

Regionaal- ja põllumajandusministri määruse „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile eelarve ja eelarvestrateegia andmete esitamise tingimused, kord ning vormid“ eelnõu seletuskiri

I Sissejuhatus

1. Sisukokkuvõte

Määruse kehtestamise aluseks on kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (edaspidi *KOFS*) § 30 lõige 2, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) eelarve ja eelarvestrateegia andmete esitamise tingimused, korra ja vormid. 2025. aasta 17. detsembril Riigikogus vastu võetud KOFSi muudatustega¹ minnakse alates 2027. a 1. jaanuarist endise KOV arvestusüksuse asemel üle KOV konsolideerimisgrupi põhisele arvestuspõhimõttele². Eelnõuga tunnistatakse senine rahandusministri 4. juuli 2011. a määrus nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid“ (edaspidi *kehtiv määrus*) kehtetuks ja kehtestatakse määrus terviktekstina uues sõnastuses kooskõlas KOFSist tulenevate muudatustega. Võrreldes kehtiva määruse lisadega asendatakse kavandatava määruse lisades kooskõlas nimetatud KOFSi muudatustega sõnad „sõltuv üksus“ sõnadega „valitseva mõju all olev üksus“ ning sõna „arvestusüksus“ sõnaga „konsolideerimisgrupp“. Kuna muudatuste maht on suur, siis on otstarbekas kehtestada määrus tervikuna uues sõnastuses.

Kuna kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise poliitika kavandamine ja elluviimine on Vabariigi Valitsuse seaduse § 66¹ lõike 1 kohaselt Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas, on KOFS § 30 lõike 2 tähenduses valdkonna eest vastutavaks ehk asjakohast määrust kehtestavaks ministriks regionaal- ja põllumajandusminister.

2. Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu koostas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna peaspetsialist Kersti Sannik (tel 6113 654, kersti.sannik@agri.ee). Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi sama osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (tel 5885 1453, olivia.taluste@agri.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud õigusosakonna peaspetsialist Laura Ojava (tel 625 6523, laura.ojava@agri.ee).

3. Märkused

Määruses kavandatavad muudatused on seotud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse [RT I, 31.12.2025, 1] rakendamisega.

¹ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122025001>.

² Muudatuste vajadust on selgitatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (741 SE) seletuskirjas. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c9322f3e-c62c-46d6-b446-da2673d43288/kohaliku-omavalitsuse-üksuse-finantsjuhtimise-seaduse-eesti-territooriumi-haldusjaotuse-seaduse-ja-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-muutmise-seadus/>.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja teiste valdkonda reguleerivate õigusaktidega. Eelnõu ettevalmistamisel ei ole aluseks võetud teiste riikide õigusakte.

Määrus ei too kaasa ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormuse tõusu.

II Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist.

Määrus kehtestatakse eelnõu kohaselt tervikuna uues sõnastuses. Alljärgnevalt on välja toodud muudatused eelnõu paragrahvide kaupa ning selgitatud ülevaاتlikult, mis määruse uue terviktekstiga muutub võrreldes kehtiva määrusega, mis tunnistatakse alates 2027. a 1. jaanuarist kehtetuks.

Määruse pealkiri

Võrreldes kehtiva määrusega antakse määrusele uus pealkiri. Võrreldes kehtiva määrusega jäetakse uue samasisulise määruse pealkirjast välja nõue esitada eelarve täitmise ja lisaeelarve andmed. Muudatus on tingitud KOVide tekkepõhisele eelarvele üleminekust 2019. aastast. KOVid esitavad igakuiselt Riigi Tugiteenuste Keskusele saldoandmike infosüsteemi kaudu raamatupidamise andmed, mille alusel genereerib infosüsteem automaatselt eelarve täitmise aruande. Seega ei ole vaja eelarve täitmise andmeid enam eraldi ministeeriumile esitada. See aruanne sisaldab ka eelarveaasta alguseks vastu võetud KOV eelarvet, mida muudetakse tulenevalt aasta jooksul vastu võetud lisaeelarvetest.

Eelnõu § 1 sätestab määruse reguleerimisala kooskõlas KOFS § 30 lõikega 2. Eelnõu järgi kehtestatakse määrusega KOV eelarve ja eelarvestrateegia andmete esitamise vormid ning andmete esitamise tingimused ja kord.

Võrreldes kehtiva määrusega on kavandatava määruse reguleerimisalast jäetud välja eelarve täitmise andmete esitamise nõue. Muudatuse põhjuseid on selgitatud seletuskirjas määruse pealkirja osas.

Eelnõu § 2 sätestab eelarve kohta esitatavad andmed.

