mõjutades KOV arvestusüksuse näitajaid. KOVid peavad eelarvestrateegia tegemisel arvestama sõltuvate üksuste nelja eelseisva aasta finantsplaanidega, et eelseisvatel aastatel ei ületataks KOV arvestusüksuse netovõlakoormuse ülempiiri ja ei rikutaks põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõuet. KOV valitseva mõju all oleva üksuse sõltuva üksusena arvesse tulemist on tihti raske ette prognoosida, sest nt investeeringutoetus Keskkonnainvesteeringute Keskuselt võib mõne vee-ettevõtte aastaks või paariks muuta sõltuvaks üksuseks. Võimalike üllatuste ärahoidmiseks korjavad KOVid praktikas finantsandmeid kõikidelt valitseva mõju all olevatel üksustelt. Kokku kogutud andmete põhjal peavad KOVid hindama, kas üksus võib 4 a perioodil osutada KOVist sõltuvaks või mitte. Kahtluse korral võetakse valitseva mõju all oleva üksuse finantsnäitajad eelarvestrateegia koostamisel arvesse. Kogu KOV konsolideerimisgrupi põhised ühtsed finantsjuhtimise reeglid lihtsustavad töökorraldust ning tagavad juhtimise läbipaistvuse.

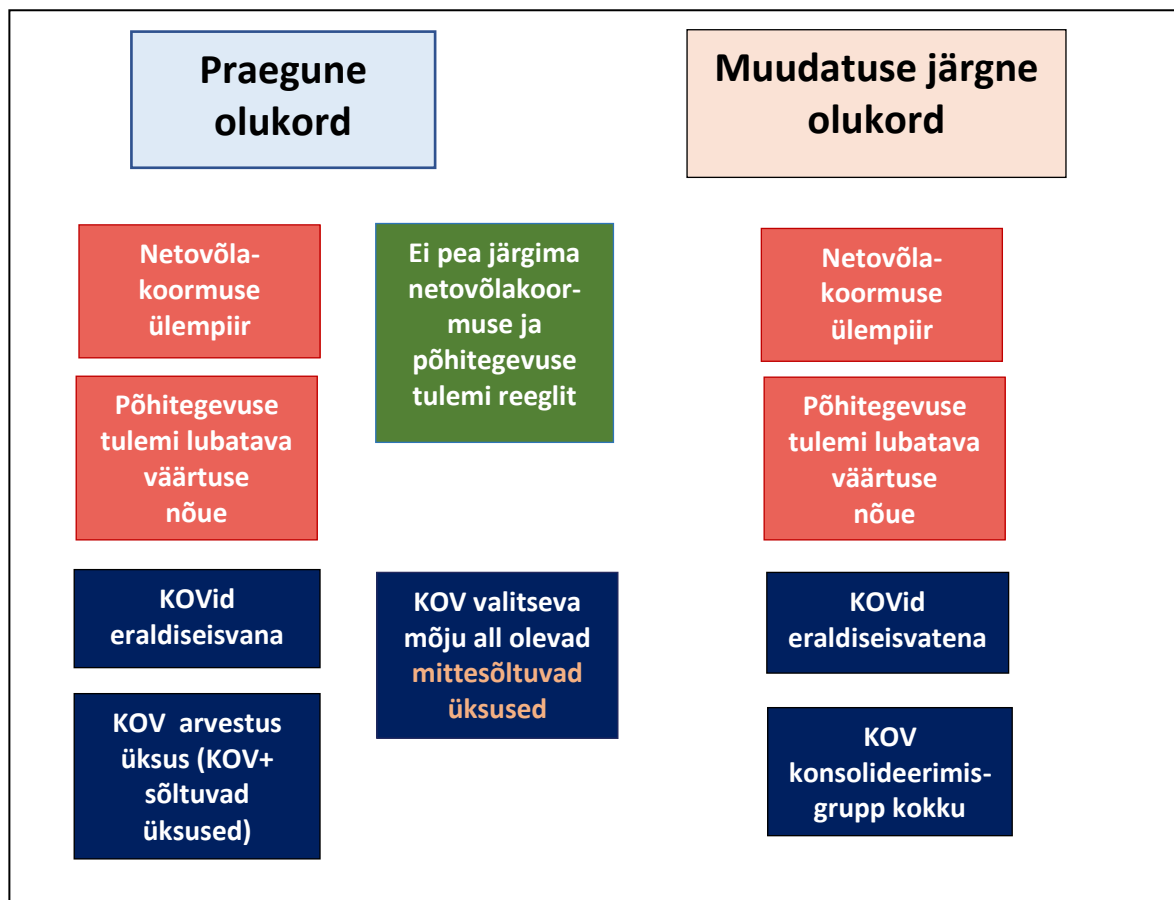
Konsolideerimisgrupi põhine arvestus tuleneb raamatupidamise reeglitest. Raamatupidamise seaduse § 27 lg 1 kohaselt moodustavad konsolideerimisgrupi konsolideeriv raamatupidamiskohustuslane, kellel on valitsev mõju teise raamatupidamiskohustuslase üle. Valitsev mõju võib muu hulgas tuleneda järgmistest asjaoludest:

- 1) suurem kui 50%-line osalus konsolideeritava üksuse hääleõiguses;
- 2) seadusest või lepingust tulenev otsene või kaudne õigus asutajaõigusi teostades või üldkoosoleku otsusega nimetada või tagasi kutsuda enamikku tegevjuhtkonnast või kõrgema juhtorgani liikmetest.

KOV konsolideerimisgrupp on püsiv suurus, sest sisaldab kõiki KOVide valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid. Üksuste koosseis muutub, kui KOV asutab uusi või likvideerib olemasolevaid. Sellised otsused on pikemalt ette teada ja nendega saab eelarvestrateegia tegemisel arvestada. Konsolideerimisgrupi koosseis ei sõltu mõne üksuse tulude struktuurist nagu arvestusüksuse puhul. KOVid teevad majandusaasta aruande konsolideerimisgrupi kohta tervikuna ning nad jälgivad juba praegu kõigi konsolideerimisgruppi kuuluvate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute finantstegevust.

Seaduse muudatusega hakkavad netovõlakoormuse ülempiiri reegel ja põhitegevuse tulemi lubatav väärtus kehtima kogu KOV konsolideerimisgrupi kohta tervikuna. See tähendab, et praegu KOVist mittesõltuvate valitseva mõju all olevate üksuste finantsnäitajad hõlmatakse ühtsesse arvestussüsteemi ning KOV omanikuna peab jälgima, et muudatuste järel lisanduvate üksuste finantstegevuse tulemusel ei rikutaks konsolideerimisgrupile kehtestatud piirmäärasid. Lisanduvate valitseva mõju all olevate üksuste finantstegevuse jälgimine ja koordineerimine ei ole KOVile uus ülesanne, sest KOVid juba praegu jälgivad konsolideeritud majandusaasta aruande tegemisel kõikide üksuste finantsandmeid. KOV konsolideerimisgrupi sees ei kehtestata seadusega igale üksikule valitseva mõju all oleval üksusele piiranguid. KOV peab jälgima ja tagama, et kogu konsolideerimisgrupp täidab seadusega määratud finantsjuhtimise nõudeid.

Joonis 2 Netovõlakoormuse ülempiiri ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse reeglite rakendamine kehtivas KOFS-is versus eelnõuga kavandatavad muudatused



KOVist mittedõltuvate üksuste hõlmamine konsolideerimisgrupi ühtsete reeglite alla on mõõdukas abinõu. Kuna KOVide konsolideerimisgrupi netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi näitajad on üldjoontes paremad kui KOVide arvestusüksuse omad, ei halvene nende lisanduvate üksuste jaoks laenurahaga investeeringute elluviimise võimekus.

Kuna netovõlakoormuse ülempiir ja põhitegevuse tulemi minimaalse suuruse nõue kehtivad samal ajal eraldi ka KOVile, siis KOV ei saa valitseva mõju all olevate üksuste finantspositsiooni enda huvides ära kasutada, halvendades viimaste arenguperspektiivi. Samas võib KOV osa tema kohta arvestatud finantsvõimekusest anda valitseva mõju all olevale üksusele kasutada. See on täiendav võimalus nt vee-ettevõtete vajalike investeeringute elluviimiseks.

Kogu konsolideerimisgrupile laienevad netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi piirmäärad eelnõu järgi alates 2026. a algusest. KOVid peavad muudetud reeglitega esmakordselt arvestama 2025. a sügisel 2026–2029. a eelarvestrateegiatega koostamisel. Kui KOV konsolideerimisgrupi netovõlakoormus ja põhitegevuse tulemi ei vasta seaduse nõuetele 2 a järjest ehk 2027. a lõpu seisuga, käivitub KOFS § 40 lg 1 korrigeerimismenetlus (eelnõu § 1 punkt 75, millega täiendatakse KOFS § 59 lõikega 20).

KOV konsolideerimisgrupi põhisele finantsjuhtimise reeglitele üleminek mõjutab KOV valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute igapäevast tegevust

likviidsete varade paigutamisel, aktsiate ja osade omamisel ning laenude andmisel väljaspool konsolideerimisgruppi juriidilistele ja füüsilistele isikutele. Nimetatud muudatuste analüüsid on esitatud seletuskirjas vastavate peatükkide all.

Riigieelarve seaduse § 6 lg 2 kehtestab põhimõtte, et keskvalitsuse juriidilise isiku (kuulub valitsussektorisse, sest saab üle 50% tuludest riigilt) eelarve koostatakse ja kinnitatakse selliselt, et eelarveaasta põhitegevuse tulude ja kulude vahe (edaspidi *põhitegevuse tule*m) on tasakaalus või ülejäägis ning lisaks on ette nähtud ka erandid. Sama seaduse § 10 lg 1 ütleb, et keskvalitsuse juriidilise isiku eelarveaasta lõpu seisuga planeeritud võlakohustuste ja likviidsete varade kogusumma vahe (edaspidi *netovõlakoormus*) võib moodustada kuni 40 protsenti samaks eelarveaastaks kavandatud põhitegevuse tuludest. Seega keskvalitsuse ja KOV valitseva mõju all olevatele juriidilistele isikutele on kehtestatud sarnased finantsjuhtimise reeglid.

Muudatus riivab vähesel määral küll KOV ühingute ettevõtlusvabadust ja KOV enesekorraldusõigust, kuid see riive on põhjendatud ja proportsionaalne.

Esiteks ei saa riigi ja KOV poolt asutatud ettevõtted arvestada päris samalaadse ettevõtlusvabadusega nagu erasektori poolt loodud äriühing. Kui erasektoril on lubatud tegeleda vabalt valitud majandustegevusega ja võtta sellega seotud riske, mis on ettevõtlusvabaduse ja eneseteostusõiguse üheks väljenduseks, siis riigi või KOV asutatud ja valitseva mõju all oleval ettevõttel sellist vabadust olemuselt olla ei saa. Riigi ega KOVi põhitegevuseks ei ole majandustegevus. Ka majandustegevuse seadustiku üldosa seadus § 4 lõige 5 sätestab, et majandustegevuse vabadust ei ole riigil, kohalikul omavalitsusel, avalik-õiguslikul juriidilisel isikul või riigi või kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannet täitval muul isikul nimetatud ülesande täitmise ulatuses.

Oma praktikas on Riigikohus ka selgemalt viidanud, et isegi kui ettevõtlusvabaduse isikuline kaitseala laienuks riigi äriühingule, tuleks seda õigust nendele laiendada oluliselt piiratumalt kui erakapitali osaluselga äriühingutele (PS § 9 lg 2)⁸. Riigikohus on asunud seisukohale, et riigi äriühingu puhul tuleb ettevõtlusvabadust sisustada tavapärasest kitsamalt – riigi äriühinguid asutatakse avalike huvide, mitte nende enda ärihuvide teenimiseks. Seetõttu ei vaja riigi äriühing kaitset riigi igasuguse tegevuse eest, mis võib ebasoodsalt tema ettevõtlust mõjutada⁹ (RKHKO 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 19.2).

Sarnaselt riigi äriühingule on ka KOV või ainuomanduses olev aktsiaselts ühing, mille kõik aktsiad kuuluvad KOVile, või äriühing, mille ainuke osa kuulub riigile (riigivaraseaduse § 3 lg 1 p 1). Nii riigil kui KOVil on sellises äriühingus ainuotsustusõigus. Arvestades, et põhiõigused on loodud kaitsma üksikisikut avaliku võimu sekkumise eest, tuleks eelistada seisukohta, et riigi äriühingutele ja sellest tulenevalt ka KOVi äriühingutele põhiõiguste kaitse ei laiene ja põhjendatud piirangute seadmine või ebasoodsamate tingimuste loomine nende tegevusele ettevõtluses osalemiseks on seeläbi avalikes huvides võimalik.

Teiseks on ettevõtluspiirangute seadmine KOV konsolideerimisgrupi üksustele õigustatud ka põhjusel, et ka KOVist mittesõltumatel, kuid siiski valitseva mõju all olevatel ettevõtetel on läbi tulude, kulude ja võetud kohustuste vahetu mõju KOV eelarvele ning kaudne mõju ka riigieelarvele. Nagu mainitud, vastutab KOV omanikuna oma konsolideerimisgrupi

⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 24.01.2017 otsus nr 3-3-1-65-16, p 19. PS § 9 lg 2: Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

⁹ Sama, p 19.2

finantstegevuse eest ning valitseva mõju all olevate üksuste finantsraskuste korral on KOVi elutähtsate teenuste tagamiseks kohustus ettevõtte tegevusse sekkuda. KOVi valitseva mõju all olev üksus tegutseb avalikes huvides omavalitsuslikke ülesandeid täites ja ei saa eeldada, et tema tegevuse suhtes ei kehtiks KOViga sarnaseid piiranguid. PS § 31 teine lause lubab seadusega kehtestada põhjendatud piirangud ettevõtlusvabadusele. Riigikohtu hinnangul piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest¹⁰. See põhjus peab juhinduma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.

Antud eelnõuga ei sekkuta KOV konsolideerimisgrupi ettevõtete majandustegevusse, ega reguleerita nende korraldust, vaid määratakse seadusega tingimused, millele peab mistahes KOV valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu finantstegevus vastama. Selliselt ei oma muudatus ebaproportsionaalset suurt riivet ega mõju ka KOVi enesekorraldusõigusele. Eelarvereeeglite seadmise lubatavust KOVile on käsitlenud Riigikohus 1.04.2010 otsuses nr 3-4-1-7-09, kus kohus leidis, et näiteks KOVi õigus võtta võlakohustusi ei ole piiratu õigus ning seda võib piirata samadel tingimustel kui PS § 154 lõikest 1 tulenevat enesekorraldusõigust (piirangute ettenägemine seadusega, kui sellel on legitiimne eesmärk ja piirang ei ole meelevaldne)¹¹. Mõistlike piiride seadmist KOVide maksejõuetuse vältimise eesmärgil pidas Riigikohus osundatud kohtuasjas asjakohaseks eelkõige põhjusel, et ennetada olukorda, kus kulutused võlakohustuste tagasimaksmiseks hõlmavad sellise osa omavalitsusüksuste tuludest, et see hakkab negatiivselt mõjutama omavalitsusüksuste ülesannete täitmist, sh ka KOVi PS §-st 14 tulenevat kohustust tagada põhiõigusi ja -vabadusi¹². Osundatud võlakohustuste võtmise piirangu õiguspärasuse analoogiat saab rakendada ka muule finantstegevusele, sh KOV konsolideerimisgrupi finantstegevusele, kui sellega võib kaasneda KOVile risk sattuda halbade juhtimisotsuste tõttu finantsraskustesse, mis omakorda halvendab omavalitsuslike teenuste kättesaadavust.

Kuna lisaks KOVi arvestusüksustele on ka KOVist mittesõltuvad üksused moodustatud KOV avalike teenuste osutamiseks ja KOV kohustuste täitmiseks, on nende hõlmamine netovõlakoormuse ülempiiri põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse, likviidsete varade paigutamise, laenude andmise ja võtmise reeglite alla eesmärgipärane ja vajalik abinõu, et tagada finantsriskide maandamine kogu KOV konsolideerimisgrupi ulatuses.

3.2 Kassapõhise eelarve sätete kehtetuks tunnistamine või sellega seoses sõnastuste muutmine

Eelnõu § 1 punktid 2, 3, 7, 8, 10–15, 17–23 ja 70 on seotud KOFS-is kassapõhise arvestusprintsipi sätete kehtetuks tunnistamisega ja „tekkepõhise eelarve“ terminist loobumisega.

Tulenevalt kehtiva KOFS § 59 lõikest 10 kohustati KOVe koostama eelarve tekkepõhiselt hiljemalt ülejäägmise eelarveaasta kohta pärast seda, kui riigieelarve on koostatud tekkepõhiselt. Riigieelarve koostati tekkepõhisena esmakordselt 2017. a. Nimetatud KOFSi sättest tulenevalt koostasid KOVid 2019. a eelarved tekkepõhise arvestusprintsipi järgi. Kuna KOVid ei saa enam eelarvet koostada kassapõhiselt, ei ole vaja seadust koormata vastavate mitterakendatavate sätetega, mis reguleerivad kassapõhist eelarvestamist.

¹⁰ Vt. Riigikohtu 11.04.2016 otsus nr 3-3-1-75-15 p 19, kus arutati rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega sätestatud piirangute ettenägemist.

¹¹ Vt Riigikohtu 01.04.2010 otsus nr 3-4-1-7-09 p 29.

¹² Sama, p 31-33.

Tekkepõhise eelarvestamise olulisemad põhimõtted on järgmised:

- kulud ja investeeringud kajastuvad perioodis kui neid tehakse (kaup saadi kätte, saadi teenus), olenemata sellest, millal toimub väljamakse;
- tekkepõhine eelarvestamine annab võimaluse võtta eelarvestamisel arvesse finantsjuhtimise erinevaid aspekte (nt jälgida eelarves muutusi põhivaras või kohustustes), mis on relevantsete KOV-i finantsseisu ja võimaluste hindamisel;
- eelarvestamine ja raamatupidamine vastavad ühtsetele reeglitele (nt investeeringud on ühtsetel põhimõtetel kajastatud).

3.3 Uute reeglite kehtestamine, regulatsioonide lihtsustamine ja sõnastuste täpsustamine

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse KOFS §-iga 4¹. Lisatud sättega avatakse jooksva aasta eelarve mõiste. Jooksva aasta eelarveks loetakse volikogus vastu võetud aasta eelarvet, volikogus vastu võetud lisaeelarvet, reservfondist rahade eraldamist (KOFS § 5 lg 7) ja sihtotstarbeliste toetuste kasutusele võtmist lisaeelarvet tegemata (KOFS § 26 lg 4 punkt 4).

Eelarve ei ole ainult volikogus vastu võetud liigenduses eelarve, vaid eelarve vastu võtmisega on osa eelarveotsustest delegeeritud linna- või vallavalitsusele, nt reservfondi rahade üle otsustamine. Lisaks lubab KOFS võtta sihtotstarbelise toetuse kasutusse volikogus käimata kui nt ei ole võimalik ajaliselt (raha laekub detsembris) enam lisaeelarvet volikogus ära menetleda. Kehtiva seaduse kohaselt tekib küsimus, et kui eelarve on volikogu ainupädevuses, siis kuidas saab asutuse eelarvesse lisada reservfondist antud raha või ilma lisaeelarveta kasutusele võetud sihtotstarbelist toetust. Seega neid rahasid saab kehtiva sõnastuse kohaselt näidata ainult eelarve täitmises ning see võis eelarvest oluliselt erineda. Muudatus tagab, et eelarve ja eelarve täitmine on võimalikult sarnased. Paralleelselt toimub KOKS-i muudatus, milles täpsustatakse § 22 lõike 1 punkti 1 sõnastust selliselt, et volikogu ainupädevuses on eelarve vastuvõtmine, arvestades KOFSis sätestatud erisusi.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse KOFS § 5 lõikega 2¹ ning **eelnõu § 1 punktidega 15 ja 18** tunnistatakse kehtetuks KOFS § 15 lõige 3 ja § 16 lõige 6.

Tekkepõhises eelarves võib teatud juhtudel kajastada nõuete ja kohustuste muutust, kui see avaldab mõju eelarvele. Selline olukord võib tekkida, kui suures summas toetuse otsus tehakse ühel aastal ning raha laekub ja kulud tehakse järgmisel aastal. Nõuete ja kohustuste muutuse rida võimaldab sellisel juhul saada eelarve õigesti tasakaalu¹³ (vt ka eelnõu § 1 punkt 21). Iga KOV otsustab vastavalt vajadusele, kas nõuete ja kohustuste muutuse rida kasutada. Praeguses seaduse sõnastuses on see põhimõte eraldi sätestatud tekkepõhise eelarve põhitegevuse kulude eelarveosa ja investeerimistegevuse eelarveosa all. Sõnastust on lihtsustatud ning on välja võetud seos likviidsete varade muutuse eelarveosa muutumisega. Kui on oluline mõju eelarvele, siis mõjutab see ka likviidseid varasid ning seda ei pea seaduses üle kordama.

