

Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud

*Kas vallad ja linnad kavandavad investeeringuid ja
teevad neid kavandatuga vastavuses?*

Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud

*Kas vallad ja linnad kavandavad investeeringuid ja teevad
neid kavandatuga vastavuses?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringute kavandamist ning 2006. a esimeses kolmes kvartalis tehtud investeeringute vastavust kavandatule. Selleks analüüsiti investeeringute kavandamise kvaliteeti, eelarve ja tehtud investeeringute tuginemist arengukavale ning investeeringutoetuste taotlemise ja kajastamise praktikat.

Auditi valimisse kuulus 30 linna ja valda ning esindatud olid eelarve mahu, finantsolukorra ja geograafilise paiknemise poolest erinevad vallad ja linnad.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti linnad ja vallad tegid oma aruandluse kohaselt 2006. a kokku ligi 4 miljardi krooni ulatuses investeeringuid. Sellele lisanduvad investeeringud, mida viiakse ellu selliste finantseerimisskeemide abil, mille kasutamisel investeering aruandluses ei kajastu. Investeeringute tegemiseks said kohaliku omavalitsuse üksused 2006. a ligikaudu 1,2 miljardit krooni sihtotstarbelist investeeringutoetust väljastpoolt kohalikku omavalitsust. Seoses Eestile järgmise Euroopa Liidu eelarveperioodi (2007–2013) jooksul eraldatava toetusraha kasutamisega suureneb kohaliku omavalitsuse üksuste poolt tehtavate investeeringute maht lähiperioodil oluliselt. Et investeeringuid tehtaks koordineeritult sinna, kus vajadus nende järele kõige suurem, ja kohaliku omavalitsuse üksused liigsetele abivahenditele lootma jäädes ei satuks finantsraskustesse, peavad investeeringud lähtuma nende planeerimist võimaldavatest arengukavadest.

Ühelt poolt vajavad võimalikult objektiivset informatsiooni valla või linna tegevusprioriteetide kohta valla või linna elanikud ning tema territooriumil tegutsevad ettevõtjad, et langetada valikuid tulevase elu- ja tegevuskeskkonna kohta. Teisalt on objektiivne informatsioon kohaliku omavalitsuse üksuse prioriteetide kohta oluline kõigile investeeringutega seonduvaid otsustusi langetavatele asutustele, et tagada kohaliku omavalitsuse üksuse, maakonna ja seeläbi kogu riigi tasakaalustatud areng (sh oluliste investeeringute tegemine koordineeritult). Seejuures on oluline teada ka kohaliku omavalitsuse üksuse rahalisi võimalusi nende prioriteetide elluviimiseks. Et maksumaksjad saaksid langetada võimalikult kaalutud otsuseid, peaks investeeringute kavandamine ja tegemine, nende elluviimiseks toetuste taotlemine ja saamine olema läbipaistev ning toimuma võimalikult ühtsetel alustel.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll peab kohaliku omavalitsuse üksuse järjepideva ja tasakaalustatud arengu eelduseks olukorda, kus on täidetud auditi iseloomustuses kirjeldatud kriteeriumid (vt lk 45).

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et investeeringute kavandamist reguleerivaid seadusi ja investeeringute kavandamist tuleb kohaliku omavalitsuse üksuste arengu järjepidevuse tagamiseks oluliselt täiustada. Olulisemad Riigikontrolli hinnangud ja järeldused on järgmised:

- **Kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ei ole investeeringute kavandamise osas võrreldavad, kuna arengukavale seadusega esitatud nõuded on formaalset laadi, mistõttu puudub avalikkusel piisav ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteetidest.** 30.09.2006. a seisuga sai investeeringute kavandamisel aluseks võtta vähem kui 1/3 auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadest. Seejuures kuulusid investeeringute kavandamise osas positiivsete näidete hulka mitte ainult suuremad ja kiire rahvastiku kasvuga kohaliku omavalitsuse üksused, vaid ka näiteks Haanja vald Võrumaal, Käina vald Hiiumaal ja Sindi linn Pärnumaal.
- **Erinevad kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavad ei ole alati kavandatud investeeringute osas omavahel kooskõlas.** Lisaks üldisele arengukavale on kohaliku omavalitsuse üksused eri seadustest tulenevate nõuete tõttu kehtestanud mitmeid valdkonna-põhiseid ja munitsipaalasutuste arengukavasid, millega valdkonda kavandatud investeeringute maht ei ühti üldises arengukavas valdkonna arenguks ette nähtud rahaliste vahenditega.
- **Riigis pole kellelgi ülevaadet kõigi kohaliku omavalitsuse üksuste kavandatud prioriteetidest, mida võtta aluseks investeeringute planeerimisel riiklikul tasandil.** 1/3 auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest ei olnud arengukava oma veebilehel täies mahus avalikustanud ja kohustust saata arengukava maavanemale ja Siseministeriumile täidetakse erinevalt. Lisaks ei olnud ükski saneerimiskava alusel tegutsevast auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksusest avalikustanud veebilehel täies mahus oma saneerimiskava.
- Ligi pooled auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest peaksid muutma investeeringud oma eelarves oluliselt läbipaistvamaks.
- Pooled auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest olid 2006. a esimeses kolmes kvartalis teinud ühe või mitu üle 100 000 kroonise maksumusega investeeringut, mis ei kajastunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava investeeringuid käsitlevas osas.
- Auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused on võtnud laenu ja kasutanud kapitalirenti enamjaolt arengukavas ettenähtud investeeringuteks.
- **Finantsplaneerimine kohaliku omavalitsuse üksustes on nõrk,** mistõttu puudub avalikkusel selgus, kas kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline kavandatud investeeringuid ellu viima.
- **Riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste eraldamine pole suures osas läbipaistev,** mis raskendab oluliselt

investeeringute planeerimist kohalikul tasandil. Investeeringutoetuste eraldamisel puuduvad ühtsed kriteeriumid ning ülevaadet selle kohta, palju kohaliku omavalitsuse üksused üldse investeeringutoetusi saavad, pole võimalik saada.

Auditeeritute ning regionaalministri ja rahandusministri vastus:

Oma vastustes kontrolliaruande eelnõule nõustusid rahandusminister ja regionaalminister enamiku Riigikontrolli tehtud ettepanekutega ning lubasid suurt osa neist arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse seaduse eelnõus.

Auditeeritud linnadest ja valdadest esitas aruandes toodud tähelepanekutele, hinnangutele ja ettepanekutele seisukohta kokku 25 omavalitsust. Neist 18 nõustus Riigikontrolli ettepanekuga muuta investeeringud eelarves läbipaistvamaks ning 7 ei väljendanud selle ettepaneku suhtes seisukohta.

Avinurme, Koonga, Orava ja Peipsiääre vald ning Pärnu linn ei vastanud kontrolliaruande eelnõule.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Investeeringute kavandamine ja elluviimine	7
Investeeringute kavandamine arengukavades	7
Investeeringuid ei kavandata arengukavades ühtsete põhimõtete alusel	7
Arengukavadega hõlmatud ajavahemik	9
Üheselt ei ole selge, kui pikaks ajaks tuleb arengukava koostada	9
Arengukava kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel	11
Ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste arengu kavandamise regulatsioon ei ole piisav	11
Arengukavade avalikustamine	13
Arengukavad pole alati täies mahus veebilehel avalikustatud	13
Arengukavade esitamine maavanemale ja Siseministeeriumile on olnud juhuslik	14
Arengukava muutmine ja täitmise jälgimine	15
Arengukavasid ei vaadata tähtaegselt läbi ja nende täitmist ei analüüsita	15
Arengukavade omavaheline kooskõla	18
Erinevad arengukavad pole tihti omavahel seotud	18
Saneerimiskava kooskõla arengukavaga	20
Saneerimistoetust saanud valdade ja linnade saneerimiskava kooskõla arengukavaga pole reguleeritud	20
Eelarve, tehtud investeeringute ja võetud laenude tuginemine arengukavale	22
Investeeringud pole alati eelarves eristatavad	22
Pooled auditeeritutest tegid investeeringuid, mida ei planeeritud arengukavas	24
Auditeeritud olid laenu võtnud ja kapitalirenti kasutanud enamjaolt arengukavas ettenähtud investeeringuteks	24
Finantsplaneerimine kohaliku omavalitsuse üksustes	25
Finantsplaneerimine kohaliku omavalitsuse üksustes on nõrk ega moodusta koos arengukavaga ühtset juhtimissüsteemi	25
Investeeringutoetused	28
Kohaliku omavalitsuse üksustele antud investeeringutoetused	28
Puudub ülevaade selle kohta, kui palju on kohaliku omavalitsuse üksused investeeringutoetuseid saanud	28
Investeeringutoetuste eraldamine kohaliku omavalitsuse üksustele	30
Investeeringutoetuste eraldamine pole läbipaistev	30
Kohaliku omavalitsuse üksuste investeerimisvõime	34
Puudub ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste poolt võetud rahalistest kohustustest	34
Riigikontrolli ettepanekud ning auditeeritute, rahandusministri ja regionaalministri vastused	36
Auditi iseloomustus	45
Auditi eesmärk	45
Hinnangu andmise kriteeriumid	45
Riigikontrolli varasemad auditid kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringutega seonduvas valdkonnas	47
Lisa A: Valimisse kaasatud kohaliku omavalitsuse üksused	48
Lisa B: Auditi käigus tehtud intervjuud	50

Valdkonna ülevaade

Investeering selle aruande tähenduses on materiaalse põhivara soetamine ja renoveerimine.