Eelnõu § 2 lõikes 1 sätestatakse, et KOV esitab eelarve kohta andmed (edaspidi *eelarveandmik*) määruse lisa 1 toodud vormil „Eelarveandmiku vorm“ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile saldoandmike infosüsteemi kaudu igale kvartalile järgneva kuu viimaseks kuupäevaks. Võrreldes kehtiva määrusega ei nõuta enam lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamist. Samuti täpsustatakse kooskõlas KOFS § 30 lõike 1 sõnastusega, et andmed tuleb KOVidel esitada Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile. Kehtivas määruses on nõutud andmete esitamist Rahandusministeeriumile.

Lisa 1 vormilt eemaldatakse võrreldes kehtiva määrusega kassapõhise täitmise veerg, kuna KOVide eelarved on alates 2019. aastast tekkepõhised.

Eelnõu § 2 lõikes 2 sätestatakse, et eelarveandmik koostatakse KOV eelarvest finantseeritavate iseseisva raamatupidamisega asutuste andmete ning valla- või linnavalitsuse andmete alusel. Andmed esitatakse sendi täpsusega. Võrreldes kehtiva määrusega eelnõuga samasisulise määruse § 2 lõikes 2 muudatusi ei tehta.

Eelnõu § 2 lõikes 3 sätestatakse, et lisaeelarve vastuvõtmisel lisatakse eelarveandmetele lisaeelarve andmed määruse lisas 1 toodud vormil. Lisaeelarve kohta tuleb KOVidel esitada andmed pärast selle vastuvõtmist, kui tuleb uus aruande esitamise tähtaeg, st andmed lisaeelarve kohta tuleb esitada analoogselt eelnõu § 2 lõikele 1 igale kvartalile järgneva kuu lõpuks.

Eelnõu § 2 lõikega 3 jäetakse võrreldes kehtiva määrusega eelnõuga kavandatava määruse § 2 lõikest 3 välja tekkepõhise ja kassapõhise andmete esitamise erisus. Kuna KOVide eelarved koostatakse alates 2019. a lähtudes tekkepõhisest arvestusprintsipist, ei ole enam vaja sätestada kassapõhiste andmete esitamise nõudeid. Tekkepõhise eelarve korral ei pea KOVidelt enam küsima eraldi eelarve täitmise aruannet, sest see tekib automaatselt tekkepõhiste raamatupidamise andmete alusel.

Eelnõu § 3 sätestab eelarvestrateegia kohta esitatavad andmed.

Eelnõu § 3 lõikes 1 sätestatakse KOVidele kohustus esitada eelarvestrateegia kohta andmed määruse lisades 2–4 toodud vormidel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile elektrooniliselt hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 15. detsembriks.

Võrreldes kehtiva määrusega muudetakse eelnõuga kavandatava määruse § 3 lõikes 1 kehtestatud eelarvestrateegia esitamise tähtaega. 2026. a 10. jaanuaril jõustunud KOFS § 30 lõike 3 kohaselt on eelarvestrateegia hiliseimaks esitamise tähtajaks 15. detsember varasema 30. oktoobri asemel.

Eelnõuga kavandataval määruisel on neli lisa (kehtival määruisel on viis lisa), millest kolm ehk lisad 2–4 puudutavad eelarvestrateegiat:

1. Lisa 1 „Eelarveandmiku vorm“.
2. Lisa 2 „Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvestrateegia vorm“.
3. Lisa 3 „Kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva üksuse eelarvestrateegia vorm“.
4. Lisa 4 „Kohaliku omavalitsuse üksuse konsolideerimisgrupi eelarvestrateegia vorm“.

Erinevalt kehtivast määrusest on eelnõuga loobutud kehtiva määruse lisa 3 „Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvestrateegia vorm valdkonniti“ esitamisest, millega esitati nelja eelseisva aasta põhitegevuse kulude ja investeeringute plaan 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 konkreetse aasta eelarvega.

Osaliselt on võrreldes kehtiva määruse lisaga 2 täiendatud eelnõuga kavandatava määruse lisa 2 sõnastust, kuhu on toodud investeeringuprojektide jaotus tegevusvaldkondade lõikes.

Kehtiva määruse lisa 4 „Sõltuva üksuse eelarvestrateegia vorm“ on asendatud eelnõus kavandatava määruse lisaga 3 „Kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva üksuse eelarvestrateegia vorm“, et viia vorm kooskõlla KOFSi 2027. a 1. jaanuaril jõustuva redaktsiooni terminoloogiliste muudatustega.

Kehtiva määruse lisa 5 „Kohaliku omavalitsuse üksuse arvestusüksuse eelarvestrateegia vorm“ on asendatud eelnõus kavandatava määruse lisaga 4 „Kohaliku omavalitsuse üksuse konsolideerimisgrupi eelarvestrateegia vorm“ samuti 2027. a 1. jaanuaril jõustuva KOFSi terminoloogiliste muudatustega kooskõlla viimiseks.