Eelnõu § 1 punktiga 16 lisatakse KOFS-i § 15 lõige 4, mis sätestab, et põhitegevuse kulude eelarveosas kavandatakse majandustehingud koos käibemaksuga (majandustehingutega kaasnev käibemaksukulu kajastatakse koos kaupade ja teenuste maksumusega). Täiendus kehtestab

¹³ Nt KOVile laekub n aastal projekti toetus ettemaksuna. N+1 aastal tehakse investeeringu kulu. Tulud ja kulud tuleb näidata ühes perioodis. Seega eelarve kavandamisel lisatakse väljaminek investeerimistegevuse eelarveossa, mille katteks on likviidsete varade vähenemine. Sama summa lisatakse tuludesse ning nõuete/kohustuste muutuse real vähendatakse kohustuste summat (saadud toetuse ettemaks muutub tuluks).

erisuse võrreldes raamatupidamisega, kus käibemaksukulu arvestus on eraldiseisev. Ilma selle lisanduseta võib tekkida küsimus, kuidas käibemaksukulu peaks eelarvestama.

Kaupade ja teenuste kulu kavandamine koos käibemaksuga lihtsustab eelarve koostamist ja täitmist, sest tehingu tervikkulu on kohe tuvastatav ning eelarve limiidist kimmipidamist on lihtsam järgida. KOFS § 16 lõike 4 kohaselt planeeritakse eelarves investeeringud koos käibemaksuga. Muudatusega tagatakse õigusselgus ja erinevates eelarveosades kajastatavate tehingute ühetaoline käsitlemine. See on KOV eelarvete võrreldavuse tagamiseks vajalik.

Käibemaksu planeerimine koos majandustehingutega tähendab, et eelarve ja raamatupidamise andmed erinevad. Majandusaasta aruandes tuleb selgitada eelarve ja raamatupidamise olulisi vahesid (vt eelnõu § 1 punktiga 36 kavandatav KOFS § 29 lg 8 punkti 3 muudatus).

Eelnõu § 1 punktiga 27 tunnistatakse kehtetuks KOFS § 20 lg 7. Praeguse sõnastuse järgi kui KOV kavandab eelarvestrateegias mitte kahel järjestikusel aastal põhitegevuse tulemi nullist väiksemana, peab 4 a vaates kokku põhitegevuse tulemi olema null. Nt kriiside perioodil võib osutada põhjendatuks ühel aastal kavandada põhitegevuse tulemi nt negatiivseks. Samas kespikeas vaates eelarvestrateegias põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude tasakaal aitab ära hoida olukorda, kus võivad tekkida finantsraskused, sest KOV finantseerib püsivalt püsikulusid ühekordsete tulude arvelt. Eelarvestrateegia on prognoos ning konkreetse aasta eelarve kujuneb paljude tegurite tulemusel suurel määral teistsuguseks kui vastava aasta numbrid eelarvestrateegias. Eelarvestrateegia pikeneb igal aastal ühe aasta võrra ja sedasi on alati võimalik täita § 20 lg 7 nõuded matemaatiliselt ehk formaalselt. Seega sättel puudub praktikas sisuline toime.

Eelnõu § 1 punktiga 28 lisatakse KOFS-i § 20 lõige 8. Täiendusega nähakse ette põhimõte, et volikogus eelarvestrateegia eelnõu muutmise ettepanekule tuleb selle algatajal lisada põhjendused ja arvestused kavandatavate muudatustega kaasnevate väljaminekute ja nende katteallikate kohta (nt väljaminekute suurendamisel tuleb ära näidata, kas kate tuleb omatulude suurendamisest, toetuste arvelt, põhivara müügist, likviidsete varade vähendamise arvelt, võlakohustuste suurendamisega). Volikogu poolt tehtava ettepaneku läbivaatamisel kuulatakse ära valla- või linnavalitsuse arvamus. Eelarvestrateegia menetluses tehakse samasugused eelarveotsused, mis eelarve menetlemisel. Seega on oluline, et eelarvestrateegia menetlemise käigus oleksid muudatused sellised, et eelarve tulemi vastaks igal aastal seaduse nõuetele (KOFS § 19 lg 1). Vastasel juhul võidakse eelarvestrateegiaga volikogu menetluse tulemusena võtta tulevaste aastate suhtes ülejõu käivaid kohustusi, mille täitmiseks vahendid puuduvad.

Eelnõu § 1 punktiga 28 täiendatakse KOFS-i § 20 ka lõikega 9. KOV esitab enne eelarvestrateegia vastuvõtmist eelarvestrateegia eelnõu ülevaatamiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile vastavalt KOFS § 30 lõike 2 alusel kehtestatud korrale¹⁴. Eelarvestrateegia eelnõu oleks mõistlik esitada enne selle avalikku väljapanekut, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium võib seadusemuudatuse järgi esitada KOVile soovitusi finantsolukorra parandamiseks. Kui nt eelarvestrateegias on netovõlakoormus kavandatud ületama lubatud ülempiiri, saab ministeerium sellele tähelepanu juhtida ja tuletada KOVile meelde seaduse täitmata jätmise tagajärgi. Kui KOVi eelarvestrateegia ei ole realistlik (nt tulude prognoos on liiga optimistlik, väljaminekute dünaamika ei järgi inflatsioonilist muutust), saab ministeerium anda soovitus, mis ei ole siiski KOVile täitmiseks kohustuslikud ja nende mitte

¹⁴ Rahandusministri 04.07.2011 määrus nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid.“

järgimisel ei kaasne sanktsioone.

Eelarvestrateegia on olulise tähtsusega 4 aasta finantsplaan, millega määratakse eelseisvate aastate kavandatavad finantstehingud kogumis suure üldistustasemega. Muudatuse eesmärk on tagada eelarvestrateegia koostamise etapis KOVide jätkusuutlik finantstegevus, et ennetada finantsraskustesse sattumise riski.

Antud muudatus ei võimalda ministeeriumil sekkuda KOVide tegevuse otstarbekusse, kuivõrd PS § 154 lõike 1 KOVide enesekorraldusõiguse kaitsealas on ka kohaliku eelarve iseseisvuse tagatis. KOV on üksikisikule kõige lähemal asuv avalik võim, kellel on õigus otsustada ja lahendada teatud liiki avalikke ülesandeid (kohaliku elu küsimused) iseseisvalt seaduse alusel ja kohalikku spetsiifikat arvestavalt. Õigus teha ise otstarbekusotsuseid annab KOVile õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate suunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele eesmärkidele¹⁵.

Põhiseaduse §-s 157 sätestatud kohaliku eelarve iseseisvus tähendab, et KOVi eelarve on riigieelarvest lahutatud. Valla- ja linnaeelarve on küll osa valitsussektori eelarvesüsteemist, kuid ei moodusta funktsionaalset osa riigieelarvest. Seetõttu on ka KOV eelarve finantstagatise (PS § 154 ja § 157 lg 2, EKO art 9) alla kuuluvad õigused suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele iseseisvalt, eeldusel, et KOVil säilib majanduslik suutlikkus täita avalikke ülesandeid.

Ka Riigikontroll teostab KOVide üle majanduskontrolli (auditit) munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel, kuid see on samuti õiguspärasuse, mitte otstarbekuse kontroll, st Riigikontroll ei saa anda siduvaid hinnanguid, kas vara kasutamine on toimunud kõige tulemuslikumal moel. Riigikohtu hinnangul ei ole riigikontrolli tegevusest tulenev KOV enesekorraldusõiguse riive intensiivne, kuna see ei too vahetult kaasa sanktsioone või ettekirjutusi KOVile.¹⁶

Seega saab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt teostatav eelarvestrateegiate läbi vaatamine ja soovitude tegemine olla kantud samuti eesmärgist suunata KOVe finantsjuhtimist korraldama finantsriske maandades jätkusuutlikul viisil.

Eelnõu § 1 punktidega 29 ja 64 muudetakse KOFS-i § 22 lõike 4, § 23 lõike 3, § 29 lõike 12 ja § 46 lõike 5 sõnastusi. Seadusest jäetakse välja nõue 7 tööpäeva jooksul avaldada veebilehel eelarve eelnõu ja seletuskiri, vastuvõetud eelarve ja eelarve menetlemist käsitlevad volikogu ja volikogu komisjonide istungite protokollid, majandusaasta aruanne ja saneerimiskava raskes finantsolukorras. Nimetatud dokumentide avaldamise tähtaegadest kinnipidamist ei ole ministeerium kunagi kontrollinud. KOVide sisemist töökorraldust puudutavad reeglid tuleb seaduse asemel kehtestada volikogu kinnitatavas KOV eelarve koostamise või laiemalt finantsjuhtimise korras.

Eelnõu § 1 punktiga 30 muudetakse KOFS-i § 24 lõike 2 sõnastust. Säte käsitleb väljaminekute tegemist uuel eelarveaastal olukorras, kus KOVi eelarve ei ole vastu võetud. KOVidel on aega eelarve vastuvõtmiseni kuni märtsi lõpuni, sest pärast selle tähtaja möödumist muutub volikogu

¹⁵ Vt Riigikohtu 19.04.2005 otsus asjas nr 3-4-1-1-05, p-d 17–18 või Riigikohtu 9.06.2009 otsus nr 3-4-1-2-09 p 17-18 ja 30.

¹⁶ Vt Riigikohtu 19.03.2009 otsus asjas nr 3-4-1-17-08, p 22 ja 27.

tegutsemisvõimetuks (KOKS § 52 lg 1 punkt 1). Paljud KOVid võtavad eelarved vastu jaanuaris või veebruaris kui on selgunud riigieelarve tasandus- ja toetusfondi suurus.

Praeguse sõnastuse kohaselt võib valla- või linnavalitsus teha väljaminekuid 1/12 osas, kas eelmise aasta vastavast väljaminekust või eelarve eelnõus ette nähtud väljaminekust. Osadel juhtudel nagu lumekoristus 1/12 reegel ei sobi, sest kulud on hooajalised, kuhjades talvekuudele. Seega seaduses on kõigile sobiva universaalse reegli sätestamine keeruline ja sellest tulenevalt ebaotstarbekas. Muudatuse eesmärk on reegli lihtsustamine ja jätta eelarveaasta alguses vastu võtmata eelarve kasutamise reeglite üle otsustamine KOVide pädevusse, millega antakse KOVidele juurde paindlikkust. Lõikesse on lisatud „piiratud ulatuses“ indikeerimaks, et valla- või linnavalitsus ei tohi piiramatus summas väljaminekuid teha volikogu loata. Kui valla- või linnavalitsus saaks teha piiramatult väljaminekuid enne eelarve vastuvõtmist, võib juhtuda olukord, kus volikogu ei saa oma võimu määrata eelarve sissetulekud ja väljaminekud vabalt teostada tema teadmata ja loata toimunud valla- või linnavalitsuse tehingutega kaasnevate väljaminekute tõttu.

Eelnõu § 1 punktidega 31 ja 32 muudetakse ja täiendatakse KOFS-i § 25 sõnastust. Säte sisustab KOVide ühe peamise finantsgarantii, mis tagab selle, et eelarveaasta keskel tehtud KOVide sissetulekuid ja väljaminekuid negatiivselt mõjutavad Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsused tuleb riigil KOVidele kompenseerida. Kui riik vähendab eelarveaasta keskel KOVide sissetulekuid või suurendab väljaminekuid, peab KOV vähendama eelarves juba kinnitatud omavalitsuslike ülesannete rahastamist. KOVidel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning et seda ei muudeta ootamatult ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel¹⁷. Finantsgarantii on vajalik, et KOVid ei satuks ülemäärasesse sõltuvusse keskvalitsuse otsustest, mis kahjustab KOVi iseseisva eelarve põhimõtet (PS § 157).

Senine KOFS tekst loetakse eelnõuga lõikeks 1. Lõiget 1 on täpsustatud otstarbekuse kaalutlustel, et kui muudatusest tulenev mõju on alla 1000 euro, siis sellisel juhul ei pea riik kompensatsiooni maksuma. Osadel juhtudel võib olla Riigikogu või Vabariigi Valitsuse vastu võetud õigusaktide rahaline mõju sedavõrd väike, et sellises mahus KOVile hüvitise väljamaksmine on ebamõistlik sellega kaasneva töökuluga võrreldes. Samuti ei mõjuta alla 1000 eurosed rahaeraldused KOVide finantsolukorda.

KOFS § 25 uus lõige 2 määratleb kompensatsiooni mittemaksmise, kui õigusaktist tulenev sissetulekute suurenemine või väljaminekute vähenemine tuleneb KOVide kokkuleppes. Üheks võimalikuks KOVide kokkuleppe näiteks on KOVide kui haldusüksuse piiride muutmised, mille algatavad volikogud ja kinnitab Vabariigi Valitsus. Territooriumiosad võivad muudatuste tulemusena liikuda ka aasta kestel ühest KOVist teise. Territooriumiosa vastu võtnud KOVile võib muudatusega kaasneda väljaminekute suurenemine (nt siltide ja viitade vahetamine, territooriumiosaga kaasnevate võlakohustuste ülevõtmine ja tasumine). Samuti kaasneb tulude vähenemine. Tulumaks ja maamaks jäävad aasta lõpuni laekuma KOVile, kes territooriumiosa ära andis, sest külade põhine ümberarvestus oleks maksuhaldurile ebamõistlik kulu, arvestades reeglina territooriumiga kaasa liikuva isikute väikest arvu. Piiri muudatusega seotud KOVid võivad omavahel kokku leppida, kuidas rahastatakse üle antud territooriumiosaga seotud kulusid. Kui KOVid on omavahel muudatustes kokku leppinud, arvestades sellega kaasnevaid rahalisi mõjusid, ei ole vajalik Vabariigi Valitsusel eraldi hüvitist maksta. Muudatus on vajalik, sest ilma selleta tekiks KOVil eelarveaasta keskel territooriumiosa ülevõtmisel rahalise

¹⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 154, lk 1058, leitav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>

kompensatsiooni nõudeõigus Vabariigi Valitsuse vastu. Rahalise hüvitise vältimiseks peaks Vabariigi Valitsus territooriumiosade üleandmised jõustama uue eelarveaasta algusest, mis aga pärsiks muudatuste lõpule viimise operatiivsust.

Praktikas võib esineda ka teisigi KOVide algatatud muudatusi, mille lõplik kinnitamine on Vabariigi Valitsuse või Riigikogu pädevuses, kuid mille puhul juhendatakse KOVide asjakohasest eelnevast kokkuleppest (riik on vaid õigusakti kinnitaja, kuid tehjolud ja soovitatav lahendus on KOVi poolt ammendavalt ette määratud). Kõigi taoliste juhtumite korral, mil muudatused jõustuvad eelarveaasta kestel, ei ole olnud riigil ka objektiivselt võimalik ette näha kulude katmist riigieelarvest. Kui konkreetsel juhul ei ole seaduses ette nähtud toetuse või hüvitise maksmist KOVile, siis puudub ka riigil alus KOV kokkuleppel põhineva õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate mõjude hüvitamiseks KOFS § 25 lõike alusel ja kohaldamisele kuulub kavandatav KOFS § 25 lõige 2.

Eelnõu § 1 punktiga 33 täiendatakse KOFS-i § 26 lõiget 4 punktiga 5. Lõige 4 reguleerib olukordi, millal ei pea lisaelarvet (sh eelarve muutmine) koostama. Eelarveotsuste tegemine on volikogu pädevuses, sest õigusakti ehk antud juhul määrust saab muuta see organ, kes selle vastu võttis. Samas on eelarveprotsessis mõistlik ette näha paindlikkus ning volikogu ei pea täiendavat otsust tegema kui ei kaasne väljaminekute suuruse muutmise vajadust või on toetuse andja toetuse suuruse ja sihtotstarbe täpselt ette kirjutanud, mida volikogu muuta ei saa.

Muudatus näeb ette, et lisaelarvet ei pea tegema, kui eelarve täitmisel selgub, et eelarves kavandatud tehingut tuleb klassifitseerida teisiti. Praktikas võib esineda juhtumeid, kus majandamiskulu tuleb näidata põhivara soetusena või vastupidi. Sellisel juhul ei pea volikogusse minema eelarvet muutma lisaelarve raames. Volikogu on sisuliselt väljamineku heaks kiitnud ning erinev klassifitseerimine ei muuda eelarve sisu ega suurenda väljaminekute summat. Linna- või vallavalitsus saab vajaliku muudatuse ise teha.

Eelnõu § 1 punktiga 34 muudetakse KOFS-i § 28 lõike 3 sõnastust ja **punktiga 35** lisatakse **lõige 3²**. Säte reguleerib olukorda, kus valla- või linnavalitsus, ametiasutus või hallatav asutus kavandab sõlmida pikaajalise lepingu, millega kaasnevad väljaminekud tulevastel aastatel. Kui asutused võiksid nt pikaajaliste lepingutega piiramatult suurendada tulevaste perioodide väljaminekuid, pärsib see volikogu rolli eelarveotsuste tegemisel, sest tulevaste perioodide sissetulekute kasvud tuleks suunata volikogu teadmata valla- või linnavalitsuse sõlmitud pikaajaliste lepingute väljaminekute katteks.

Lõike 3 lubab sõlmida valla- või linnavalitsusel või asutustel volikogu eraldi luba küsimata pikaajalisi rahalisi lepinguid, kui eelarvestrateegias on väljaminekute arvestatud. Nt KOV asutus või valla- või linnavalitsus ei pea volikogu luba küsima, kui soovib sõlmida pikaajalise teede hooldamise teenuse hankelepingu, mille kulud jäävad tavapärase eelarve piiresse ja millega on seega eelarvestrateegias arvestatud (ei ole vaja lisaraha taotleda). Samas võib tekkida olukord, kui tahetakse nt sõlmida uus hankeleping teehoolduse töödeks, aga teenuse hinnad on oluliselt suurenenud, millega ületatakse eelarve või eelarvestrateegias selleks ette nähtud rahalist mahtu. Muudatuse kohaselt peab KOV finantsjuhtimise või eelarve koostamise korras vastavad reeglid ette nägema. Selleks võib olla põhimõte, et kui väljamineku summad on väikesed, ei pea volikogu luba küsima, vaid piisab nt teavitamisest. Lisaks on võimalik erinevat tüüpi väljaminekutele teha erinev reeglistik. Volikogul jääb võimalus igakordselt otsustada lepingu heakskiitmise ja väljamineku tegemise üle. Iga KOV saab paindlikkust juurde, kujundamaks sobiv reeglistik. Kehtiv KOFSi sõnastus nõuab aga alati volikogult loa küsimist, kui väljaminekuga ei ole eelarvestrateegias arvestatud.

Muudatusega täpsustatakse, et reegel ei kehti võlakohustuste võtmise lepingute ja netovõlakoormuse arvestusse tulevate pikaajaliste katkestamatute rendilepingute suhtes¹⁸, mille sõlmimiseks on alati vajalik volikogu luba. Täpsustus on vajalik, sest seni on olnud KOVidel segadus, missuguseid lepinguid tohib asutus sõlmida volikogult luba küsimata. Võlakohustuste võtmine mõjutab KOVi finantsvõimekust ja tulevaste aastate eelarveid ning selliste suure mõjuga tehingute tegemine peab olema täielikult volikogu kontrolli all.

Pikaajaliste lepingute sõlmimise reegel seaduses on vajalik, et oleks õiguslikult sobiv kompromiss selle vahel, et asutuste jaoks ei kaasneks lepingute sõlmimisel liigne bürokraatia ja vähene operatiivsus volikogus lepingu arutamiseiga seotud ajakulu tõttu ning samal ajal oleks kaitstud volikogu roll eelarve otsuste tegemisel.

Eelnõu § 1 punktiga 36 muudetakse KOFS-i § 28 lõigete 4 ja 5 sõnastust. KOFS § 28 lõike 4 muudatus näeb ette lihtsustatud sõnastuse, võrreldes kehtivaga. KOV võib soovi korral eelarve täitmisel kajastada mistahes raamatupidamise arvestuspõhimõtetest tulenevaid korrigeerimisi, kui neil on oluline mõju eelarve täitmisele ja neid ei olnud eelarves kavandatud. Sellised tehingud on nt amortisatsioon, allahindlus, mahakandmine, väärtuse muutus, nõuete ebatõenäoliselt laekuvaks hindamine, valuutakursi muutusest tingitud kasumid ja kahjumid või muud raamatupidamisest tulenevad korrigeerimised.

See säte on vajalik, sest KOVid rakendavad lihtsustatud tekkepõhise eelarve mudelit, võimaldades eelarve täitmise aruannet ühtlustada raamatupidamise aruannetega. Põhivara amortisatsiooni ja ümberhindlust eelarves ei kajastata. Üldjuhul ei ole ka võimalik eelarves ette näha mitmesuguseid muid korrigeerimisi, nagu nõuete ebatõenäoliselt laekuvaks hindamist või varude allahindamist nende rikkumise või kaotsimineku korral või valuutakursside muutusest tulenevaid kasumeid ja kahjumeid.