Eelnõu § 3 lõikes 2 sätestatakse analoogselt kehtiva määrusega, et eelarvestrateegia koostatakse eelseisva nelja eelarveaasta kohta. Nimetatud kohustus tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37² lõikest 3, mille kohaselt peavad arengukava ja eelarvestrateegia hõlmama iga aasta 30. novembri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. Samuti nõutakse eelnõuga, et määruse lisana kinnitatud vormil (määruse lisades 2-4) näidatakse ära ka eelarvestrateegia vastuvõtmisele eelnenud aasta tegelikud ning strateegia koostamise aasta prognoositavad andmed.

Võrreldes kehtiva määrusega on eelnõuga kavandatava määruse lisas 2 „Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvestrateegia vorm“ tehtud mõningaid muudatusi. Vormile lisatakse majanduskulude alla rida „sh alates 2012. a sõlmitud katkestamatud kasutusrendimaksed“. Vajadus täiendava rea järele on tingitud KOVide poolt sõlmitavatest erinevatest pikaajalistest kasutusrendilepingutest, mille puhul lepingust tulenevalt ei ole rent üheaastase perioodi jooksul katkestatav, nt ujulateenuse ostmise pikema ajaperioodi jooksul. Seda infot on vaja eristada muudest majanduskuludest, et leida õige põhitegevuse tulem, mis omakorda on aluseks netovõlakoormuse piirmäära arvutamisel.

Vormile lisatakse nõuete ja kohustiste saldode muutuse reale kaks alarida: nõuete muutus ja kohustiste muutus. Muudatus on tehtud KOVide soovil.

Reale „Võlakohustused kokku aasta lõpu seisuga“ lisatakse alarida sõnastuses „sh üle 1 a perioodiga mittekatkestatav kasutusrent, sihtfinantseerimise kohustised, saadud ettemaksed“. Rida on vajalik saamaks täpsemat informatsiooni kohustustest, mida võetakse netovõlakoormuse arvestamisel arvesse.

Täpsustatud on teise alarea „sh sildfinantseering“ sõnastust. Uus sõnastus „sh kohustused, mille võrra võib ületada netovõlakoormuse piirmäära“ on raamatupidamislikult korrektsem.

Vormile lisatakse info investeringuprojektide kohta tegevusvaldkondade lõikes. Osaliselt asendab see infot, mida koguti varasema lisaga 3, kuid oluliselt kokkuvõtlikumas vormis.

Eelnõuga loobutakse kehtiva määruse lisa 3 „Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvestrateegia vorm valdkonniti“ esitamisest seoses eelnõuga kavandatava määruse lisas 2 tehtud muudatusega. Koondades info kokkuvõtlikumas vormis ühele lisale vähendame KOVide töökoormust.

Eelnõuga kavandatava määruse lisa 3 sõnastatakse „Kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva üksuse eelarvestrateegia vorm“ ja tabeli tekstis asendatakse sõna „arvestusüksus“ sõnaga „konsolideerimisgrupp“. Muudatus on tingitud KOFSi 2027. a 1. jaanuarist jõustuvast muudatusest, mille järgi KOV arvestusüksuse asemel minnakse üle KOV konsolideerimisgrupi põhisele arvestuspõhimõttele. KOV konsolideerimisgrupiks loetakse KOFS § 2 punkti 8 järgi kohaliku omavalitsuse üksust ja tema valitseva mõju all olevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.

Tabelisse on lisatud põhitegevuse tulude ja kulude alla rida „sh alates 2012. a sõlmitud katkestamatud kasutusrendimaksed“. Vajadus täiendada rea järele on tingitud KOV valitseva mõju all olevate üksuste poolt sõlmitavatest erinevatest pikaajalistest kasutusrendilepingutest, mille puhul lepingust tulenevalt ei ole rent üheaastase perioodi jooksul katkestatav. Täpsustatud on võlakohustuste all oleva rea „sh sildfinantseering“ sõnastust. Uus sõnastus „sh kohustused, mille võrra võib ületada netovõlakoormuse piirmäära“ on raamatupidamislikult korrektsem. Lisatud on uus rida „sh muud võlakohustused, mis kajastuvad ka KOV bilansis“. Rida on vajalik elimineerimaks KOVi ja tema valitseva mõju all olevate üksuste omavahelisi võlakohustusi.

Määruse lisas 4 „Kohaliku omavalitsuse üksuse konsolideerimisgrupi eelarvestrateegia vorm“ asendatakse võrreldes kehtiva määruse lisaga 5 tabeli tekstis sõna „arvestusüksus“ sõnaga „konsolideerimisgrupp“. Põhitegevuse kulude alla on lisatud rida „sh alates 2012. a sõlmitud katkestamatud kasutusrendimaksed“. Samuti nagu vormidel 2 ja 3 on lisas 4 asendatud kehtiva määruse lisaga 5 võrreldes rida „sh sildfinantseerimine“ tekstiga „sh kohustused, mille võrra võib ületada netovõlakoormuse piirmäära“.