KOFS-i § 28 lõike 5 sõnastuse muudatus: säte käsitleb vastu võetud eelarve ja eelarve täitmise erinevuste lubatavust. Eelarveotsuste tegemine on volikogu pädevuses, sest õigusakti ehk antud juhul määrust saab muuta see organ, kes selle vastu võttis. Samas on mõistlik lubada eelarve täitmisel mõned erandid.

Eelarve kavandamisel ei pruugi iga kord olla ette teada, kas tehing klassifitseeritakse raamatupidamises majandamiskuludeks või põhivara soetuseks, sest see sõltub põhivara arvelevõtmise reeglitest. Eelarve koostamisel ei pruukinud olla selge nt sotsiaalvaldkonnas, kas isikutele makstakse kinni KOVi määratud teenuseosutaja pakutud sotsiaalteenuse kulud või antakse isikule sotsiaaltoetust, mida võib kulutada sobiva teenuseosutaja pakutud teenuse ostmiseks.

Põhjendatud juhtudel on sellise erandi lubamine vajalik, et oleks õiguslikult sobiv kompromiss selle vahel, et asutuste igapäevtöös mõistlike lahenduste leidmisel säiliks paindlikkus, ega kaasneks pidevat eelarve pisimuudatuste menetlemist volikogus. Vastu võetud eelarve ja eelarve täitmise erisuste lubamine kuluridade vahel ei muuda volikogu määratud väljamineku sisu ja eesmärki. Muudatusega antakse konkreetsete lahenduste üle otsustamine linna- või vallavalitsuse pädevusse.

Eelnõu § 1 punktiga 37 täiendatakse KOFS-i § 29 lõiget 3 punktiga 6. Lisandub uus nõue, et

¹⁸ KOFS § 34 lg 1 nimetatud mittekatkestatavad kasutusrendilepingud mittekatkestatava perioodiga üle ühe aasta.

majandusaasta aruandele lisatud tegevusaruandes antakse ülevaade sisekontrollisüsteemide rakendamisest. Kehtiva KOFSi § 29 lõike 10 kohaselt võib revisjonikomisjon teha volikogule ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks. See eeldab, et on olemas ülevaade sisekontrollisüsteemide rakendamisest, mis võimaldaks teha ettepanekute täitmise kohta seiret. Praegu on tegevusaruandes sisekontrollisüsteemide rakendamise kohta ülevaate koostamine vabatahtlik.

Sisekontrollisüsteem on rahvusvaheliselt defineeritud kui protsess, mida viivad ellu organisatsiooni kõrgem juhtorgan (ehk KOV kontekstis volikogu), juhtkond (KOV kontekstis valitsus) ning kogu ülejäänud personal ja mis on loodud, et anda mõistlikku kindlust organisatsiooni tegevuste, aruandluse ja vastavuskontrolliga seotud eesmärkide saavutamise osas.

Sisekontrollisüsteem on kõik, mida organisatsioon teeb, et tagada:

- õigusaktidest kinnipidamine;
- vara kaitstus raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- tegevuse otstarbekus organisatsioonile seotud ülesannete täitmisel;
- tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumine, säilitamine ja avaldamine.

Paralleelselt menetluses olevas KOKSi muutmise eelnõus¹⁹ on võetud suund tõhustada KOVide sisekontrollisüsteemide rakendamist. Nt KOKS-i lisandub uus nõue, et KOV peab vähemalt kord iga nelja aasta jooksul hindama sisekontrollisüsteemi toimimise asjakohasust ja tõhusust, mille kohta võib koostada aruande audiitoritegevuse seaduses sätestatud nõuetele vastav siseaudiitor. Seega tegevusaruandes tuleb anda ülevaade, mis laadseid tegevusi on KOV konkreetsetel aastal läbi viinud sisekontrolli valdkonnas. See annab avalikkusele suurema kindlustunde, et KOV tegeleb aktiivselt sisekontrollisüsteemide toime tagamisega ja vähendab ootamatute finantsriskide avaldumise võimalusi. Iga KOV otsustab, mis laadsetest tegevustest ja kui põhjalikult peab ülevaates aru andma.

Majandusaasta tegevusaruandes tuleks muudatuse järgselt esitada lühike kokkuvõtte läbi viidud sisekontrollisüsteemi toimimise, asjakohasuse ja tõhususe hindamistest (nt loetelu aasta jooksul valminud sisekontrolli või siseaudiitori aruannetest) koos peamiste tähelepanekutega, toomaks välja töökorralduste toimivuse kinnitus või muudatuste vajaduse ülevaade. Samuti tuua välja algatatud hindamised, mis pole veel lõpule jõudnud. Lisaks sisekontrollisüsteemi hindamistele tuleks välja tuua ka teised aasta jooksul tehtud töökorralduse muudatused sisekontrollisüsteemi toimivuse arendamiseks, mida on tehtud audititest sõltumata. Näiteks võib sisekontrollisüsteemi muutmise vajadus tulla ka sisemise töökorralduse või õigusaktide muudatustest.

Mõned omavalitsused esitavad ka praegu majandusaasta tegevusaruandes kokkuvõtte aasta jooksul läbi viidud sisekontrolli tegevustest ja siseaudiiti aruannetest koos tulemustega ning tehtud ja plaanitavate arendustegevustega. Näiteks on Saue vald Saue Vallavalitsuse konsolideeritud majandusaasta 2023. a aruandes²⁰ loetlenud 2023. aastal läbi viidud temaatilised auditid ja kirjeldanud nende järeltulemusi. Samuti toovad nad välja konkreetseid algatusi hankekorra ja ametiautode kasutuse korra muutmise vajadusest ning dokumendihalduskeskkonna kasutusele võtu valla ettevõtetes.

¹⁹ <https://eel.noud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.

²⁰ <https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?itm=1160261>

Põhimõtet rakendatakse alates 2025. a majandusaasta aruandest (eelnoü § 1 punkt 75, millega täiendatakse KOFSi § 59 lõikega 18), mis koostatakse 2026. a kevadel.

Eelnõu § 1 punktiga 38 täiendatakse KOFS-i § 29 lõikega 4¹. Seaduses täpsustatakse, et eelarve täitmise aruanne koostatakse KOVi kohta. Kehtivas sõnastuses seda põhimõtet ei ole ning võis vääriti mõista, et eelarve täitmise aruanne koostatakse kogu konsolideerimisgrupi kohta tervikuna.

Eelnõu § 1 punktiga 39 muudetakse KOFS-i § 29 lõike 8 punkti 3 sõnastust. Lõike 8 eesmärk on, et majandusaasta aruande lugeja saaks aru aruande kõikidest osadest ja nende seostest. Selleks tuleb selgitada eelkõige esialgse eelarve, lõpliku eelarve ja eelarve täitmise erinevusi. See annab infot selle kohta, mis muudatused eelarveaasta jooksul toimusid, mida ei olnud võimalik ette kavandada. Tekkepõhise eelarve täitmine peab olema vastavuses raamatupidamisega ja seetõttu tuleb eelarve täitmise ja raamatupidamise andmete erinevusi selgitada.

Muudatuse kohaselt tuleb eelarve täitmise aruande kohta koostatavas raamatupidamise aastaaruande lisas välja tuua ainult nende eelarve täitmise aruandes ja raamatupidamise aastaaruande muudes põhiaruannetes esitatud arvnäitajate vaheline võrdlus, kui neil on oluline mõju eelarve täitmisele. KOV ise otsustab, mis on oluline mõju. Kui raamatupidamise tehing eelarve täitmisele mõju ei avaldanud, ei pea selle kohta eraldi põhjendusi esitama Praegune sõnastus nõuab kõigi eelarve täitmise ja raamatupidamise aruannete arvnäitajate erinevuste välja toomist KOFS § 5 lõikes 3 kehtestatud detailsuses (vastavalt KOFS §-dele 14–18). Iga üksiku detailse numbriga selgitamine ei muuda aruannet avalikkuse jaoks informatiivsemaks.

Eelnõu § 1 punktiga 40 täiendatakse KOFS-i § 29 lõikega 11¹. KOFS § 29 lõige 10 näeb ette, et revisjonikomisjon esitab volikogule kirjaliku aruande, milles esitab seisukoha, kas ta toetab valla- või linnavalitsuse koostatud majandusaasta aruande kinnitamist ja esitab vajadusel tähelepanekud. Lõike 10 eesmärk on, et revisjonikomisjon kui peamine kontrollorgan saaks vajadusel tähelepanu juhtida linna- või vallavalitsuse tegevuse puudujääkidele nt vandeaudiitori märkustega arvestamisel või ka vajakajäämistele arengukava täitmisel.

Osades KOVides on tekkinud olukord, kus revisjonikomisjon ei kogune või puudub üldse. Viimane juhtum on eriti taunimiseväärne, kuna KOVil peab olema KOKS § 48 järgi toimiv vähemalt kolmest volikogu liikmest koosnev revisjonikomisjon. Revisjonikomisjon on KOVis oluline kontrollorgan ja lüli sisekontrollisüsteemist. Revisjonikomisjon saab teostada sealhulgas poliitilist ja otstarbekuse kontrolli valla- või linnavalitsuse, KOV asutuste ning KOV valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse üle ja kontrollida vara kasutamise sihipärasust (KOKS § 48 lg 3). Praktikas esineb siiski juhtumeid, kus revisjonikomisjon ei ole esitanud majandusaasta aruandele omapoolset kirjalikku aruannet. Sellises olukorras ei tohi revisjonikomisjoni puudumine või suutmatus takistada volikogus majandusaasta aruande kinnitamist.

Valla- või linnavalitsus esitab KOFS § 29 lõike 11 järgi heakskiidetud ja allkirjastatud majandusaasta aruande volikogule kinnitamiseks hiljemalt 31. maiks, lisades sellele vandeaudiitori aruande ja valla- või linnavalitsuse protokollilise otsuse aruande heakskiitmise kohta. Volikogu peab kinnitama majandusaasta aruande hiljemalt 30. juuniks otsusega.

Selleks, et volikogu saaks majandusaasta aruande kinnitada 30. juuniks, peaks

revisjonikomisjon oma arvamuse olema esitanud hiljemalt 10. juuniks. Kui selleks tähtjaks ei ole revisjonikomisjonilt midagi laekunud, võib volikogu majandusaasta aruande menetlemisega edasi minna. Muudatus tagab majandusaasta aruande kinnitamise seaduses ette nähtud tähtjaks.

Eelnõu § 1 punktid 41–43 käsitlevad KOVide aruandlusreeglite muutmist (KOFS § 30 lg 1, 3 ja 4). Tekkepõhisele eelarvele ülemineku tõttu ei ole vaja KOVidel enam esitada eelarve täitmise aruannet. KOVid esitavad igakuiselt Riigi Tugiteenuste Keskusele saldoandmike infosüsteemi kaudu raamatupidamise andmeid, mille alusel genereerib infosüsteem automaatselt eelarve täitmise aruande. KOVid esitavad saldoandmike infosüsteemi kaudu eelarveandmiku. See sisaldab eelarveaasta alguseks vastu võetud eelarvet, mida muudetakse tulenevalt aasta jooksul vastu võetud lisaeelarvetest. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kasutab KOVide eelarveandmeid näiteks KOVide finants-suutlikkuse hindamiseks investeeringute omaosaluse katmisel laenurahaga. KOVide eelarveandmed on avalikult ülevalt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kodulehel ja veebis riigiraha.fin.ee.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei küsi KOVidelt enam eelarvestrateegia aruandega nelja eelseisva aasta põhitegevuse kulude ja investeeringute plaani tegevusvaldkondade kaupa. Andmete esitamise eesmärgiks oli saada informatsiooni, missugused valdkonnad on KOVide jaoks eelseisval neljal aastal prioriteetsed ja kuidas muutuvad valdkondade vahelised proportsioonid. KOVide jaoks oli suur töökoormus jaotada tulevaste aastate põhitegevuse kulud ja investeeringud valdkondade vahel, sest sisulised kuluotsused tehakse aasta eelarvega.

Mõne ministeeriumi episoodiline huvi andmete vastu ei kaalu üles KOVide suurt töökoormust. Ministeeriumid on arvestanud tegevusvaldkondade kaupa KOVide eelarvestrateegiate andmete mittersaamisega. Valdkondade lõikes tulevaste aastate prognooside tegemiseks saab võtta KOVide tegevusvaldkondadesse mitte jaotatud üldandmed ja valdkondade vahelised viimased teada olevad proportsioonid. KOVide eelarvestrateegiate andmete analüüs näitas, et KOVid reeglina ei kavanda eelarvestrateegias valdkondade vaheliste proportsioonide märkimisväärset muutmist.

Eelnõu § 1 punktidega 44–46 muudetakse KOFS § 31 sõnastust olulises ulatuses, välja arvatud lõige 2, mille sõnastus jääb muutmata. Paragrahvi eesmärk on kaitsta KOVe riigiasutuste poolsete pidevate infopäringute eest, kui andmed on juba riiklikes registrites ja andmekogudes olemas. Lisaks on vaja distsiplineerida riigiasutusi, et enne KOVidelt andmete küsimist mõtleksid nad läbi selle vajalikkuse. Mistahes andmete kokku korjamine ja esitamine on KOV ametnikele suur töökoormus.

Lõiked 3 ja 4 näevad ette, et KOVidelt täiendava finantsinformatsiooni küsimise soovi korral peab riigiasutus selle kooskõlastama Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga. Alates 2012. a on KOVide finantsandmed avalikult üleval internetis aadressil riigiraha.fin.ee ning täiendavate finantsandmete küsimise vajadus võib olla väga erandlik olukord. Praktikas ei ole ühtegi juhtumit, kus riigiasutus oleks KOVidelt informatsiooni küsimist ministeeriumiga kooskõlastanud. Kuna puudub praktiline vajadus sätete järele, on mõistlik KOFS § 31 lõiked 3 ja 4 tunnistada kehtetuks.

KOFS § 31 lõike 1 sõnastust on muudetud selliselt, et lisaks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile on ka teistel riigiasutustel õigus põhjendatud juhul KOVidelt andmeid küsida, kui neid riik ei kogu. Kui andmete kogumine puudutab kõiki KOVe, peaks riigiasutus üleriigilise omavalitsusliiduga läbi arutama, mida, millal ja mis mahus küsitakse. See võimaldab andmete küsimisel arvestada KOVide huvidega ning leida mõlemale osapoolle

sobilikud lahendused KOVide töötajaid liigselt koormamata. Säte ei puuduta Riigikontrolli, kes võib Riigikontrolli seaduse alusel küsida KOVidelt vajalikke andmeid kontrollitoimingute tegemiseks.

KOFS § 31 lõikesse 1¹ on üle toodud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eraldi õigus küsida mittekatkestatavate renditehingute lepinguid. See põhimõte ei sobinud enam lõikesse 1, mille sõnastus muudetakse kõiki riigiasutusi puudutavaks üldsätteks. Rendilepingute väljanõudmise säte on vajalik, et saaks hinnata, kas tehing läheb netovõlakooormuse arvestusse ja kui suures summas.

Eelnõu § 1 punktiga 47 muudetakse KOFS § 33 lõike 2 sõnastust. Tegemist on KOVide jaoks põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse lävendi tõstmisega. Muudatus näeb ette, et põhitegevuse tulemi suurus peab aruandeaasta lõpu seisuga katma vähemalt finantskulud (intressikulud). Kehtivas sõnastuses peab põhitegevuse tulemi olema vähemalt 0 ehk põhitegevuse tulud ja põhitegevuse kulud peavad omavahel võrduma.

Põhitegevuse tulemi on põhitegevuse tulude (maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist, saadavad toetused jooksvateks kuludeks ja muud tegevustulud) ja põhitegevuse kulude (antavad toetused, muud tegevuskulud) vahe.

Põhitegevuse tulemi on oluline finantsnäitaja. Kui põhitegevuse tulemi on negatiivne, siis see tähendab, et omavalitsus ei suuda katta jooksvate tulude arvelt jooksvaid kulusid. Sellisel juhul finantseeritakse nt tegevuskulusid põhivara müügi ja likviidsusreservi arvelt. Selline tegevus ei ole pikemas vaates jätkusuutlik ning võib viia finantsraskuste tekkimiseni. See tähendab, et võlgade teenindamiseks kuluv raha vähendab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud raha ning see võib viia omavalitsuslike teenuste kättesaadavuse halvenemiseni ja isikute põhiõiguste rikkumiseni.

Õigus iseseisvalt otsustada võlakohustuste võtmise üle ja juurdepääs riiklikule kapitaliturule on küll osa EKO art 9 lg 8 ja PS § 154 lg 1 enesekorraldusõigusest, kuid see õigus ei ole siiski piiramatult. PS § 154 lg 1 ei välista riigi õigust piirata seadusega KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust olulise eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus²¹. Riigikohus osundab lahendis nr 3-4-1-8-09, et KOVide finantstegevuse piirangute kehtestamine on põhiseaduspärane ennetamiseks KOVide maksejõuetust, mis tähendaks suutmatust täita omavalitsuslike ülesandeid²², sh tagada PS §-st 14 tulenevalt põhiõigusi. Samas tuleb hinnata piirangu proportsionaalsust. Äärmuslikel juhtudel, raske finantsolukorra ohu kõrvaldamiseks võimaldab nii PS § 160, kui ka kehtiva KOFSi § 51 sekkuda riigil KOV finantsautonoomiasse ja teostada tema üle järelevalvet. Sellise äärmusliku ja KOVi enesekorralduse õigust intensiivselt riivava olukorra ärahoidmiseks on põhjendatud ning eesmärgipärane kehtestada mõõdukaid finantstegevuse piiranguid nagu seda on ka reegel, et põhitegevuse tulemi peab ära katma intressikulud.

Riigikohus on ka leidnud, et omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide muutmine ei ole välistatud. Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada ka KOV vaatest ebasoodsamas suunas²³. Ebasoodsas suunas muutmise all pidas

²¹ Nt Riigikohtus tunnistas lahendis nr 3-4-1-8-09 põhiseaduspäraseks võlakohustusi tähtajalise piirangu (01.03.2009–31.12.2011), sest EL aluslepingutest tulenevate kohustuste täitmiseks olid need eesmärgipärased.

²² Vt Riigikohtu 16.03.2010. a otsus nr 3-4-1-8-09, p 97.

²³ Sama, p 81.

kohus ennekõike silmad omavalitsuslike ülesannete rahastamise vähendamist. Antud eelnõuga siiski KOVide rahastust ei vähendata, küll aga muudetakse põhitegevuse tulemi väärtuse lävendit, mis mõjutab KOVi võimalusi teha kulutusi.

Õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab siiski ka seda, et kui riik otsustab rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks muuta, peab ta muudatuse sisust lähtudes andma KOVile piisava aja uue regulatsiooniga kohanemiseks. Põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse muudatus jõustub 2026. a algusest ehk KOVidele seadusemuudatusega kohanemise üleminekuaja pikkus on rohkem kui aasta.

Enamikes OECD riikides rakendatakse reeglit, et KOVide jooksvad tulud ja jooksvad kulud peavad olema tasakaalus ning laenu võib võtta investeringute katteks²⁴. Enamikel juhtudel loetakse intressikulud jooksvate kulude alla. Eesti KOVide eelarve struktuuris on finantskulud investeerimistegevuse eelarveosas.

Muudatuse eesmärk on KOVide finantsolukorra parandamine ja finantsriskide vähendamine. Kõrge inflatsiooni ohjeldamiseks on intressimäärasid oluliselt tõstetud, võrreldes KOFS-i kehtima hakkamisega 2012. a. Intressikulud on püsikulud, mida KOV peab suutma katta põhitegevuse tulemi arvelt. Kui intressikulud pikemal perioodil katta nt likviidsete varade või põhivara müügi arvelt, suureneb risk sattuda finantsraskustesse, sest reservid võivad väheneda kriitilise piirini ning müügi kõlbulik vara võib otsa saada. Põhitegevuse tulemi uus minimaalne suurus kehtib nii KOVi kohta eraldi kui ka kogu KOV konsolideerimisgrupile.

Muudatus on eesmärgipärane, sest suunab KOVe arvestama sellega, et põhitegevuse tulud peavad olema sedavõrd suured, et need katavad ära finantskulu. Muudatus on mõõdukas, sest ei nõua KOVilt rohkemat sooritust kui minimaalselt vajalik finantssuutlikkuse tagamiseks. 2023. aastal ei katnud põhitegevuse tulemi ära intressikulu 5 KOVil.

Uus nõue hakkab kehtima 2026. a algusest. See tagab, et oleks võimalik eelarvete koostamisel uue nõudega arvestada. Kui 2027. a lõpu seisuga ei kata põhitegevuse tulemi finantskulu, rakendub KOVi suhtes § 40 lg 1 nimetatud korrigeerimismenetlus (**punkt 75, millega lisatakse KOFS § 59 lõige 21**). Seega uue nõude täitmist ei nõuta tagasiulatuvalt.

Põhitegevuse tulemi minimaalsest suurusest peab kinni pidama eelarve koostamisel, kuigi selle täitmist jälgitakse aasta lõpu seisuga. Nt majanduslangusest tingitud olukorras võib eelarvestrateegias kavandada põhitegevuse tulemi väiksemana seadusega lubatust kaheks mittejärjestikuseks aastaks või järgmiseks eelarveaastaks, kui jooksva aasta eelarve põhitegevuse tulemi on kavandatud mitte väiksemana kui lubatud väärtus. Eelarvestrateegias kavandatud erandolukord kandub edasi konkreetse aasta eelarvesse, mille koostamisel võib põhitegevuse tulemi olla väiksem kui lubatud väärtus. **Eelnõu § 1 punktiga 26 muudetakse § 20 lõike 6 punkti 2 sõnastust**. Praeguses sõnastuses lubatakse põhitegevuse tulemit kavandada negatiivsena, aga seaduse muudatuse tõttu võib seda kavandada väiksemana kui finantskulude katmiseks oleks vajalik.

Põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest kinnipidamist monitooritakse aruandeaasta lõpu seisuga saldoandmike infosüsteemi andmete alusel. Kui põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest mitte kinnipidamine ilmneb ühel aastal, siis mingit menetlust ei järgne. Kui nn rikkumine on väldanud 2 a järjest, käivitub korrigeerimismenetlus, mille lõpuks peab KOV

²⁴ Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

tagama, et põhitegevuse tulem katab ära vähemalt finantskulu.

Võrreldes valitsuskabineti 11.04.2024 otsusega, on eelnõus reegli sõnastust muudetud. Algse sõnastuse kohaselt peavad viimase 4 aasta põhitegevuse tulemid kokku olema suuremad kui viimase 4 aasta intressikulu/finantskulu kokku. See tähendab põhitegevuse tulemi suurusele täiesti uue täiendava reegli kehtestamist. Praegune reegel on väga hästi toiminud ja selle põhiloogika muutmine võib KOVides segadust tekitada. Mõistlikum on praeguse põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse lävendit suurendada tasemele, et see kataks ära vähemalt finantskulud. Seega põhitegevuse reegli põhiolemus jääb samaks ehk toimub aastapõhine arvestus ning 2 a järjest reegli mittetäitmisel käivitub korrigeerimismehhanism.

Eelnõu tegemisel kaaluti põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse reegli mittemuutmist. See aga tähendaks, et kõrgete intressikulude tingimustes suureneb finantsrisk kui KOV katab intressikulu põhivara müügi või likviidsusreservi arvelt. Riigi kohustus on avalikust huvist lähtuvalt kehtestada KOVide finantsstegevuse reeglid, et vähendada KOVide finantsriskustesse sattumise riski, mis võib tähendada omavalitsuslike teenuste kättesaadavuse halvenemist ja isikute põhiõiguste mittetagamist.

Eelnõu § 1 punktiga 48 muudetakse KOFS § 34 lõike 6 sõnastust. Säte reguleerib sildfinantseerimise mõistet. Sildfinantseerimise loogika peaks olema KOV vaatest universaalne olenemata rahastamise allikast. Kui KOV peab laenuga tegema investeeringu ära ja need kulud kaetakse hiljem toetusega, siis selle võrra võib KOFS § 34 lõike 5 kohaselt netovõlakoormuse mahu ülemmäära ületada. Sildfinantseerimiseks laenu võtmine on ajutine võlakoormuse suurenemine ning laen makstakse tagasi pärast toetuse laekumist. Eelnõuga kavandatava muudatusega jäetakse KOFS § 34 lõikest 6 välja sõna „välismaise“, st ei ole asjakohane osundada, et sihtfinantseering võib seaduse tingimuse täitmiseks olla üksnes välismaine.

Eelnõu § 1 punktidega 49–51 muudetakse KOFS § 34¹ lõikeid 2, 4–6 ja lõige 3 tunnistatakse kehtetuks. Lõigete 2 ja 3 eesmärk on anda toetuse andjale õigus vajadusel KOVilt nõuda investeringutoetuse otsuse tegemisel omafinantseeringu katmise suutlikkuse tõestamist kui seda ei ole eelarves kavandatud. Muudetud sõnastus näeb ette, et kui toetust taotleb KOV ei ole investeringu omafinantseeringu katmist kavandanud eelarves või eelarvestrateegias, võib toetuse andja nõuda finantsplaani, milles KOV näitab, kuidas ta omafinantseeringu katab. Finantssuutlikkuse hindamise meetodika ei peaks olema seaduse sätestada, vaid juhendi kontekst. Praegune sõnastus kirjutab väga detailset ette, kuidas KOVi finantsvõimekust tuleb hinnata ning reegel ei sisalda kõiki lahenduskäike, kuidas KOV saaks omafinantseeringu tagada kui ta ei ole seda eelarves kavandanud.

Kui esineb kahtlus, kuidas KOV suudab investeringu omafinantseeringut katta, küsib toetuse andja KOVilt eelarvestrateegia aruandevormil finantsplaani suutlikkuse tõestamiseks. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium vaatab finantsplaani üle ning annab sellele oma hinnangu.

KOFS § 34¹ lõigete 4–6 muudatused on tehnilised ehk tulenevad sama paragrahvi lõike 3 kehtetuks tunnistamisest. Muudatusega jäetakse nimetatud lõigetest välja viide KOFS § 34¹ lõikele 3.

Eelnõu § 1 punktiga 52 tunnistatakse kehtetuks KOFS §-id 35–35². KOFS § 35 käsitleb KOVide koondeelarvepositsiooni parandamise meetet. Selle eesmärk on KOVide eelarvepuudujääki piirates kaasa aidata valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi täitmisele.

Aja jooksul on selgunud, et säte on praktikas rakendamatu, sest KOVIDel on väga keeruline eelarve koostamisel ette näha aasta lõpu seisuga eelarve puudujäägi suurust, sest see sõltub väga paljudest teguritest.

KOFS §-d 35¹ ja 35² käsitlevad võlakohustuste võtmise erakorralist piirangut. Seaduse kohaselt peaks seda rakendama, kui riigi eelarvestrateegia aluseks olev riigi rahandusprognosis näitab eelarveaasta jooksul valitsussektori eelarvepositsiooni puudujäägi suurenemist üle kahe ja poole protsendi SKP-st või valitsussektori võlakoormuse suurenemist üle 55 protsendi SKP-st. Piirang peaks rakenduma automaatselt olukorda indikeeriva rahandusprognoosi järgselt. Piirangu ajal tohib KOV laenu võtta ainult struktuuriroetuste ja riigieelarve investeringutoetuste omafinantseeringu katteks ja laenu võtmise taotlus tuleb Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga kooskõlastada. Analoogne põhimõte kehtis 2009–2012. a majanduskriisi ja sellest väljumise ajal. Samas COVID-19 kriisi olukorras majanduslanguse tingimustes võlakohustuste võtmise piirangut ei rakendatud, vaid vastupidi tõsteti ajutiselt netovõlakoormuse ülemäära 60%-lt 80%-le põhitegevuse tuludest, et investeringutega majandust elavdada. Iga kriis on erinev ning seadustes ei ole võimalik ette määratleda automaatseid lahendusi, vaid need tuleb kriisi iseloomule vastavalt välja töötada. Lisaks tuleb kooskõlas PS § 154 põhiseadusliku tagatisega alati olukorra lahendamiseks valida KOVIDe enesekorraldusõigust vähim riivav meede.

Eelnõu § 1 punktiga 69 tunnistatakse kehtetuks KOFS § 55 lg 6, sest see viitab eelnõuga kehtetuks tunnistatavale § 35¹ lõigetele 4–5.

3.4 Likviidsete varade paigutamise, aktsiate ja osade omandamise, laenude andmise reeglite muutmine ja laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile

Tulenevalt eelnõu **§ 1 punktist 24** laienevad likviidsete varade hoiustamise reeglid kogu konsolideerimisgrupile, hõlmates praegu KOVist mittesõltuvad üksused. Praegu võivad KOVist mittesõltuvad üksused oma raha paigutada mistahes krediidiasutusse. Kogu konsolideerimisgrupile ühtsete reeglite laiendamine suurendab kindlust, et kõikide üksuste kätte usaldatud raha kasutatakse võimalikult väikese riskiga. Riskantsel viisil raha hoiustamine võib halbade asjaolude kokkusattumisel tähendada maksumaksja raha kaotamist, millele võivad järgneda finantsraskused. KOV omanikuna peab sellises olukorras leidma lahenduse, mis võib tähendada KOV arenguks kavandatud raha suunamist hoopis nt finantsraskustes äriühingu omakapitali suurendamiseks või sihtasutuse täiendavat toetamist võlgade tasumisel KOV eelarve rahadega.

Kuna likviidsete varade paigutamise reegli alla lisanduvad KOVist mittesõltuvad üksused, arvestati reeglite ja piirmäärade muutmisel nende sobivust nii KOVIDele kui ka kõikidele konsolideerimisgrupi üksustele.

Krediidireitinguta panga riskide juhtimine on avalikkusele teadmata, muutes sellises pangas raha hoidmise tõenäoliselt riskantsemaks kui näiteks mõnes reitinguga suures pangas. Reitingu määramisel süveneb agentuur põhjalikult krediidiasutuse finantsnäitajatesse ning finantstegevuse ajalukku (kas on esinenud kohustuste täitmisel probleeme ja kuidas on neid lahendatud). Samuti analüüsitakse põhjalikult riskijuhtimise põhimõtteid ja nende tõhusust. Reitinguagentuur sõltumatu isikuna loob kindlustunnet, et krediidiasutuse tegevust on põhjalikult analüüsitud ning klientidel ja partneritel ei oleks vaja hakata ühekaupa panga usaldusvärsust üle kontrollima.

Eelnõuga korrigeeritakse allapoole reitingupõhist piirmäära, missuguses pangas tohib KOV või

temast sõltuv üksus omada tähtjalist hoiust. See võimaldab valida rohkemate krediidasutuste vahel tähtjalisel hoiustamisel suurema tulu teenimiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 53 muudetakse § 36 lõike 2 punkti 1 sõnastust. Säte kehtestab reegli investeerimise eesmärgil tähtjaliste hoiuste omamiseks krediidasutuses. Muudatusega tuuakse allapoole krediidireitingu taset, mis lubab pangas tähtjalise hoiuse avada ning võtab ära piirangud tähtjalise hoiuse kestvusele. See võimaldab KOVIDel paigutada raha tähtjalistesse hoiustesse kõikidesse suurematesse pankadesse ja valida soodsama intressimääraga tooteid.

KOFS § 36 mõte on vältida KOVIDe kasutada oleva maksumaksja raha paigutamist suure riskitasemega krediidasutustesse, sest esineb võimalus saada rahalist kahju halbade asjaolude kokkusattumisel, eriti majanduslanguse ajal tekkida võiva pankade finantsraskuste korral. Kui panga maksevõimelisuse halvenemine on avalikkusele teada antud, võib olla hilja seal hoiustatud raha kätte saada. Maksumaksja raha säilimise huvides on vajalik seadusega vältida liigsete riskide võtmist. KOVIDele ei laiene tagatisfondi hoiuste kaitsemehhanism. KOVI konsolideerimisgrupi muude üksuste suhtes rakendub tagatisfond nagu kõikide ülejäänud juriidiliste isikute suhtes.

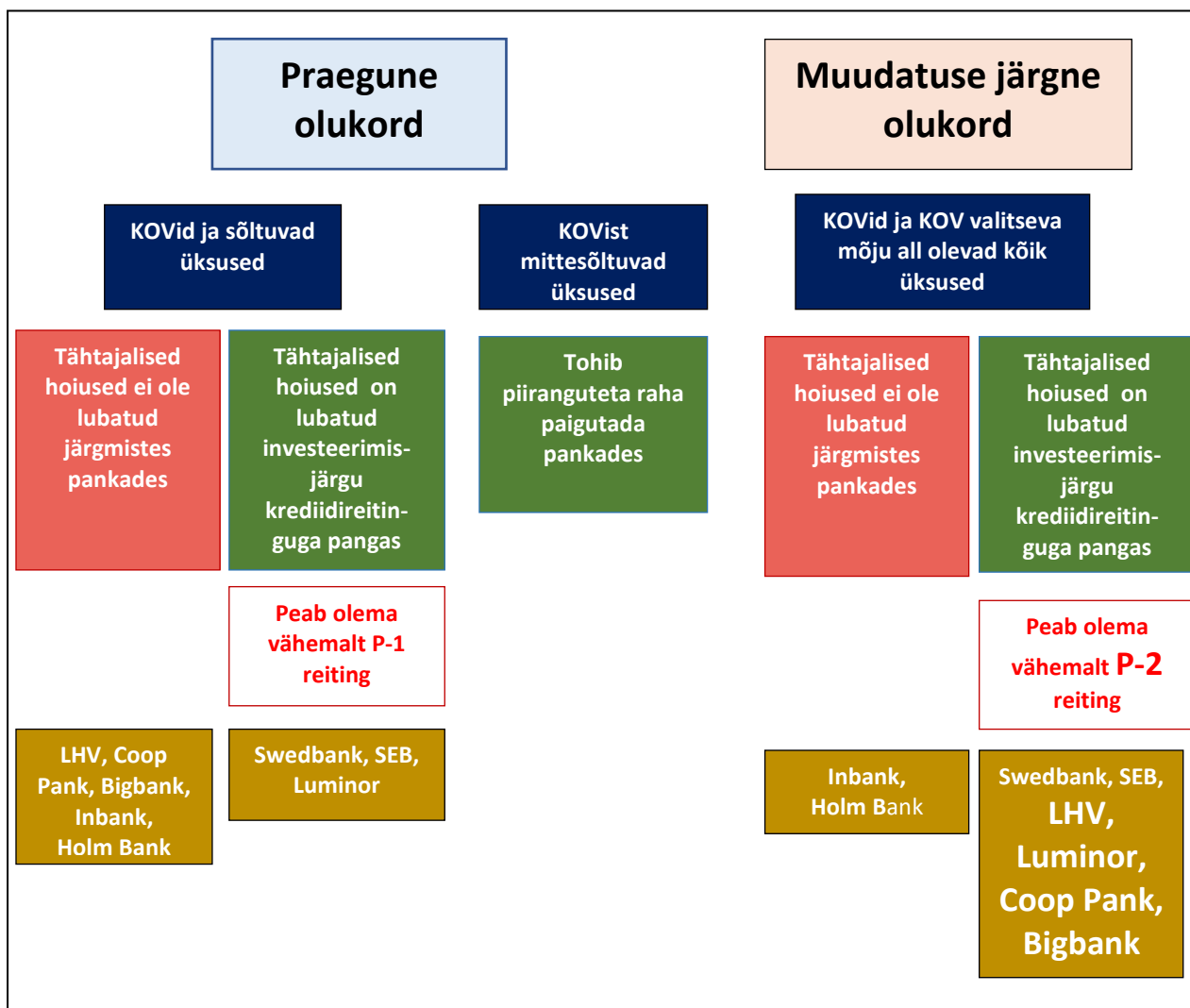
Praegune sõnastus lubab KOVIDel ja KOVist sõltuvatel üksustel omada kuni 1 a tähtajaga hoiust krediidasutuses, mille reiting on vähemalt P-1 (*Moody's*) või selle ekvivalent. Sellele tingimusele vastavad praegu Swedbank, SEB ja Luminor, LHV, Coop Panga ja Bigbanki krediidireiting on P-2, mis vastab investeerimisjärgule. KOFS praeguse sõnastuse järgi ei saaks KOV LHV-s, Coop Pangas ega Bigbankis avada tähtjalist hoiust, kuid samas ei piira seadus neis pankades igapäevaseks arveldamiseks raha hoidmist.

Reitinguagentuuride meetodika kohaselt jookseb investeerimisjärgu piir P-3 (*Moody's*) juures. See tähendab, et sellise reitinguga pangas ei ole probleemi lühema tähtajaga hoiuste avamisel. Samas ühe aastase tähtajaga hoius on suhteliselt pika kestvusega ning krediidasutuse riskide avaldumisel lepingu ennetähtaegne lõpetamine tähendab intressitulust ilma jäämist või ka leppetrahve. Kuna reitingu allapoole korrigeerimine P-3 tasemelt tähendab olulisi riske, siis ei ole mõistlik lubada maksumaksja raha paigutamist väiksema kui P-2 reitinguga krediidasutuses. See jätkaks väikese riskide maandamise varu olukorraks, kui reiting korrigeeritakse allapoole.

Muudatusega võetakse seadusest piirang, et tähtjalise hoiuse kestvus võib olla ainult 1 a. Reiting P-2 tagab krediidasutuse usaldusväärsuse ning reitinguagentuurid pidevalt hindavad selliste pankade finantsriske. Lisaks on Finantsinspeksioon tõhustanud krediidasutuste üle järelevalvet. Seega ei ole alust piirata tähtjaliste hoiuste kestvust 1 aastaga. Seaduse muudatus ühelt poolt annab KOVIDele paindlikkust juurde ja teiselt poolt suurendab vastutust riskide hindamisel.

Teadaolevalt ei ole ükski KOV või tema valitseva mõju all olev üksus avanud tähtjalist hoiust pangas, mille reiting on väiksem kui P-2. Samas on KOVIDest mittedõltuvatele üksustele ette nähtud rakendussäte (**eelnõu § 1 punkt 75**, millega lisatakse KOFSi § 59 lõige 19), mis lubab neil jätkata raha tähtjalisel hoiusel omamist samas mahus ka krediidireitinguta pangas kui oli enne seaduse muudatust. KOV omanikuna otsustab kas ja millal toimub hoiuste ümberpaigutamine krediidireitinguga pankadesse.

Joonis 3 Pankades tähtjaliste hoiuste avamiseks kehtivad piirangud kehtiva KOFS-i järgi versus eelnõuga kavandatavad muudatused



Eelnõu koostamisel kaaluti pankades tähtjalise hoiuse lubamiseks krediitdireitingu samaks jätmist. See tähendab, et KOVid ja KOVide valitseva mõju all olevad üksused ei saaks raha paigutada näiteks soodsamaid intressimäärasid pakkuvatesse LHV või Coop Panka. See aga oleks vastuolus eesmärgiga võimaldada KOVidel ja nende mõju all olevatel üksustel hoiustelt mõnevõrra paremat tulu teenida kui kolmes suures pangas.

Eelnõu § 1 punktiga 54 täiendatakse KOFS § 36 lõikega 3¹. KOV võib kasutada intressiriskide maandamiseks tuletisinstrumente vastavalt uue KOFS § 36¹ alusel kehtestatavale KOVide finantsjuhtimise tingimustele ja korrale. Kõrge intressimääraga perioodidel võib olla majanduslikult mõistlik kasutada nn *swap*-tehinguid intressimäära fikseerimiseks.

KOVide finantsriskidega seotud tegevuste puhul tuleb lähtuda põhimõttest, et mis ei ole seaduses sätestatud, see ei ole ka lubatud. Seega seaduse täiendus on vajalik, et võimaldada tuletisinstrumentide kasutamist.

Eelnõu § 1 punktiga 55 muudetakse § 36 lõiget 4, **punktiga 56** täiendatakse § 36 lõikega 5 ja **punktiga 57** täiendatakse KOFSi §-ga 36¹. Kolme sätte muudatus on tingitud KOFSi täiendamisest §-ga 36¹. eelnõuga nähakse ette volikogule volitusnorm määrusega KOV

finantsjuhtimise tingimuste ja korra kehtestamiseks. See kord sisaldaks nt likviidsete varade paigutamist, laenude andmist, võtmist, garanteerimist, võlakohutuste tagamisel asjaõiguse seadmist, tuletisinstrumentide kasutamist, konsolideerimisgrupi sees nt netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi piirangute täitmist jne.

Kehtiva KOFS § 21 lg 1 volitusnorm näeb ette eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise tingimuste ja korra kehtestamiseks, mis ei hõlma muid finantsjuhtimise aspekte.

Kuna finantsjuhtimise reeglid tuleb sätestada volikogu määruuses, siis segaduse vältimiseks ei saa paralleelselt kehtida KOFS § 36 lg 4, mille kohaselt likviidsete varade paigutamise ja kasutamise reeglid kehtestab linna- või vallavalitsus. Muudatus näeb ette, et likviidsete varade paigutamise ja kasutamise reeglid tuleb üldreegli kohaselt kehtestada volikogu määruusega, aga volikogu võib volitada linna- või vallavalitsust ise vastavat korda kehtestama.