Eelnõu § 4 sätestab määruse rakendamise. Määrust rakendatakse alates 2027. aastast koostatavate eelarvestrateegiate suhtes.

Kuna võrreldes kehtiva määrusega ei muutu eelnõuga kavandatava määrusega eelarveandmete kogumise sisulised nõuded eelarveandmiku vormil, ei ole eelarveandmete esitamiseks vajalik eelnõuga rakendussätet ette näha. Eelnõuga muutuvad vaid eelarvestrateegia andmete esitamise vormid ja esitamise tähtaeg, mistõttu on vajalik täpsustada, et määrust saab rakendada alates pärast määruse jõustumist koostatavate eelarvestrateegiate suhtes.

Eelnõu § 5 näeb ette kehtiva rahandusministri 4. juuli 2011. a määruse nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid“ muutmise tulenevalt kehtiva KOFSi terminoloogiast ja andmete esitamise menetluskuupäevadest.

Eelnõu § 5 punktiga 1 asendatakse määruse pealkirjas ja § 2 lõikes 1 sõna „Rahandusministeeriumile“ sõnaga „Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile“. Kehtiv KOFS § 30 lõige 1 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandena kohustuse esitada eelarve tegevusalade kaupa ja eelarvestrateegia Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, mitte Rahandusministeeriumile. Kehtivas määruses kasutatakse endiselt ekslikult viidet Rahandusministeeriumile. Sõnastusmuudatusega ühtlustatakse kehtiva määruse sõnastus KOFSiga.

Eelnõu § 5 punktiga 2 kohendatakse kehtiva määruse § 3 lõike 1 sõnastust, viies selle kooskõlla 2026. aasta 10. jaanuaril jõustunud KOFSi § 30 lõike 3 punkti 1 redaktsiooniga, mille kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus esitama Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile andmed eelarvestrateegia kohta 15. detsembriks. Kehtiva määruse järgi tuleb andmed esitada 30. oktoobriks. Eelnõuga muudetakse kehtiva määruse § 3 lõike 1 sõnastust ja sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksus esitab eelarvestrateegia andmed määruse lisades 2–5 toodud vormidel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile elektrooniliselt hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 15. detsembriks.

Muudatused kehtivas määruses jõustuvad üldises korras ehk kolmandal päeval pärast määruse Riigi Teatajas avaldamist ja kehtivad kuni kehtiva määruse kehtetuks tunnistamiseni vastavalt kavandatava määruse §-le 6.

Eelnõu § 6 näeb ette rahandusministri 4. juuli 2011. a määruse nr 34 „Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid“ kehtetuks tunnistamise.

Kuivõrd vajalik oli nii kehtiva määruse pealkirja kui ka kõigi paragrahvide sisu ja määruse lisade muutmine tulenevalt eelpoolnimetatud KOFSi muudatustest, siis ei ole mõistlik muudatusi kavandada kehtiva määruse muutmise kaudu, vaid otstarbekam on kehtestada määrus tervikuna uuesti regionaal- ja põllumajandusministri määrusega, kes on KOFS § 30 lõike 2 alusel kehtestatava määruse puhul valdkonna eest vastutav minister.

Kuna määrus kehtestatakse tervikuna uues sõnastuses, siis tunnistatakse senine määrus kehtetuks.

Eelnõu § 7 näeb ette määruse §-de 1–4 ja 6 jõustumise 2027. a 1. jaanuaril eelnõu terminoloogilise seotuse tõttu samal ajal jõustuvate KOFSi muudatustega. Nimelt loobutakse KOFSis „KOVist sõltuva üksuse“ ja „KOV arvestusüksuse“ terminitest, mis asendatakse vastavalt terminitega „KOV-i valitseva mõju all olev üksus“ ja „KOV konsolideerimisgrupp“.

Eelnõu § 5, mis näeb ette kehtiva määruse muutmise, millega viiakse määrus kooskõlla kehtiva KOFSiga, jõustub üldises korras ehk kolmandal päeval pärast määruse Riigi Teatajas avaldamist.

III Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusaktidega.

IV Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja eelnõu rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too KOVidele kaasa täiendavaid tulusid ega kulusid.

V Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. a, välja arvatud § 5, mis jõustub üldises korras kolmandal päeval pärast määruse Riigi Teatajas avaldamist.

VI Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning Rahandusministeeriumile ja arvamuse andmiseks Riigi Tugiteenuste Keskusele.