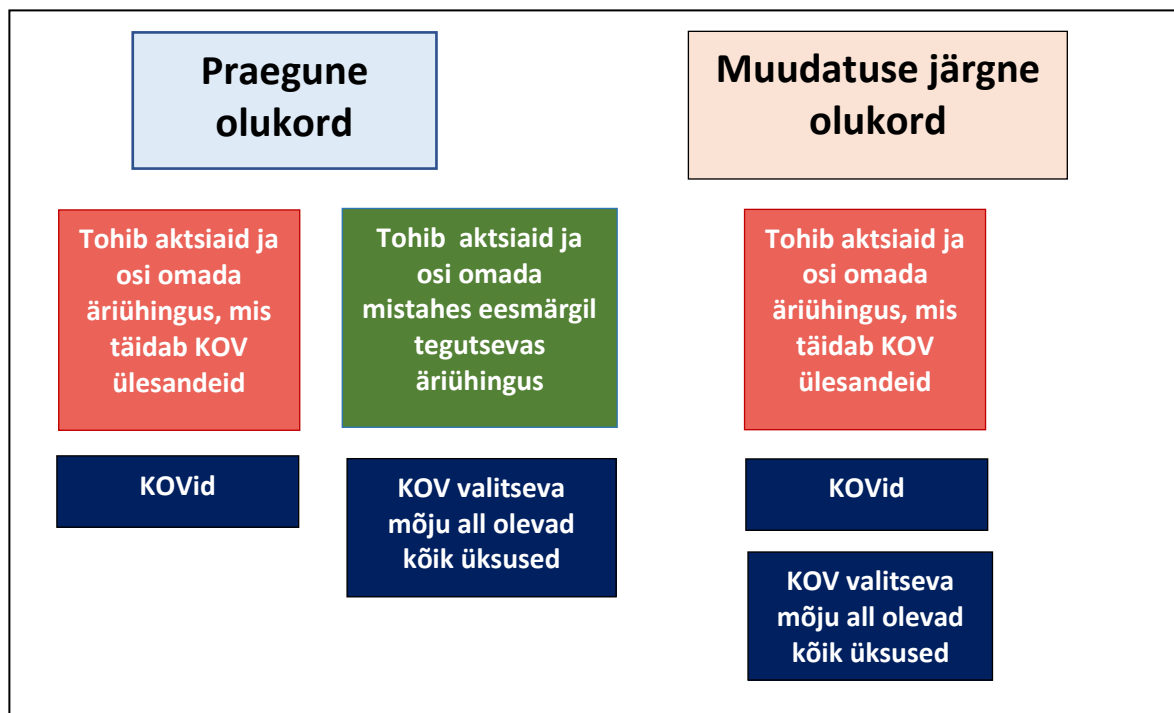
Eelnõu § 1 punktiga 58 muudetakse KOFS § 37 lõike 1 sõnastust. Säte kehtestab reeglid KOVile aktsiate ja osade omamiseks. Säte kordab paralleelset menetluses oleva KOKS-i muudatuse sõnastust, laiendades reegli kogu konsolideerimisgrupile.

Praegune reegel kehtib ainult KOVile ning KOV konsolideerimisgrupi äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud võivad omada aktsiaid ja osi erasektori äriühingutes, mille ülesandeks ei ole omavalitsuslike ülesannete täitmine. KOFSi mõte on piirata maksumaksja rahaga osalemist eraettevõtluses äririskide võtmise vältimiseks. KOV valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu eesmärk on täita omavalitsuslike ülesandeid. Neid üksusi tuleb käsitleda ühtemoodi KOViga ja eriti olukorras, kus KOV saaks vältida nende kaudu talle seatud seaduse piiranguid.

KOV valitseva mõju all olevatele üksustele eraettevõtluses osalemise eesmärgil aktsiate ja osade omamise keelamine on eesmärgipärane ja vajalik abinõu. Kui on küsimus maksumaksja raha kasutamise riskide ärahoidmises kui avalikus huvis, kaalub see üles KOV valitseva mõju all olevate üksuste huvi tegutseda piiranguteta. KOV valitseva mõju all olevad üksused ei saa eeldada, et nende tegevuse suhtes ei kehti ühtegi piirangut. Abinõu on mõõdukas, sest objektiivselt ei ole mingit vajadust, et KOV valitseva mõju all olev üksus omaks erasektori äriühingu aktsiaid ja osasid ettevõtluses osalemise eesmärgil.

Eelnõu koostamisel kaaluti sätte sõnastuse mitte muutmist, mis ei oleks laiendanud eraettevõtete aktsiate ja osade omamist KOVi valitseva mõju all olevatele üksustele. See tähendaks KOV ja tema valitseva mõju all olevate üksuste eristamist. KOV võib vabalt asutada äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid talle kehtestatud piirangute vältimiseks. Seetõttu üksnes KOVidele ette nähtud piirangud praktikas ei tööta. KOVi mõju all olevatele üksustele ettevõtlustegevuses osalemise lubamine ei tagaks piisavalt riskide maandamist, et mingil ajahetkel äriettevõtte pankrotistumisel jääb maksumaksja raha pankrotipesast tagasi saamata. See omakorda mõjutab KOVi võimekust finantseerida omavalitsuse kohustuslike ülesannete täitmist. Aktsiate ja osade omamisel KOV konsolideerimisgrupile ühtsete reeglite kehtestamine lihtsustab töökorraldust ning tagab juhtimise läbipaistvuse.

Joonis 4 Aktsiate ja osade omamise piirangud kehtivas KOFS-is *versus* eelnõuga kavandatavad muudatused



Kahel KOVi valitseva mõju all oleval üksusel on aktsiaid erasektori äriühingus²⁵. Eelnõus on ette nähtud reegel, et enne muudatuse jõustumist omandatud aktsiaid ja osasid ei pea võõrandama (eelnõu § 1 punkt 75, millega lisatakse KOFSi § 59 lõige 19). KOV otsustab üksuste omanikuna kas ja millal peaks eraettevõtete osadest või aktsiatest loobuma.

Eelnõu § 1 punktidega 58–60 muudetakse KOFS § 37 lõigete 2, 2¹ ja 3 sõnastusi ning lisatakse paragrahvi uued lõiked 2³ ja 2⁴. Need lõiked käsitlevad KOV üksuse ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste poolt laenude andmist. Seetõttu esitatakse need seletuskirjas ühtse paketina.

KOFSi § 37 mõte on vältida KOVidel maksumaksja raha eest laenude andmist eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele. Laenude andmisega võetakse äririsk ning halbade asjaolude kokkusattumisel, eriti majanduslanguse olukorras, ei pruugi väljalaenatud raha tagasi saada. On teada vähemalt üks juhtum, kus KOVist mittesõltuva konsolideerimisgrupi üksuse poolt antud laen on märgitud ebatõenäoliselt laekuvaks, st laenu saaja pole laenu tagasi maksnud. Kui väljalaenatud raha tagasi ei saada, kannab KOV rahalist kahju, mis mõjutab KOVi võimekust finantseerida omavalitsuse ülesandeid. Reegel laiendati KOVist sõltuvatele üksustele, sest enamuse nende tuludest tuleb valitsussektorist ning selle üksuse finantsraskuste või pankroti korral peab KOV omanikuna leidma olukorrale lahenduse²⁶. Suure tõenäosusega tuleks tekkinud kahjumi katteks üksuse omakapitali suurendada või üksus likvideerida ja väljastatud laenud ebatõenäoliselt laekuvaks tunnistada. Seega väljapoole KOV konsolideerimisgruppi laenude andmine oleks kõrgendatud riskitasemega tegevus.

²⁵ Loo Vesi OÜ-l on Loo Hoiu-Laenuühistu noteerimata aktsiad ja Tartu Loomemajanduskeskusel on aktsiad Buildit Creative Invest OÜ-s

²⁶ Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

Kehtiv KOFSi sõnastus määrab reeglid KOVile ja KOVist sõltuvale üksusele, lubades laenu andmist ainult KOV arvestusüksuse sees (KOVide ja sõltuvate üksuste vahel), aga keelates laenude andmise mittesõltuvatele KOV valitseva mõju all olevatele üksustele. Seadus ei reguleeri KOVi valitseva mõju all olevate KOVist mittesõltuvate üksuste poolt laenude andmist. Kui seadus ei kehtesta eraõiguslikele juriidilistele isikutele otseseid piiranguid, on laenu andmine mistahes teisele juriidilisele isikule lubatud.

Eelnõu koostamisel analüüsiti, kas peaks lubama nii KOVil kui ka KOV valitseva mõju all oleval üksusel laenu andmist konsolideerimisgrupist väljaspool juriidilistele või füüsilistele isikutele. Analüüsi läbiviimiseks võeti aluseks KOFS VTK kooskõlastusringil Justiitsministeeriumi esitatud seisukohad. Kõigepealt tuleb lähtuda KOVi olemuslikust rollist, mis on avalikes huvides tegutsemine inimeste heaolu tagamisel, aga laenude andmine erasektorile on suure riskitasemega turutingimustel eraettevõtetus. KOVi kohustus on vältida maksumaksja raha kasutamisel äririskide võtmist, mis võivad lõppeda rahalise kahjuga mõjutades KOVi võimet täita oma seadusest tulenevaid kohustuslikke ülesandeid. KOV seadusest tulenev olemuslik roll ei ole olla krediidiandja. Seadus peab samuti tagama reeglid maksumaksja raha säilimiseks ja riskantsete tehingute ärahoidmiseks.

Kui KOVi valitseva mõju all olev üksus saaks laenu anda erasektorile, muutuks ta krediidiandjaks, milleks on vaja Finantsinspektsiooni tegevusluba, et tagada laenuandja usaldusväärsus ja piisav võimekus. Erandiks on laenude andmine eraisikule, milleks on krediidiandjate ja –vahendajate seaduse erand. See lubab anda laenu piiratud isikute gruppide sotsiaalmajanduslikel põhjustel.

Analüüsi tulemusel otsustati KOVile ja KOVi valitseva mõju all olevatele üksustele väljapoole konsolideerimisgruppi laenude andmine keelata. See on eesmärgipärane ja vajalik abinõu, et tagada maksumaksja raha kasutamine omaavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Kui on küsimus maksumaksja raha kasutamise riskide ärahoidmises kui avalikus huvis, kaalub see üles KOV valitseva mõju all olevate üksuste huvi tegutseda piiranguteta turutingimustel. KOV valitseva mõju all olevad üksused ei saa eeldada, et nende tegevuse suhtes ei kehti ühtegi piirangut. Abinõu on mõõdukas, sest objektiivselt ei ole mingit vajadust, et KOVi valitseva mõju all olev üksus peaks andma laenu erasektori juriidilisele isikule või füüsilisele isikule.

Erandina on KOV valitseva mõju all oleval üksusel lubatud laenu anda ainult juhul kui see on põhikirja järgi äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu põhitegevus järgmistel tingimustel:

- 1) laenu antakse äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu oma vahendite arvelt;
- 2) laenu antakse ainult sotsiaalsest eesmärgist lähtuvalt piiratud ringile füüsilistele isikutele;
- 3) laenu antakse turutingimustest madalama intressiga või muudel turul kehtivatest tingimustest soodsamatel tingimustel.

Eelnõuga lubatakse KOVidele ja KOV valitseva mõju all olevatele üksustele laenu andmine konsolideerimisgrupi üksuste vahel investeringute finantseerimise eesmärgil ja selliste laenude garanteerimine²⁷. Konsolideerimisgrupi sees vastutab kõikide üksuste finantskäitumise eest KOV ja saab laenude andmist suunata. KOV konsolideerimisgrupi sees laenamine või laenude garanteerimine võib teatud olukordades olla soodsam (turutingimustest madalam intress).

²⁷ OECD riikides suhteliselt vähe levinud praktika. Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

Rahavoogude juhtimiseks võib samuti anda laenu konsolideerimisgrupi üksuste vahel. Silmas tuleb pidada, et rahavoogude juhtimiseks antud laen tuleb aasta lõpuks tagasi maksta, tagades sellise laenu lühiajalisuse. Likviidsusprobleemide lahendamiseks mõeldud instrumenti ei tohiks kasutada pikaajaliselt nt tegevuskulude katteks. Sellises olukorras tuleb nt äriühingu või sihtasutuse kulusid kärpida või eraldatavat toetust suurendada jätkusuutliku finantstegevuse tagamiseks, sest laenu tagasi saamine oleks küsitav.

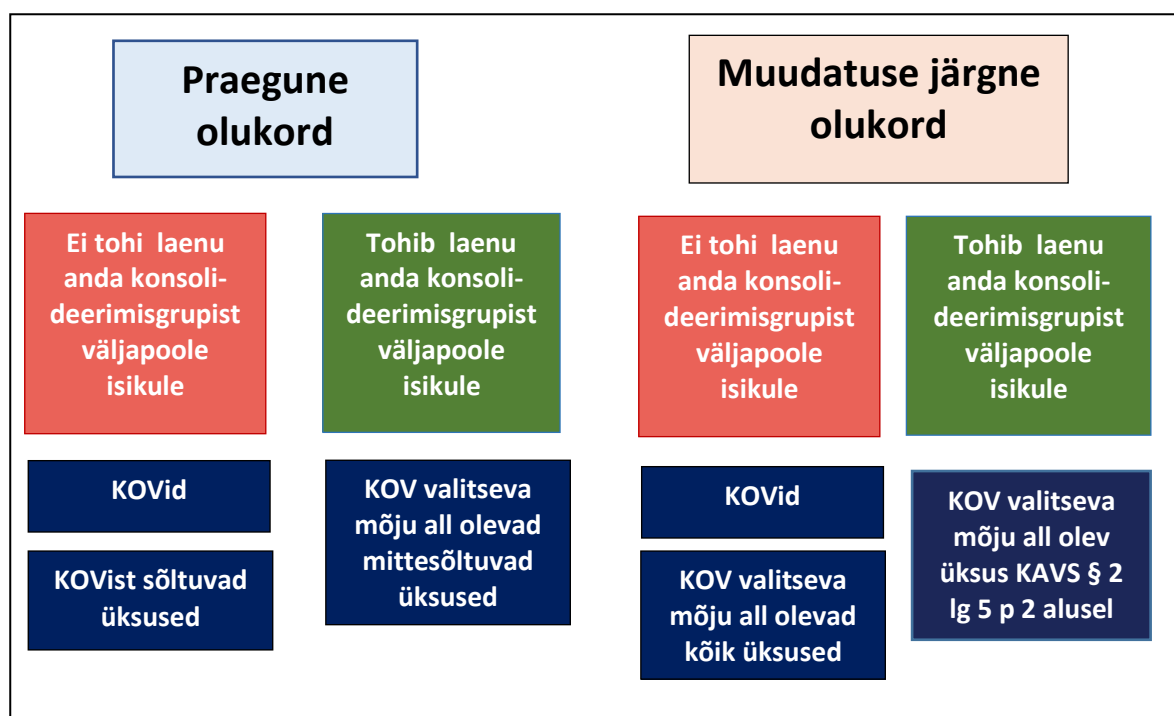
Volikogu võib otsustada laenu andmise ja garanteerimise iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Rahavoogude juhtimiseks laenu andmisel võib volikogu kehtestada valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks piirmäära, milleni võib antavate laenude kogusumma ulatuda. Valitseva mõju all olevale üksusele investeringu eesmärgil laenu andmise või laenu garanteerimise põhimõtted tuleb sätestada KOV finantsjuhtimise korras.

Seadusest võeti välja piirang, et KOV võib laenu anda ainult temast kolmel viimasel aastal sõltunud ja eelarveaastal sõltuvale üksusele. Muudatusega hõlmatakse praegu KOVist mittedõltuvad üksused ühtse reegli alla ning laenu andmise lubamisel 3 a nõuet ei ole vaja. KOV omanikuna juhib kogu konsolideerimisgrupi tegevust ja otsustab grupisiseste laenude andmise täpsemad reeglid.

KOV võib võlakohustuste tagamise eesmärgil seada oma või valitseva mõju all oleva üksuse varale asjaõiguse. Kinnisasja või hoonestusõiguse võõrandamisel või koormamisel peab jätkuma kinnisasja kasutamine endisel otstarbel. Muudatusega lisatakse, et täpsemad reeglid tuleb kehtestada KOV finantsjuhtimise korras. See annab asjaõiguste rakendamisel paindlikkust juurde. Samas võib volikogu alati igakordselt otsustada võlakohustuste tagamiseks kinnisasja koormamise.

Seadusest on välja jäetud nõue, et investeerimislaenu andmine ja kinnisasja koormamine peab olema kajastatud eelarvestrateegias. Eelarvestrateegiat tehakse kord aastas, aga konsolideerimisgrupis laenu andmise või asjaõigusega koormamise vajadus võib ilmnedu operatiivsemalt kui nt sedasi on võimalik intressikulud vähendada.

Joonis 5 KOV konsolideerimisgrupist väljapoole laenude andmise piirangud kehtivas KOFS-is versus eelnõuga kavandatavad muudatused



Eelnõuga laieneb finantsjuhtimise reeglite sihtgrupp, hõlmates ka KOVist mittesõltuvad üksused. Selliste üksuste laenude andmise analüüsimisel selgus, et kolm üksust on andnud laenu KOV konsolideerimisgrupist väljaspool olevatele juriidilistele ja füüsilistele isikutele (oma töötajatele, korteriühistutele) ning üks sihtasutus annab eraisikutele laenu sotsiaalmajanduslikel kaalutlustel krediidiandjate ja –vahendajate seaduse § 2 lg 5 punkti 5 erandi alusel.²⁸

Eelnõus on ette nähtud reegel, et enne seaduse jõustumist välja antud laenusid ei pea ennetähtaegselt tagasi küsima (eelnõu § 1 punkt 75, millega lisatakse KOFSi § 59 lõige 19). Uusi laene väljapoole KOV konsolideerimisgruppi anda ei tohi, välja arvatud krediidiandjate ja –vahendajate seaduse § 2 lg 5 punkti 5 erandi alusel.

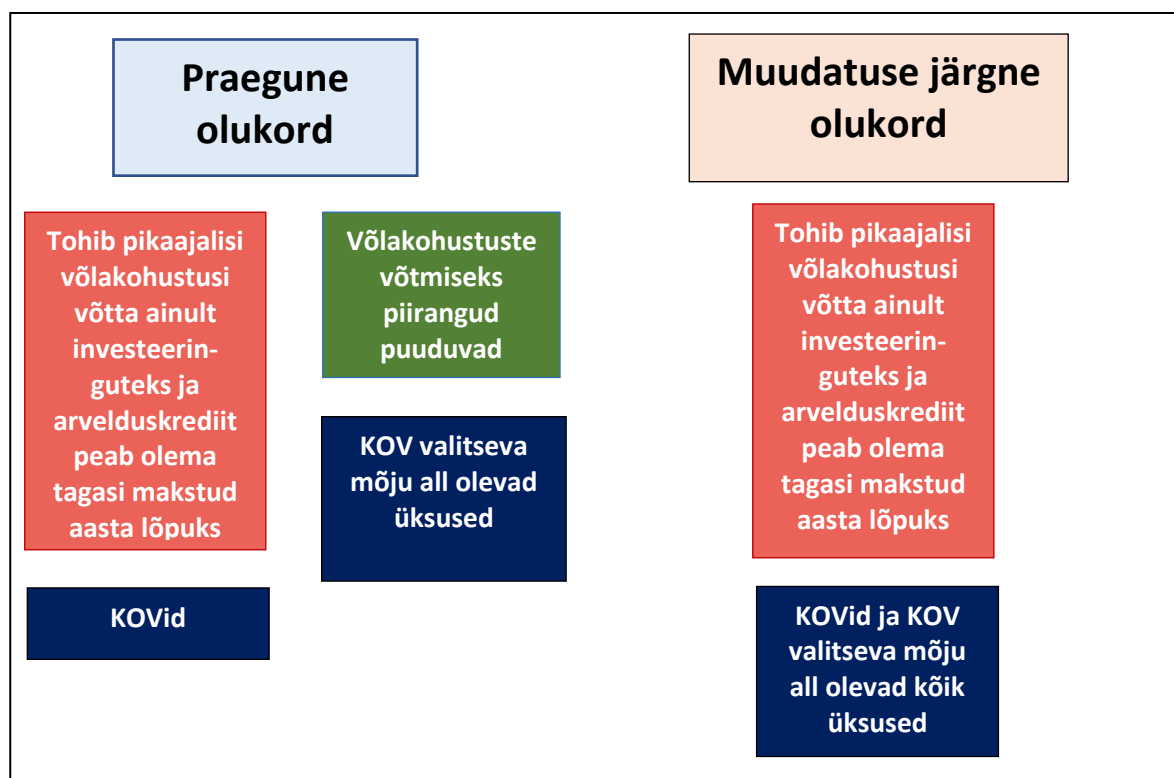
Eelnõu koostamisel kaaluti sätte sõnastuse mitte muutmist, mis ei oleks laiendanud laenude andmise piirangut KOVist mittesõltuvatele konsolideerimisgrupi üksustele. See tähendaks KOV konsolideerimisgrupi üksuste jätkuvat eristamist, mis ei oleks kooskõlas eelnõu eesmärgiga kehtestada kogu grupile ühtsed finantsjuhtimise reeglid. KOVist mittesõltuvad üksused saanuks jätkata piiramatult laenude andmist väljapoole konsolideerimisgruppi. See ei tagaks piisavalt riskide maandamist, et mingil ajahetkel välja antud halbade laenude tõttu ei tuleks KOVil maksumaksja rahaga lahendada mõne üksuse finantsraskusi. Laenude andmisel kogu KOV konsolideerimisgrupile ühtsete reeglite kehtestamine lihtsustab töökorraldust ning tagab juhtimise läbipaistvuse.

Eelnõu § 1 punktidega 61–63 täpsustatakse § 38 lõigete 1 ja 4 sõnastusi. Nimetatud lõiked käsitlevad KOV üksuse ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste laenude võtmist. Seetõttu esitatakse need seletuskirjas ühtse paketina.

²⁸ Tartu eluasemefond

KOFSi § 38 mõte on tagada laenu võtmisel KOVide ja nende valitseva mõju all olevate üksuste finantsiline jätkusuutlikkus. Enamikes OECD riikides kehtib põhimõte, et KOV võib pikaajalisi võlakohustusi võtta investeringuteks. Seda reeglit laiendatakse ka KOVi valitseva mõju all olevatele äriühingutele²⁹. Pikaajaliste võlakohustustega jooksvate kulude rahastamine suurendab riski sattuda raskesse finantsolukorda, sest intresside ja laenu tagasimakseteks kuluv rahavoog vähendab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud ressursi. Kui KOVi valitseva mõju all olev äriühing või sihtasutus finantseerib põhitegevuse kulusid pikaajalise laenuga võib tekkida olukord, kus KOV peab maksumaksja rahaga hakkama kahjumit katma, vähendades omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahahulka. Seetõttu on eesmärgipärane laiendada võlakohustuste võtmise reeglid kõikidele KOV konsolideerimisgrupi üksustele.

Joonis 6 Võlakohustuste võtmise piirangud kehtivas KOFS-is *versus* eelnõuga kavandatavad muudatused



KOFS § 38 lõike 4 muudatuse järgi võivad KOV ja KOV valitseva mõju all olevad üksused võtta rahavoo juhtimiseks lühiajalist laenu, mis peab olema tagastatud aasta lõpuks. Likviidsusprobleemide lahendamiseks mõeldud instrumenti ei tohiks kasutada pikaajaliselt nt tegevuskulude katteks. Sellises olukorras tuleb äriühingu või sihtasutuse nt kulusid kärpida või eraldatavat toetust suurendada jätkusuutliku finantstegevuse tagamiseks, sest laenu tagasi saamine oleks küsitav.

Eelnõu koostamisel kaaluti sätte sõnastuse mitte muutmist, mis ei oleks laiendanud võlakohustuste võtmise piirangut KOVi valitseva mõju all olevatele üksustele. See tähendaks KOV konsolideerimisgrupi üksuste jätkuvat eristamist, mis ei oleks kooskõlas eelnõu eesmärgiga kehtestada kogu grupile ühtsed finantsjuhtimise reeglid. KOVi valitseva mõju all

²⁹ Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details, OECD 2021.

olevad üksused saanuks jätkata piiramatult laenude võtmist muuhulgas tegevuskulude katteks. See ei tagaks piisavalt riskide maandamist, et mingil ajahetkel jooksvate kulude katteks võetud laenude tõttu ei tuleks KOVil maksumaksja rahaga lahendada mõne üksuse finantsraskusi.

Eelnõuga täpsustatakse KOFS § 38 lõike 1 punkti 4 sõnastust. Täpsustus näeb ette, et laenu võib võtta olemasolevate võlakohustuste refinantseerimiseks. Praegusest sõnastusest võis aru saada, et laenu võib võtta ka olemasoleva laenu tagasimaksete tasumiseks. Selline põhimõte tekitaks aga „võlaspiraali“, sest võetakse aina uus laen, et graafiku järgseid laenu põhiosa makseid tasuda. KOV satuks varem või hiljem finantsraskustesse.

Eelnõu § 1 punktiga 75 täiendatakse § 59 lõigetega 18-21, millega nähakse ette KOFSi rakendussätteid.

Majandusaasta aruande tegevusaruande sätte muudatuse suhtes on ette nähtud rakendussäte. Esmakordselt tuleb 2025. a majandusaasta aruande (koostatakse 2026. a kevadel) tegevusaruandes anda ülevaade sisekontrollisüsteemide rakendamisest.

Kuna KOFSi mõistes KOVist mittesõltuvad üksused on seni saanud vabalt raha paigutada pankades, erasektori ettevõtete aktsiaid ja osasid omada ning eraettevõtetele ja füüsilistele isikutele laenu anda, nähakse eelnõus ette õiguskindluse tagamiseks ülemineku säte, et enne 2026. a tehtud tehinguid ei pea hakkama tagasi pöörama.

KOFS § 40 lg 1 kehtestab reeglid, et kui kahe järjestikuse aruandeaasta lõpu seisuga põhitegevuse tulem ei vasta lubatavale väärtusele või netovõlakoormus on üle lubatud ülempiiri, käivitub korrigeerimismenetlus. Kuna eelnõuga toimub üleminek konsolideerimisgrupi põhisele finantsjuhtimisele, ei rakendata § 40 lg 1 tagasiulatavalt. Kui 2027. a lõpu seisuga ei vasta konsolideerimisgrupi näitajad seadusele, käivitub korrigeerimismenetlus pärast 2027. a majandusaasta aruande kinnitamist 2028. a juunis.

Eelnõuga muudetakse põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse sõnastust ja alates 2026. a peab see katma finantskulud. Eelnõuga nähakse ette KOFS § 40 lg 1 (eelnõu § 1 **punkt 75**, millega lisatakse KOFSi § 59 lõige 21) rakendamise erisus, mille kohaselt ei rakendu nõue tagasiulatavalt. Kui 2027. a lõpu seisuga ei vasta KOV põhitegevuse tulem lubatavale väärtusele, käivitub 2028. aastast korrigeerimismenetlus.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse ETHSi § 14¹ lõikeid 4⁶ ja 5. Muudatused on seotud eelnõu §-ga 3 kavandatava KOKS § 37² lõike 3 muutmisega, millega pikendatakse volikogus arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmise hiliseimat tähtaega 15. oktoobriks 30. novembrini. KOKS-i tavareegel on, et iga aasta 30. novembri seisuga tuleb arengukava ja eelarvestrateegiat uuendada ja vajadusel pikendada, et see hõlmaks 4 eelseisvat aastat. ETHS § 14¹ lõiked 4⁶ ja 5 käsivad erireegleid KOVide ühinemise järgseks perioodiks.

Ühineval KOVil ei pruugi olla otstarbekas ühinemise aastal vastu võtta uut KOVi arengukava ja eelarvestrateegiat neljaks järgnevas aastaks. Samuti ei ole ühinemise aastal mõistlik nn vanadel volikogu koosseisudel ühinevate KOVide arengukavasid ja eelarvestrateegiaid pikendada, kuna need haldusüksused pärast ühinemist enam eraldiseisvalt ei eksisteeri (ühinenud KOVide õigusaktid jäävad ETHS § 14¹ lõigete 4¹ ja 4⁴ järgi kehtima kuni haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud KOV õigusaktide kehtestamiseni selle KOVi territooriumil, kus need valdada ja linnade ühinemiseni kehtisid. Kuni ühinemise tulemusena moodustunud KOV arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi ühinenud KOVide

arengukavadest). Uue ühinemisel moodustunud KOVi arengusuunad nõuavad uuesti mõtestamist ja uute ühinemisel moodustunud KOVi volikogude poolt kehtestamist. Selleks, et ühinevate KOVide volikogusid mitte koormata kohustusega võtta ühinemise aastal vastu arengukava ja eelarvestrateegia või pikendada nende kehtivusaega, nii et nad ei peaks hõlmama ühinemise aasta 30. novembri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat, tehakse eelnõuga ETHS § 14¹ lõikega 4⁶ muudatus, mille järgi võivad ühinenud KOVide arengukavad ja eelarvestrateegiad ühinemise aasta 30. novembri seisuga (kehtivas seaduses 15. oktoobri seisuga) hõlmata vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat, kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud KOV volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja vahemikus 1. oktoober kuni 31. detsember. Sätte sõnastust on lisaks arengudokumentide kehtivuse kuupäeva osas muutmisele kohendatud ka terminoloogiliselt, viies selle kooskõlla ETHS § 14¹ lõike 5 sõnastusega. Ehk ETHS § 14¹ lõike 4⁶ muudatuse puhul on loobutud kehtivas seaduses kasutatud viitest „kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustatava kohaliku omavalitsuse üksuse kohta on jõustunud käesoleva seaduse § 10 lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrus“. Oluline on rõhutada arengudokumentide kehtivuse perioodi sättes asjaolu, et KOVide ühinemine peab olema jõustunud ehk haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud KOV volikogu valimiste tulemused on välja kuulutatud.

Seega ETHSi rakendussäte annab võimaluse, et ühinemise aasta 30. novembri seisuga (mitte enam 15. oktoobri seisuga) võivad kehtivad ühinenud KOVide arengukavad ja eelarvestrateegiad hõlmata 3 eelseisvat aastat.

KOKS § 37² lõikes 3 sätestatud arengukava ja eelarvestrateegia kehtivuse seisu kuupäeva muudatusest tulenevalt tehakse muudatus ka ETHS § 14¹ lõikes 5, sätestades: „*Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemused kuulutatakse välja vahemikus 1. oktoober kuni 31. detsember, kinnitab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu arengukava ja eelarvestrateegia hiljemalt ühinemise aastale järgneva aasta 30 novembriks (kehtivas seaduses 15. oktoobriks).*“

Nende rakendussätetega tagatakse, et ühinemise järgsel aastal ei tekiks olukorda, kus ühinenud KOV ei saaks toetusmeetmetest raha põhjusel, et arengukava ja eelarvestrateegia ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele.

Ühinemise järgse aasta hiljemalt 30. novembriks tuleb vastu võtta ühinenud KOVi uus arengukava ja eelarvestrateegia, mis hõlmab 4 eelseisvat eelarveaastat.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse KOKS § 37² lõiget 3, millega pikendatakse volikogus arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmise hiliseimat tähtaega 30. novembrini ja sellest tulenevalt eelnõu § **1 punktiga 42** KOFS § 30 lõiget 3, millega pikeneb eelarvestrateegia Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile esitamise tähtaeg 15. detsembrini.

Muudatuse eesmärk on võimaldada KOVil soovi korral ühildada eelarvestrateegia ja eelarve koostamise protsess. See vähendab bürokraatiat, sest ei pea sarnast protsessi mitu korda läbima ja saab ühekorraga koostada eelarvestrateegia ja järgmise aasta eelarve eelnõu. Eelarvestrateegia kinnitamise hiljemalt 15. oktoobril ja eelarve eelnõu volikogule esitamise tähtaja 1. detsember vahel võivad eelarve koostamise aluseks olevad andmed kui ka poliitilised prioriteedid muutuda ning sedasi on keerulisem tagada eelarvestrateegia ja eelarve vahelist sünkroonsust. Eelarve ja eelarvestrateegia protsessi ühildamine võib parandada pikaajaliste otsuste finantsplaneerimise kvaliteeti, sest eelarve eelnõu koostamisel tehtud otsuste mõju saab kohe eelarvestrateegias

arvesse võtta.

Kohalike omavalitsuste volikogude valimiste aastal tekib olukord, kus valimised on oktoobri alguses ja eelarvestrateegia tuleks vastu võtta 15. oktoobriks. Seega kas tehakse 5 a pikkune strateegia, mis valimiste järgsel aastal võib olla enam mitte ajakohane või tehakse valimiste järgse aasta suhtes tehnilised täpsustused. Tähtaja pikendamisel on volikogudes võimalik uute koalitsioonide soovitud korrektiive teha.

Riigieelarve puhul kehtib alates 2022. a põhimõtte, et riigi eelarvestrateegia võetakse vastu ja riigieelarve eelnõu esitatakse Riigikogule 3 kuud enne eelarveaasta algust. Seega riigieelarve puhul on mõned aastad praktiseeritud põhimõtet, et riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu protsess on ühildatud.

KOVide puhul seadus ei kohusta KOVi eelarvestrateegia ja eelarve eelnõu kootamise protsessi ühildama. Iga KOV saab valida talle sobiva protsessi ülesehituse lahenduse.

Eelnõu § 4 sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu § 4 järgi jõustuvad KOV konsolideerimisgrupi põhisele arvestusele üleminekuga seotud KOFSi muutmise sätted 2026. a algusest. Samuti nõuded varadele jõustuvad 2026. a algusest, sest on seotud üleminekuga konsolideerimisgrupi arvestusele. KOV arvestusüksuse põhimõttelt KOV konsolideerimisgrupi põhimõttele üleminek eeldab ettevalmistusaega, sest muudab nii planeerimise kui ka aruandeaasta andmete põhjal netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi õiguslikku tähendust ning finantsjuhtimise põhimõtteid.

Eelarvestrateegia ja eelarvega otseselt mitteseotud muudatused ning ETHSi ja KOKSi muudatused jõustuvad üldises korras, st kümnendal päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei ole kasutusele võetud uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu reeglid on suunatud KOVidele ja nende valitseva mõju all olevatele äriühingutele, sihtasutustele ja mittetulundusühingutele. Antud eelnõuga kehtestatavad finantsjuhtimise reeglid ei avalda mõju demograafiale, julgeolekule ja välissuhetele ega elu- ja looduskeskkonnale. Kaudne mõju võib olla sotsiaalvaldkonnale olukorras, kus reeglid võivad mõjutada KOVi ja tema valitseva mõju all oleva üksuse võimet teenuseid osutada ning sellist olukorda on mõjude analüüsis eraldi käsitatud. Muude muudatuste puhul mõjud sotsiaalvaldkonnale puuduvad. Mõju majandusele on analüüsitud KOV valitseva mõju all oleva üksuse vaatenurgast. Muudele ettevõtetele mõju puudub, sest KOV sektori finantsjuhtimise reeglid neid kuidagi ei puuduta.

Eelnõu muudatus ei ole kantud regionaalpoliitilistest eesmärkidest ega mõjuta ühtegi konkreetset regiooni ülejäänud Eestist erinevalt. Kui muudatuse tulemus oleks regiooniti

märgatavalt erinev, saaks see tuleneda üksnes KOVide finantskäitumisest. Ükski analüüs ei näita, et mingi maakonna KOVid mingitel objektiivsetel põhjustel on pidanud tegema finantsotsuseid, mistõttu mingi maakonna KOVid eristuvad teistest. Analüüsid on näidanud, et netovõlakoormus võib olla üle piirmäära nii tulukal kasvava elanike arvuga KOVil kui ka toimetuleval ääremaalisel KOVil³⁰. Samuti on põhitegevuse tulemiga. Netovõlakoormus ja põhitegevuse tulem sõltuvad juhtimisotsustest.

Kassapõhise eelarvestamise sätete kehtetuks tunnistamise mõjusid ei analüüsitud, sest tegemist on õigustoime kaotanud sätete seadusest välja jätmisega.

6.1 KOV arvestusüksuselt üleminek KOV konsolideerimisgrupi arvestusele

6.1.1 Mõju KOVide korraldusele

KOVid peavad arvestust kogu konsolideerimisgrupi kohta. Nt tuleb tagada valitseva mõju all olevate üksuste juhtimine ja koostada konsolideerimisgrupi kohta majandusaasta aruanne. Seega muudatuse tõttu KOVide finantsistide töökoormus ei tohiks suureneda. KOVide eelarvestrateegiaid on lihtsam teha kogu konsolideerimisgrupi kohta, sest ei pea eraldi hakkama eristama KOVist sõltuvaid üksusi, kelle näitajaid peab arvesse võtma.

KOVid juba täna koordineerivad 157 nendest sõltuva üksuse laenude võtmist ning jälgivad, et nimetatud üksuste tegevus ei ohustaks arvestusüksuse põhitegevuse tulemi tasakaalust ja netovõlakoormuse ülemmäärast kinnipidamist. Samasuguse arvestuse alla lisanduvad muudatuse järgselt 118 täiendavat üksust, mis ei suurenda KOVide töökoormust, sest KOVid jälgivad nende finantstegevust ka praegu.

Muudatuse mõju on positiivne, sest finantstegevuse reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile kergendab KOVide tööd. Arvestusüksuse mõiste oli välja mõeldud ainult KOFSi rakendamiseks ning selle koosseis on pidevalt muutumises sõltuvalt nt sellest, kas KOV vee-ettevõtte saab mingil aastal KIK-lt investeeringutoetusi või mitte.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi (tütarettevõtteid ei oma Kihnu, Muhu, Ruhnu, Vormsi, Kanepi ja Rakvere vald).

Mõju ulatus on väike, sest KOVide jaoks ei ole konsolideerimisgrupi põhine arvestus uudne. Konsolideerimisgrupi netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi näitajad on lihtsasti kättesaadavad saldoandmiku infosüsteemist. KOVidel ei saa olema kohanemiskursusi.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muudatus avaldab mõju KOVide eelarvestrateegia ja eelarve koostamisele, kuna tuleb jälgida netovõlakoormuse ülempiirist ja põhitegevuse tulemi tasakaalust kinnipidamist. Kui KOV ei suuda aruandeaasta lõpu raamatupidamise andmetel kinni pidada konsolideerimisgrupi piirmääradest 2 a järjest, käivitub korrigeerimismenetlus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVidel on juhtimishoovad ja igakülgsed andmed konsolideerimisgrupi juhtimiseks. KOVid kohustuvad koostama

³⁰ <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>

konsolideerimisgrupi majandusaasta aruande ning valitseva mõju all olevate üksuste finantstegevusega ollakse kursis.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.1.2 Mõju KOVide ja KOV konsolideerimisgruppide finantssuutlikkusele

Muudatusega laieneb põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõue ja netovõlakoormuse ülemmäära reegel kogu KOV konsolideerimisgrupile. Eelnõu koostamisel analüüsiti, kas muudatus võib mõne KOVi või mõne KOVi konsolideerimisgrupi tuleviku investeeringute plaane mõjutada. KOVist mittesõltuvate üksuste lisandumine võib KOV konsolideerimisgrupi näitajad viia üle seadusega lubatud piirmäära, mis tähendaks seaduse jõustumise järgselt KOFSi korrigeerimismenetluse algatamist.

2023. a lõpu seisuga on KOVide arvestusüksuste keskmine netovõlakoormus 26% ja KOVide konsolideerimisgruppide keskmine netovõlakoormus 25%. Netovõlakoormused jäävad kõikide KOVide konsolideerimisgruppidel seadusega lubatud piirmäära sisse.

Konsolideerimisgrupi näitajale üleminekul põhitegevuse tulemi näitajad paranevad, va mõned üksikud juhtumid väikestes summades. Nt 2023. a lõpu seisuga ei kata 2 juhul konsolideerimisgrupi põhitegevuse tulemi ära intressikulu (arvestusüksuse puhul on 4 juhtumit).

Ainult ühel juhul on konsolideerimisgrupi põhitegevuse tulemi miinus suurem kui arvestusüksusel, sest lisandub negatiivse põhitegevuse tulemiga mittesõltuv üksus.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi ja sama suurt arvu KOVide konsolideerimisgruppe.

Mõju ulatus on väike, sest konsolideerimisgrupi põhimõttele üleminek ei tähendaks netovõlakoormuse piirmäära ning enamikel juhtudel põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse ületamist. Kahel juhul on piisav aeg seaduse rakendumise ajaks konsolideerimisgrupi põhitegevuse tulemi saada seadusega nõutud piiridesse.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest KOV konsolideerimisgrupi põhiseid näitajaid peab arvestama eelarvestrateegia ja KOVi ning KOV valitseva mõju all oleva üksuse aastaelarve koostamisel. Netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemi näitajaid hinnatakse aruandeaasta lõpu seisuga ning seaduses lubatud piirmäärade ületamisel 2 a järjest rakendub korrigeerimismenetlus, mille algatamist saab KOV ära hoida. Tavalise finantstegevuse korral on KOVil ja KOV konsolideerimisgrupil piisav nõ finantspuhver ja seadusega pandud finantstegevuse piirangud mõju ei avalda.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVidest mittesõltuvate üksuste majandustegevus on olnud kestlik ning nende lisandumine netovõlakoormuse ja põhitegevustulemi arvestusse halvendab vaid ühe KOVi konsolideerimisgrupi võimekust.

Mõju KOVide finantssuutlikkusele on vähene, kuid positiivne, ja negatiivse mõju avaldumine on ebatõenäoline.

6.1.3 Mõju KOVide valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele

Selles kategoorias hinnati, kuidas netovõlakoomuse ülemmäära ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse arvestamisel KOV konsolideerimisgrupi põhimõttele üleminek võib mõjutada praegu KOFSi mõistes KOVist mittesõltuvate tema valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevust. Netovõlakoomuse ülemmäära ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõuet ei kehtestata igale üksikule KOVist mittesõltuvale üksusele, vaid KOV konsolideerimisgrupile kui tervikule. Konsolideerimisgrupile määratud piirmäärade piires on võimalik paindlikult teha otsuseid, mis üksus mis aastal ja kui palju laenu võtab või kui suur peab põhitegevuse tulemi olema.

Praegu võivad KOVist mittesõltuvad üksused vabalt piiranguteta laenu võtta ja olla nt negatiivse põhitegevuse tulemiga. Seaduse muudatus võib tähendada, et konsolideerimisgrupile ette nähtud ühtsete piirangute alla lisanduva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu suur võlakoomus või negatiivne põhitegevuse tulemi võib hakata pärssima teiste konsolideerimisgrupi üksuse tegevust ja arenguplaane. Samuti võib juhtuda, et KOVi või KOVist sõltuvate üksuste suur võlakoomus võib hakata pärssima reeglite alla lisanduvate äriühingute, sihtasutuste või mittetulundusühingute arenguväljavaateid, sest investeerimislaene ei saaks enam võtta varem planeeritud mahus.

Seaduse reeglite muudatus tähendab praegu KOVist mittesõltuvatele üksustele mõningast halduskoormuse suurenemist, sest tuleb hakata KOVidele esitama 4 a finantsplaani ja kooskõlastama KOVidega laenuvõtmise otsuseid. Seda kompenseerib aga KOVide töökoormuse mõningane vähenemine, sest KOV ei pea hakkama hindama, kas eelarvestrateegia perioodil võib üksus osutada KOVist sõltuvaks üksuseks või mitte.

Mõju olulisus:

Sihtühma suurus on keskmine, sest hõlmab 118 KOVide valitseva mõju all olevat üksust (KOVist mittesõltuvad üksused).

Mõju ulatus on väike, sest analüüsi kohaselt jäävad kõikide KOVide konsolideerimisgrupi näitajad seadusega ette nähtud piiride sisse, va 2 KOV konsolideerimisgruppi³¹. Kui KOV ei pea kinni nt netovõlakoomuse piirmäärast mõjutab see kõiki KOV tegevusvaldkondi, sest pärsitud on kõikide omavalitsuslike ülesannete täitmine. Netovõlakoomuse ülempiiri või põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest kinnipidamine ei kujune tavapärasel olukorras reegli alla lisanduvatele konsolideerimisgrupi üksustele probleemiks, sest piirangud ei ole üksuse põhised ning KOV omanikuna peab tagama, et konsolideerimisgrupi näitajad oleksid seaduse piirmääradele vastavad. KOVist sõltuvad üksused juba täna järgivad finantsdistiipliini reeglitest kinnipidamist ja esitavad KOVile 4 a finantsplaani ning osadel juhtudel küsib KOV juba ka praegu KOVist mittesõltumatelt üksustelt 4 finantsplaani.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest avaldub KOVist mittesõltuva üksuse pikemaajaliste finantsplaanide ja aasta eelarve koostamisel. Kui konsolideerimisgrupi põhitegevuse tulemi ja netovõlakoomuse näitajad on head, siis KOVist mittesõltuv üksus ei pruugigi kokku puutuda seaduses määratud näitajatest kinnipidamise olukorraga.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVide ja nende valitseva mõju all olevate üksuste majandustegevus on olnud kestlik ning KOVist mittesõltuvate üksuste hõlmamine netovõlakoomuse ja põhitegevustulemi reegli alla ei halvenda elukeskkonna arendamiseks suunatud investeeringute tegemise võimekust.

³¹ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi analüüs riigiraha.fin.ee andmete alusel

Eraldi analüüsiti mõju KOVide valitseva mõju all olevatele ühisveevärgi ja kanalisatsiooni teenust pakkuvatele äriühingutele.

Kui KOV vee-ettevõttel on omanikuks üks KOV, siis on see äriühing KOVi valitseva mõju all, kuuludes KOV konsolideerimisgruppi. Käesoleva seaduse muudatusega hõlmataks sellised äriühingud KOV konsolideerimisgrupi kui terviku netovõlakoormuse piirmäära ja põhitegevuse tulemi reegli alla. Need piirangud ei kehtiks üksikule äriühingule, vaid kogu konkreetse KOVi konsolideerimisgrupile. Kui nt vee-ettevõttel on vaja teha investeeringuid ja laenu võtta, on võimalik nn vaba laenu limiiti saada nii KOVilt endalt või ka mõnel teiselt sama KOVi valitseva mõju all olevalt äriühingult või sihtasutuselt. KOVil ei ole võimalik oma valitseva mõju all olevate äriühingute ja sihtasutuste arvelt võlakoormust suurendada, sest KOVile kehtib oma piirmäär.

Mõju analüüsi tegemisel on vaatluse alla võetud Võru linn, Paide linn ja Saaremaa vald. Nt Võru linn on 2024-2027. a eelarvestrateegias arvestanud Võru Vesi AS näitajatega, sh investeeringute ja plaanitavate laenudega. Eelarvestrateegia järgi on Võru linna konsolideerimisgrupi netovõlakoormuse piirmäär 100% põhitegevuse tuludest ning vaba laenuvõimekus on 2025. a ca 14 mln, suurenedes 2027. a ca 20 mln-le. Keskkonnalahendused OÜ esitatud analüüsi andmete kohaselt oleks Võru Vesi AS investeeringuteks laenude võtmise vajadus netona 2025-2027. a 1,7-2,0 mln aastas. Paide linna eelarvestrateegia aastateks 2024-2027 ei sisalda Paide Vee AS-i finantsnäitajad. Paide linna kogu konsolideerimisgrupi netovõlakoormuse piirmäär oleks 100% kogu grupi põhitegevuse tuludest ning vaba laenuvõimekus oleks 2025. a ca 14 mln, suurendes 2027. a ca 20 mln-le. Keskkonnalahendused OÜ esitatud analüüsi andmete kohaselt oleks Paide Vesi AS investeeringuteks laenude võtmise vajadus netona 2025-2027. a 1,4-1,5 mln aastas. Saaremaa valla eelarvestrateegia aastateks 2024-2027 ei sisalda AS Kuressaare Veevõrk finantsnäitajad. Valla konsolideerimisgrupi vaba laenuvõimekus on 2025. a ca 35 mln, suurenedes 2027. a ca 50 mln-le. Keskkonnalahendused OÜ esitatud analüüsi andmete kohaselt oleks Kuressaare Veevõrk AS investeeringuteks laenude võtmise vajadus netona 2025-2027. a 2,0-2,5 mln aastas.

Eelnõuga kavandatud reegel, et põhitegevuse tulemi peab katma intressikulud, KOVide vee-ettevõtete tegevust ei mõjuta, sest vee-ettevõtete finantsnäitajate lisandumine parandab KOV konsolideerimisgrupi põhitegevuse tulemi näitajat, võrreldes KOV arvestusüksusega. Erandiks võib olla olukord, kus KOV ise ei täida põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse nõuet, aga KOV ei saa oma finantsolukorda parandada oma valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste arvelt, sest KOVile kehtib oma piirmäär.

Seaduse muudatus ei laiene KOV ühise valitseva mõju all olevatele vee-ettevõtetele, sest need ei kuulu ühegi KOVi konsolideerimisgruppi.

Üleminek KOV arvestusüksuselt konsolideerimisgrupi arvestusele toob kaasa peamiselt positiivsed mõjud KOVide korraldusele, finantssuutlikkusele ja valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele. Halduskoormus võib suureneeda KOVide valitseva mõju all olevates üksustes, kuid mitte oluliselt, sest KOVide tegevus osaliselt juba praegu vastab olemasolevatele nõuetele.

6.2 Likviidsete varade paigutamise reeglite muutmine ja laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile

6.2.1 Mõju KOVide korraldusele

Muudatus võimaldab KOVidel tähtajalisi hoiuseid avada suuremas ringis pankades kui praegune regulatsioon võimaldab. Seaduse muudatuse jõustumise järgselt võib tähtajalise hoiuse avada krediitipangas reitinguga P-2. Lubatud pankade ringi lisanduvad LHV, Coop Pank ja Bigbank. Lisaks võetakse seadusest välja 1 a piirang tähtajalise hoiuse kestvusele. KOV peab ise riske hindama kui hakkab tähtajalist hoiust avama.

Likviidsete varade paigutamise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupi üksustele suurendab KOVide töökoormust, sest jälgima tuleb hakata kõikide KOVist sõltuvate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute rahade hoiustamist. Aga see ei tähenda täiendava personali värbamist. Ühekordselt kasvab kindlasti KOVide töökoormus muudatuste selgitamisel.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi, kellel on valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

Mõju ulatus on keskmine, sest KOVide peavad hakkama jälgima praegu KOVidest mittesõltuvate üksuste rahade hoiustamist. Kuna seaduses on reitingu piirid ette antud, ei pea KOVid tegema hakkama keerukaid finantsanalüüse selgitamiseks välja krediitiasutuste riskitaset. KOVid juba tegelevad neist sõltuvate üksuste likviidsete varade hoiustamise otsuste jälgimisega. Kohanemiskulusi ei tohiks tekkida.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Tavaolukorras likviidsete varade paigutamise reeglitega kokkupuude saab olema harv, sest praktika näitab, et enamikel juhtudel paigutavad nii KOVid kui ka nende valitseva mõju all olevad üksused raha omal algatusel turvalistesse pankadesse.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest mõnevõrra leebemaks muudetud likviidsete varade reeglid hoiavad endiselt ära raha hoiustamist riskantsetel tingimustel. KOVidel on piisav kompetents reeglite rakendamiseks. Samas lisandub juurde võimalus tähtajalistelt hoiustelt teenida soodsamat intressi.

Mõju kohalike omavalitsuse üksuste töökorraldusele on ajutine, vähene ja positiivne, ning riskide avaldumine on ebatõenäoline.

6.2.2 Mõju KOV valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele

Selles kategoorias hinnati, kuidas likviidsete varade paigutamise reeglite muutmine mõjutab KOV valitseva mõju all olevate äriühingute tegevust. Osad KOVi valitseva mõju all olevad äriühingud on nt EL tõukefondidest toetuse saamise tõttu olnud mingil perioodil sõltuvad üksused ja neile on juba laienenud KOFs likviidsete varade paigutamise reeglid. Kategoorias hinnati, kas ja kuidas likviidsete varade paigutamise reeglite laiendamine KOVist mittesõltuvatele üksustele (saavad enamuse tuludest erasektori tarbijatelt) mõjutab nende finantskäitumist ja majandustegevust.

Likviidsete varade paigutamine ei ole reeglina strateegiline tegevus, millest sõltub mõne omavalitsuslikke ülesandeid täitva äriühingu äriplaan või mõne sihtasutuse või mittetulundusühingu põhitegevus. Seega reeglite kehtima hakkamise järel hoiuste üleviimine

krediidireitinguta pangast turvalisemasse kõrgema reitinguga pankka mõistliku aja jooksul ei peaks takistama ühegi KOVi valitseva mõju all oleva äriühingu igapäevast tööd või arengueesmärkide täitmist.

KOVist mittesõltuvatele isikutele on eelnõus ette nähtud reegel, et nad ei pea enne seaduse jõustumist avatud hoiuseid üle viima seaduse alusel sobilikuks määratud pankka.

Likviidsete varade hoiustamiseks mõeldud KOFSi reeglid suunavad mõtlema võimalike riskide peale ning väiksema riskitasemega raha hoiustamine loob suuremat kindlust, et nt kehtestatud äriplaani on võimalik tõrgeteta ellu viia.

Seaduse reeglite muudatus tähendab praegu KOVist mittesõltuvatele üksustele mõningast halduskoormuse suurenemist, sest tuleb hakata jälgima KOFSis kehtestatud likviidsete varade paigutamise reeglitest kinnipidamist.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on keskmine, sest hõlmab 118 KOVide valitseva mõju all olevat üksust (mittesõltuvad üksused).

Mõju ulatus on väike, sest teada olevalt ei ole ükski KOV valitseva mõju all olevat üksust paigutanud tähtjalisi hoiuseid krediidireitinguta pankka.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest raha hoiustamiseks kasutatavate krediidasutuste muutmist tuleb harva ette.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest likviidsete varade paigutamise reeglite laiendamine KOVist mittesõltuvatele üksustele vähendab rahade hoiustamisel võetavaid riske.

Mõju KOVide valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele on väike või pigem neutraalne.

6.2.3 Mõju majandusele

Selles kategoorias hinnati, kuidas likviidsete varade paigutamise reeglite muutmine mõjutab kodumaiste krediidasutuste tegevust. Tähtjaliste hoiuste avamise lubamine krediidireitinguga P-2 pangas P-1 asemel omab mõju LHV, Coop Panga ja BigBanki tegevusele. Kuna enamikel KOVIDel ja nende valitseva mõju all olevatel üksustel ei ole tähtjalisi hoiuseid, on mõju raske hinnata.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on keskmine, sest hõlmab 3 (LHV, Coop Pank, Bigbank) Eestis tegutsevat krediidasutust.

Mõju ulatus on väike, sest pikemas perspektiivis võivad KOVID hakata tähtjaliste hoiuste paigutamisel eelistama LHV-d, Coop Panka ja Bigbanki, juhul kui nad pakuvad soodsamat intressi KOVIDe ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste hoiustatav rahahulk on väike, võrreldes erasektori ja füüsiliste isikute hoiuste mahuga.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest raha hoiustamiseks kasutatavate krediidasutuste muutmist tuleb harva ette.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest seaduse muudatusega seotud krediidasutuste kapitaliseeritus on hea.

Mõju majandusele on väike ja pigem positiivne.

6.3 Aktsiate või osade omandamise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile

6.3.1 *Mõju KOVide korraldusele*

KOFS ei luba KOVidel omada aktsiaid ja osasid äriühingutes, mis ei ole mõeldud KOKS § 6 lg 1 ja 2 nimetatud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seaduse muudatusega laiendatakse reeglit kõikidele KOV konsolideerimisgrupi äriühingutele, sihtasutustele ja mittetulundusühingutele. See tähendab, et KOV ei saa KOFSis talle seatud piirangute vältimiseks luua nt eraldi äriühinguid või sihtasutusi mõnes erasektori äritegevuses osalemiseks. KOVi ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste eesmärk on oma elanikele omavalitsuslike teenuste osutamine, mitte äririskide võtmine.

Aktsiate ja osade omamise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupi üksustele suurendab KOVide töökoormust, sest jälgima tuleb hakata kõikide KOVist sõltuvate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevust aktsiate ja osade soetamisel. Ühekordset kasvab kindlasti KOVide töökoormus muudatuste selgitamisel.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi, kellel on valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

Mõju ulatus on väike, sest KOVide peavad hakkama jälgima valitseva mõju all olevate üksuste tegevust aktsiate ja osade soetamise reeglite järgimisel. KOVid omanikuna peaksid üldkoosoleku rollis juba praegu omama kontrolli nt oma äriühingute tegevuse üle. Kohanemiskulusi ei tohiks tekkida.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest aktsiate ja osade soetamist tuleb harva ette.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid omanikuna vastutavad juba praegu valitseva mõju all olevate üksuste tegevuse eest ning eraettevõtluses aktsiate ja osade omamise keelu laiendamine annab täiendava hoove äririskide võtmise vältimiseks.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.3.2 *Mõju KOV valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele*

Selles kategoorias hinnati, kuidas äriettevõtluses aktsiate ja osade soetamise keelu laiendamine mõjutab KOV valitseva mõju all olevatele äriühingute tegevust. KOV loob äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning puudub objektiivne vajadus, miks peaks see üksus osalema suure riskitasemega eraettevõtluses.

Praegu võivad KOVi valitseva mõju all olevad üksused vabalt soetada aktsiaid ja osasid mitteomavalitsusliku tegevusega äriettevõtetes. See tähendab, et KOV võib asutada sihtasutuse või äriühingu spetsiaalselt eesmärgil, et selle kaudu osaleda nt eraettevõtluses (nt krediidasutus, toitlustus-, majutus-, kaubandus- jne ettevõtte). Eraettevõtluses osalemine on seotud kõrgendatud

ärriskiga ning ebasoodsate asjaolude kokkusattumisel võib KOV või KOVi valitseva mõju all olev üksus saada rahalist kahju. See omakorda võib tähendada, et KOV peab oma eelarve raha kasutama nt valitseva mõju all oleva äriühingu omakapitali taastamiseks selmet seda raha kasutada vajalikeks elukeskkonna investeeringuteks.

Erasektori juriidilise isiku aktsiate ja osade omamine ei ole reeglina strateegiline tegevus, millest sõltub mõne omavalitsuslikke ülesandeid täitva äriühingu äriplaan või mõne sihtasutuse või mittetulundusühingu põhitegevus. Seega reeglite kehtima hakkamise järel erasektori aktsiate ja osade soetamise võimaluse äravõtmine ei peaks takistama ühegi KOVi valitseva mõju all oleva äriühingu igapäevast tööd või arengueesmärkide täitmist. Muudatus suunab vältima ärriskide võtmist.

Eraettevõtluses aktsiate ja osade omamise keelu laiendamine kõikidele KOV konsolideerimisgrupi üksustele suurendab kindlust, et KOVide ja nende valitseva mõju all olevate üksuste kätte usaldatud raha kasutatakse võimalikult väikese riskiga.

KOV-i valitseva mõju all olevatele üksustele on eelnõus ette nähtud reegel, et nad ei pea enne seaduse jõustumist omandatud aktsiaid või osasid võõrandama.

Seaduse muudatus ei tähenda KOVi valitseva mõju all olevatele üksustele halduskoormuse suurenemist, sest praktikas ei ole seni esinenud juhtumeid, kus selline üksus on soetanud erasektori juriidilise isiku aktsiaid või osasid.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 275 KOVide valitseva mõju all olevat üksust.

Mõju ulatus on väike, sest muudatus mõjutab hetkeseisuga kahte³² KOV valitseva mõju all olevat üksust. Eelnõus on ette nähtud reegel, et enne muudatuse jõustumist omandatud aktsiaid ja osasid ei pea võõrandama. Uusi ei tohi juurde soetada. Kohanemiskursi ei teki.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest aktsiate ja osade soetamist tuleb harva ette.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest eraettevõtluses aktsiate ja osade omamise keelu laiendamine KOV valitseva mõju all olevatele üksustele suunab hoiduma ärriskide võtmisest.

Mõju valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele on väike ja neutraalne.

6.4 Laenude andmise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile

6.4.1 *Mõju KOVide korraldusele*

KOFS ei luba KOVidel ja KOVist sõltuvatel üksustel laenu anda väljapoole KOV konsolideerimisgruppi erasektori äriühingule, sihtasutusele ja mittetulundusühingule ega füüsilisele isikule. Seadusega laiendatakse sama reegel kõikidele KOV konsolideerimisgrupi üksustele, hõlmates KOFSi mõistes KOVist mittesõltuvad üksused. KOVi ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste eesmärk on oma elanikele omavalitsuslike teenuste osutamine, mitte laenude andmine erasektori juriidilistele isikutele või füüsilistele isikutele.

³² AS Loo Vesi ja SA Tartu Loomemajanduskeskus. Mõlemal on väikesed summad.

Seaduse muudatus võimaldab hakata KOVIDel laenu andma või laenusid garanteerima KOFSi mõistes KOVist mittesõltuvatele üksustele. Selliste üksuste lisandumine laenu soovijate hulka võib KOVIDe töökoormust mõnevõrra suurendada.

Väljapoole KOV konsolideerimisgruppi laenude andmise keeld kõikidele konsolideerimisgrupi üksustele suurendab KOVIDe töökoormust, sest jälgima tuleb hakata valitseva mõju all mittesõltuvate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute finantstegevust. Ühekordset kasvab kindlasti KOVIDe töökoormus muudatuste selgitamisel.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi, kellel on valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

Mõju ulatus on väike, sest KOVID jälgivad juba praegu neist mittesõltuvate üksuste finantstegevust, sh eeldatavasti ka laenude andmist. Muudatus tähendab, et KOVIDel omanikena tekivad suuremad võimalused üksuste tegevust mõjutada ja vajadusel neile ise laenu anda või laenusid garanteerida. KOVID omanikuna peaksid üldkoosoleku rollis määrama äriühingu või sihtasutuse põhikirjas üksuse eesmärgid ja tegevused ning piirama ühekordset laenuandmist juba praegu. Kohanemiskulusi ei tohiks tekkida.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest laenude andmise võimalust ja vajadust tuleb harva ette.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVID omanikuna vastutavad juba praegu valitseva mõju all olevate üksuste tegevuse eest ning erasektorile ja eraisikutele laenude andmise keeld KOVist mittesõltuvatele üksustele annab täiendava hoova finantsriskide võtmise vältimiseks.

Mõju KOVIDe töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.4.2 Mõju KOV valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele

Selles kategoorias hinnati, kuidas erasektori juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele laenude andmise keeld mõjutab KOV valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevust. Osad KOVi valitseva mõju all olevad äriühingud on nt EL tõukefondidest toetuse saamise tõttu olnud mingil perioodil sõltuvad üksused ja neile on juba kehtinud KOFSi laenude andmise piirangud.

Seaduse muudatus tähendab, et KOVist mittesõltuv üksus saab vajadusel küsida nt arvelduskrediiti KOVilt nagu praegu on võimalik KOVist sõltumatel üksustel. Seadus lubab konsolideerimisgruppi sees laenude, sh pikaajaliste andmist.

Laenude andmine on seotud kõrgendatud riskiga, sest väljastatud laenuraha ei pruugi tagasi saada. Ebasoodsate asjaolude kokkusattumisel võib KOVi valitseva mõju all olev üksus saada rahalist kahju. See omakorda võib tähendada, et KOV peab oma eelarve raha kasutama nt valitseva mõju all oleva äriühingu omakapitali taastamiseks selmet seda raha kasutada vajalikeks elukeskkonna investeeringuteks.

KOV asutab valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning puudub objektiivne vajadus, miks peaks see üksus erasektorile ja isikutele laenu andma. Laenude andmiseks on litsentseeritud krediitiasutused.

Praegu on teada 3 juhtumit, kus KOFSi mõistes KOVist mittesõltuv üksus on laenu andnud väljapoole konsolideerimisgruppi. Need on laenud oma töötajatele või korteriühistutele.

Lisaks rakendatakse ühel juhul KAVSi § 2 lg 5 p 2 erandit eraisikutele laenu andmisel sotsiaalmajanduslikel põhjustel. Laenu antakse tagasi makstud laenuraha arvelt ning KOV ei suuna selleks oma eelarvest täiendavat ressursi.

Seega väljapoole KOV konsolideerimisgruppi laenude andmise keelamine ei peaks takistama ühegi KOVi valitseva mõju all oleva äriühingu igapäevast tööd ja arengueesmärkide elluviimist. Väljapoole konsolideerimisgruppi laenude andmise keeld suunab hoiduma äririskide võtmisest, mis parandab väljavaadet nt kehtestatud äriplaani tõrgeteta elluviimiseks.

Eelnõu näeb ette reegli, et KOVist mittesõltuv üksus ei pea enne seaduse jõustumist väljastatud laenude ennetähtaegset tagastamist nõudma. Seadus aga keelab uute laenude andmise (va üks erand KAVSi alusel).

Seaduse reeglite muudatus tähendab praegu KOVist mittesõltuvatele üksustele mõningast halduskoormuse suurenemist, sest tuleb hakata jälgima KOFSis kehtestatud laenude andmise reeglist kinnipidamist.

Mõju olulisus:

Sihtühma suurus on suur, sest hõlmab 118 KOVide valitseva mõju all olevat üksust (KOVist mittesõltuvad üksused).

Mõju ulatus on väike, sest muudatus puudutab 3 KOVi valitseva mõju all olevat üksust ning üht üksust, kes kasutab KAVSi § 2 lg 5 p 2 erandit. Enne seaduse jõustumist väljastatud laene ei pea ennetähtaegselt tagasi küsima hakkama. Kohanemiskulud ei teki.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest laenude andmist tuleb harva ette. Praegu on teada 2 KOVist mittesõltuvat üksust, kes on füüsilistele isikutele laenu andnud.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest erasektorile ja eraisikutele laenude andmise keelu laiendamine kõikidele KOV valitseva mõju all olevatele üksustele suunab hoiduma äririskide võtmisest.

Mõju KOVide valitseva mõju all olevatele üksustele on väike ning riskide avaldumine on ebatõenäoline.

6.5 Laenude võtmise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile

6.5.1 *Mõju KOVide korraldusele*

Seaduse muudatus näeb ette, et sarnaselt KOVile tohib KOVi valitseva mõju all olev üksus pikaajalisi võlakohustusi võtta üksnes investeringuteks ja rahavoogude juhtimiseks ette nähtud lühiajaline laen peab olema tagasi makstud eelarveaasta lõpuks.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi, kellel on valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

Mõju ulatus on väike, sest KOVid jälgivad juba praegu valitseva mõju all üksuste finantstegevust, sh eeldatavasti ka laenude võtmist. Muudatus tähendab, et KOVidel omanikena tekivad suuremad võimalused üksuste tegevust suunata ja mõjutada.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest laenude võtmine ei ole igapäevane tegevus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid omanikuna vastutavad juba praegu valitseva mõju all olevate üksuste tegevuse eest ning laenude võtmise reeglistik annab täiendava hoova finantsriskide võtmise vältimiseks.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.5.2 Mõju KOV valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele

Selles kategoorias hinnati, kuidas laenude võtmise piirangud mõjutavad KOV valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevust.

Seaduse muudatuse mõte on vähendada KOVide valitseva mõju all olevate üksuste finantsriske. Muudatus tähendab, et eelpool nimetatud üksused võivad pikaajalist laenu võtta ainult investeringuteks ning rahavoogude juhtimises mõeldud lühiajaline laen peab olema tagasi makstud aasta lõpuks. Teada olevalt ei ole KOVide valitseva mõju all olevad üksused võtnud pikaajalist laenu põhitegevuse kulude katteks.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 275 KOVide valitseva mõju all olevat üksust.

Mõju ulatus on väike, sest KOV valitseva mõju all olevad üksused juba praegu on pikaajaliste laenude võtmisel vastutustundlikud ning muudatus ei too kaasa tegevuse korrigeerimise vajadust.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest laenude võtmine ei ole igapäevane tegevus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOV valitseva mõju all olevad üksused juba praegu on pikaajaliste laenude võtmisel vastutustundlikud

Mõju KOVide valitseva mõju all olevatele üksustele on väike ning riskide avaldumine on ebatõenäoline.

6.6 Põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse reegli muutmine ja lävendi suurendamine

6.6.1 Mõju KOVide korraldusele

Muudatus näeb ette, et põhitegevuse tulemi suurus peab aruandeaasta lõpu seisuga katma vähemalt finantskulud (intressikulud). Kehtivas sõnastuses peab põhitegevuse tulemi olema vähemalt 0 ehk põhitegevuse tulud ja põhitegevuse kulud peavad omavahel võrduma. Põhitegevuse tulemi on põhitegevuse tulude (maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist,

saadavad toetused jooksvateks kuludeks ja muud tegevustulud) ja põhitegevuse kulude (antavad toetused, muud tegevuskulud) vahe.

Muudatuse eesmärk on KOVide finantsolukorra parandamine ja finantsriskide vähendamine. Kõrge inflatsiooni ohjeldamiseks on intressimäärasid oluliselt tõstetud, võrreldes KOFS-i kehtima hakkamisega 2012. a. Intressikulud on püsikulud, mida KOV peab suutma katta põhitegevuse tulemi arvelt. Kui intressikulud pikemal perioodil katta nt likviidsete varade või põhivara müügi arvelt, suureneb risk sattuda finantsraskustesse, sest reservid võivad väheneda kriitilise piirini ning müügi kõlbulik vara võib otsa saada. Põhitegevuse tulemi lubatava väärtise nõue kehtib nii KOVi kohta eraldi kui ka kogu KOV konsolideerimisgrupile.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 79 KOVi. 2023. a lõpu seisuga ei täitnuks reeglit 5 KOVi.

Mõju ulatus on keskmine, sest KOVid peavad eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel ning eelarve täitmisel arvestama uue reeglga, et põhitegevuse tulemi peab katma finantskulud (intressid).

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muudatus avaldab mõju KOVide eelarvestrateegia ja eelarve koostamise protsessis. Lisaks peab KOV eelarve täitmisel jälgima, et aruandeaasta lõpu seisuga katab põhitegevuse tulemi finantskulu.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid on harjunud arvestama eelarvekorralduses ja finantsjuhtimises põhitegevuse tulemi lubatava väärtusega. Muudatusega ei kehtestata uut reeglit, vaid muudetakse olemasoleva reegli lävendit.

Mõju KOVide töökorraldusele on keskmine ja positiivne.

6.6.2 Mõju KOV konsolideerimisgrupi finantssuutlikkusele KOV valitseva mõju all olevate üksuste tegevusele

Muudatus näeb ette, et põhitegevuse tulemi suurus peab aruandeaasta lõpu seisuga katma vähemalt finantskulud (intressikulud). Selle mõju konsolideerimisgrupi finantsnäitajatele ja konsolideerimisgrupi üksustele on hinnatud punktis 6.1 koos konsolideerimisgrupi arvestusele ülemineamise mõjuga.

6.7 KOV konsolideerimisgrupi põhisele arvestusele ja valitseva mõju all olevatele üksustele või mittesõltuvatele üksustele finantsreeglite laiendamise sotsiaalne mõju (teenuste kättesaadavus)

KOVide valitseva mõju all olevad üksused osutavad haridus-, kultuuri-, vabaaja-, spordi-, sotsiaal- jne teenuseid. Selles kategoorias hinnati, kas netovõlakoormuse ülempiiri, põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse, likviidsete varade hoiustamise, aktsiate ja osade soetamise, laenude andmise ja laenude võtmise reeglite laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile võib kaudselt mõjutada KOVide elanike jaoks avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Samas finantstegevus on põhifunktsiooni toetav tegevus ning tavapärasel olukorras see ei mõjuta tavalisi elanikke. Elanike jaoks on oluline, et KOVid ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste finantstegevus oleks jätkusuutlik ja ei võetaks maksumaksja rahaga finantsriske. Nende realiseerumisel võib tekkida rahaline kahju, sest

omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud raha tuleks kulutada nt valitseva mõju all olevate üksuste finantsraskustest väljaaitamiseks, nt võlgade tasumiseks. See halvendaks elanike jaoks omavalitsuslike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 73 KOVi ja 275 KOVide valitseva mõju all oleva üksuste teenuste kliente. Teenuse klientide arvu ei ole võimalik välja tuua, sest selline koondstatistika puudub.

Mõju ulatus on väike, sest KOVide ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste finantskäitumine on olnud seni konservatiivne. Elanikud ei pea oma ootusi KOV teenustele korrigeerima, sest KOV sektori üksused ei ole teinud riskantseid tehinguid.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest KOVide ja KOV valitseva mõju all olevate üksuste finantskäitumine on olnud seni konservatiivne ning puuduvad näited, kus nende tegevus oleks kaasa toonud finantsraskusi.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest tõhusam finantsdistsipliin annab suurema kindluse, et kõik omavalitsuslikud teenused saavad heal tasemel osutatud.

Muudatuse mõju elanikele on väike, aga positiivne.

6.8 Eelarvestrateegiate esitamine Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ülevaatamiseks

Mõju KOVide korraldusele

Eelarvestrateegia on olulise tähtsusega 4 aasta finantsplaan, millega määratakse eelseivate aastate kavandatavad finantstehingud kogumis suure üldistustasemega. Eesmärk on tagada eelarvestrateegia koostamise etapis KOVide jätkusuutlik finantstegevus, et ennetada finantsraskustesse sattumise riski.

KOV esitab enne eelarvestrateegia vastuvõtmist eelarvestrateegia eelnõu ülevaatamiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile enne selle avalikustamist KOVi veebilehel. Ministeerium vaatab läbi eelarvestrateegia 10 tööpäeva jooksul. Ministeerium võib esitada KOVile soovitusi finantsolukorra parandamiseks. Kui nt eelarvestrateegias on netovõlakoormus kavandatud ületama lubatud ülempiiri, saab ministeerium sellele juhtida tähelepanu ja tuletada KOVile meelde seaduse täitmata jätmise tagajärgi. Kui KOVi eelarvestrateegia ei ole realistlik (nt tulude prognoos on liiga optimistlik, väljaminekute dünaamika ei järgi inflatsioonilist muutust), saab ministeerium anda soovitus, mis ei ole kohustuslikud ja nende mittejärgimisel ei kaasne sanktsioone. Ministeerium võib ka eelarvestrateegia kohta arvamust mitte esitada. Eelarvestrateegia protsess muudatuse tõttu võib mõnevõrra pikeneda. Kui KOV esitab eelarvestrateegia ministeeriumile võimalikult aegsasti, see täiendav protseduur protsessi ilmtingimata ei pikenda.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 79 KOVi. KOVis tegeleb eelarvestrateegia protsessiga reeglina 1 töötaja, välja arvatud suuremad KOVid. Paljud KOVid eelarvestrateegiate koostamisel vabatahtlikult konsulteerivad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga.

Mõju ulatus on keskmine, sest enamike KOVide eelarvestrateegiad peavad kinni seaduse piirangutest ja on koostatud jätkusuutlikult.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest eelarvestrateegia tuleb kord aastas esitada ministeeriumile ülevaatamiseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid rakendavad konservatiivset finantsplaneerimist ja ministeeriumi sekkumine saab olema oletatavasti minimaalne.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.9 Sisekontrollisüsteemide kohta aru andmine majandusaasta aruande tegevusaruandes

Mõju KOVide korraldusele

Lisandub uus nõue, et majandusaasta aruandele lisatud tegevusaruandes antakse ülevaade sisekontrollisüsteemide rakendamisest. KOFS § 29 lõike 10 kohaselt võib revisjonikomisjon teha volikogule ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks. See eeldab, et on olemas ülevaade sisekontrollisüsteemide rakendamisest, mis võimaldaks teha ettepanekute täitmise kohta seiret. Praegu on tegevusaruandes sisekontrollisüsteemide rakendamise kohta ülevaate koostamine vabatahtlik. Muudatusega jäetakse KOVidele laialdane otsustusõigus nõude sisustamiseks. Oluline on välja tuua tegevused, mis näitaksid KOVi panustamist finantsriskide maandamiseks. Muudatus võib mõnevõrra suurendada KOVide töökoormust.

Paralleelselt menetluses olevas KOKSi muutmise eelnõus on võetud suund tõhustada KOVide sisekontrollisüsteemide rakendamist. Seega tegevusaruandes tuleb anda ülevaade, mis laadseid tegevusi on KOV konkreetsel aastal läbi viinud sisekontrolli valdkonnas.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 79 KOVi. 2023. a majandusaasta aruandes on üksikud KOVid esitanud ülevaate sisekontrollisüsteemide rakendamisest. KOVis tegeleb sisekontrolliga reeglina 1 töötaja (tihti osa tööst), välja arvatud suuremad KOVid.

Mõju ulatus on väike, sest KOVid peavad majandusaasta aruande koostamisel arvestama uue reeglga. KOVidele jäetakse lai kaalutlusruum lisanduva nõude sisustamiseks. Sisekontrollisüsteemide rakendamise ülevaade on väga väike osa tegevusaruandest. Esimestel aastatel võib olla töökoormus suurem uue põhimõtte juurutamiseks.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest muudatus avaldab mõju KOVide majandusaasta aruande koostamisel aasta esimeses pooles.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest tegemist on ülevaate kirjutamisega majandusaasta aruandesse, mis ei mõjuta ühtegi muud protsessi.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.10 Muud eelnõuga kavandatavad muudatused

Ühtsesse mõjude hindamise plokki koondati KOFSi aruandluse reeglite muutmine ja parema õigusselguse huvides eelarvestamisega seotud sõnastuste täpsustamine. Lisaks on siin peatükis kajastatud KOKSi ja ETHSi muudatustega kaasnevat mõjusid, sest need on seotud KOVide arengukava ja eelarvestrateegia protsessiga. Need sõnastusi täpsustavad ja täiesti uusi põhimõtteid mitte tekitavad muudatused mõjutavad eelkõige KOVide ja riigiasutuste töökorraldust.

Mõju KOV korraldusele

Eelnõuga kavandatakse aruandluse vähendamise ja eelarvestamise reeglite muudatused teevad KOVide jaoks töökorralduse selgemaks ja vähem bürokraatlikuks.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on suur, sest hõlmab 79 KOVi.

Mõju ulatus on väike, sest seaduse täpsustamisega ei kaasne põhimõttelisi muudatusi. KOVidel ei saa olema muudatustega kohanemiskulusi.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muudatused avaldavad mõju eelarve koostamisele ja täitmisele.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest KOVid on KOFS reegleid järginud alates 2012. a ning eelnõuga põhimõttelisi muudatusi ei kavandata.

Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

6.11 Kõikide muudatuste mõju riigiasutustele

Iga eelpool toodud muudatuse kaupa mõju riigiasutustele ei analüüsitud. Muudatusi käsitleti ühtse pakatina, sest need mõjutavad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi KOV finantsjuhtimisega tegelevate ametnike töökoormust³³. KOVe peab koolitama, nõustama ja seirama olukorda.

Mõju olulisus:

Sihtrühma suurus on väike, sest mõjutab otseselt ühe, aga kaudselt veel mõne Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ametniku tööd.

Mõju ulatus on väike, sest Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tegeleb KOVide finantsjuhtimise juhendamise, nõustamise ja finantsandmete seirega. Paljud KOVid esitavad vabatahtlikult eelarvestrateegia ministeeriumile ülevaatamiseks. Esimestel aastatel on mõju suurem, kuna üleminekuajal nõuab intensiivsemat juhendamist.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest suureneb KOVide infopäringute arv. Samas ei kaasne sellega täiendava personali vajadus ning täiendavatele päringutele vastamine mahub tavapärase töökoormuse raamidesse.

³³ KOVide finantsnõustamisega on seotud 1 Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ametikoht.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil on juhendamise ja seire toimivad praktikad välja kujundatud.

Mõju riigiasutuste töökorraldusele on väike ja neutraalne.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse muudatusega vähendatakse osaliselt KOVide töökoormust, samas mõne muu muudatusega võib see mõnevõrra suureneeda. Igat üksikut muudatust ei ole mõistlik rahaliselt hindama hakata nende väikese mõju tõttu. Seetõttu käsitletakse muudatusi suuremas kogumis ja vaadatakse, kuidas eelnõu tervikpaketina mõjutab KOVide eeldatavaid kulusid.

Tabel 2 Eelnõu muudatuste mõju KOVide töökoormusele ja kuludele kokkuvõte

Muudatus	Mõju KOVi töökoormusele
Netovõlakooormuse ülemmäära ja põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse reegli laiendamine kogu KOV konsolideerimisgrupile senise KOV arvestusüksuse asemel.	Neutraalne KOVid ei pea valitseva mõju all olevaid üksusi eristama nt eelarvestrateegia koostamisel, kuid samas tuleb täita eelarvestrateegia vorm kõikidel konsolideerimisgrupi üksustel.
Likviidsete varade paigutamise, aktsiate või osade omandamise, laenude andmise ning võtmise reeglite laiendamine kogu konsolideerimisgrupile.	Suurendav KOVid peavad hakkama jälgima kõikide KOV valitseva mõju all olevate üksuste finantstegevust.
Põhitegevuse tulemi lubatava väärtuse muutmine, et põhitegevuse tulemi peab katma intressikulud	Neutraalne Reegli sisu ei muutu, vaid tõstetakse lävendit.
Eelarvestrateegiate esitamine Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile	Suurendav KOVide eelarvestrateegiate koostamisel lisandub üks etapp
Sisekontrollisüsteemide kohta aru andmine majandusaasta aruande tegevusaruandes	Suurendav KOVid peavad tegevusaruandesse lisama uue peatüki sisekontrollisüsteemide toimimise kohta
Aruandlusega andmete küsimise vähendamine	Vähendav Mõju on juba realiseerunud, sest praktikas on aruandluse mahtu juba vähendatud. Seadus viiakse kooskõlla praktikaga.
Eelarvestamise reeglite täpsustamine	Vähendav Vähem küsimusi seaduse tõlgendamise kohta.
Kassapõhise eelarvestamise sätete kehtetuks tunnistamine.	Neutraalne 2019. a on KOVide eelarved tekkepõhised. Seadusest jäetakse välja mittevajalikud sätted, sh viited kassapõhisele eelarvestamisele.

Üldine hinnang on, et seadusega ei kaasne KOVidele täiendavaid kulusid.

Kategoorias hinnati, kuidas krediidireitinguta pangas igapäevaseks arveldamiseks hoitava raha lubatava piirmäära suurendamine ning tähtajaliste hoiuste avamine väiksema krediidireitingutega pangas võib mõjutada KOVide intressitulu teenimise võimalusi. Kuna intressimäärad on pankades üsna sarnased, siis intressitulu teenimise mõju hoiuste paigutamisel on minimaalne.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks tuleb muuta järgmisi õigusakte:

- 1) Rahandusministri 04.07.2011 määrus nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid“;
- 2) Rahandusministri 16.05.2011 määrus nr 29 „Kohaliku omavalitsuse üksuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse arvestusüksuse finantsdistsipliini tagamise meetmete arvutusmetoodika“.

9. Seaduse jõustumine

KOV arvestusüksuselt KOV konsolideerimisgrupi arvestusele üleminemisega seotud KOFSi muutmise sätted jõustuvad 2026. a algusest. Sellega tagatakse KOVidele eeldatavasti 6 kuu pikkune üleminekuaeg, mille jooksul tuleb seaduse rakendamiseks läbi viia vajalikud muudatused. Ülejäänud muudatused jõustuvad üldises korras, sest on KOVide jaoks soodustavad, lihtsustavad seaduse nõuete rakendamist.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning Rahandusministeeriumile. Kooskõlastusringi märkused ja vastused on seletuskirjale lisatud tabelis.

Eelnõu on esitatud Justiitsministeeriumile keelelisele ja normitehnilisele teisele kooskõlastusringile.

Eelnõu kooskõlastusringiga on võimalik tutvuda järgmiselt lingilt: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f6904d0e-4dd7-41bf-9e5f-89c0dd3c1c97>.