1. Kohaliku omavalitsuse üksuste kõikidest kulutustest moodustasid **investeeringud** 2006. aastal 21,9% ja 2005. aastal 17,4%. Seejuures oli investeeringute kogumaht 2006. aastal võrreldes 2004. aastaga tõusnud ligikaudu kaks korda.

Tabel 1. KOVide kulutused investeeringuteks miljonites kroonides

	2004	2005	2006
KOVide kulutused kokku	13 079	15 019	17 846
Kulutused investeeringuteks	1 984	2 613	3 914

Allikas: kuuaruanne 2004, 2005, 2006, www.fin.ee/?id=12555

Arengukava on omavalitsusüksuse pika- ja lühiajalise arengu eesmärgid määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele.

KOKS, § 37 lg 1

2. Seaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse investeeringute kavandamise ning nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemise aluseks, sõltumata nende allikast, kohaliku omavalitsuse **arengukava**.¹ Ka laenu võtta, kapitalirenti kasutada ja võlakirju emitteerida võib ainult valla või linna arengukavas ettenähtud investeeringuteks.²

3. Juba 1989. a ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduses oli sätestatud, et arenguplaani olemasolu on üks eeldusi omavalitsusliku staatuse taotlemiseks. Arengukava koostamise kohustus sisaldub algusest peale (1993. a) ka KOKSis, kuigi asjakohast paragrahvi (§ 37) on mitu korda muudetud ja see on muutunud mahukamaks.

4. KOKSis reguleeritakse peamiselt valla või linna arengukava formaalseid nõudeid. Sisulise osa kohta ütleb seadus vaid seda, et arengukava peab määratlema kohaliku omavalitsuse üksuse pika- ja lühiajalised eesmärgid ning nende elluviimise võimalused. Seejuures tuleb arvestada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi.

5. Arengukava ülesehitusele ja detailsusele ei ole seaduses seatud kindlaid raame. Kuigi arengukava peab olema investeeringute kavandamise aluseks, pole õigusaktidega kehtestatud ühtseid vormi- ega sisunõudeid, kuidas arengukavas investeeringuid kavandada. Riigikontroll kasutab käesolevas aruandes oma järeldestes ja ettepanekutes arengukava investeeringute osa kirjeldamiseks terminit „investeeringute kava”. Konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava investeeringuid käsitlevat osa on aruandes nimetatud selle omavalitsuse arengukavas toodud nimetusega. Arengukava investeeringuid kavandavat (rakenduslikku) osa on erinevates materjalides (sh valdade ja linnade arengukavades) nimetatud näiteks investeeringute kavaks, tegevuskavaks, realiseerimiskavaks või investeeringute plaaniks.

6. 2004. a analüüsi kohaselt sisaldas 71% kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavades tegevuskavaks nimetatud osa. Arengukavades

¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS), § 37 lg 8 p 2

² Valla- ja linnaelarve seadus (edaspidi VLES), § 8 lg 1 p 3

58% sisaldas reaalselt tegevuskava (sh tegevuse aeg ja maksumus), vaid 7% finantseerimispõhimõtteid ja 5% eelarveprognoosi.³

7. Eri seadustega on kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustuseks koostada arengukavad mitmes valdkonnas ning arengukavad peavad olema ka mitmetel munitsipaalasutustel. Andmed seaduse järgi kohustuslike valdkonnapõhiste, piirkondlike ja munitsipaalasutuste arengukavade kohta on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Valdcondlikud, piirkondlikud ja munitsipaalasutuste arengukavad

	Arengukava	Alus
1	Jäätmekava kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana	Jäätmeseadus (§ 39, 42)
2	Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kava	Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus (§ 4)
3	Sotsiaalhoolekande arengukava kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana	Sotsiaalhoolekande seadus (§ 8)
4	Noorsootöö prioriteedid, mille saavutamiseks vajalikud ülesanded sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavas	Noorsootöö seadus (§ 6)
5	Ühistranspordi arengukava	Ühistranspordiseadus (§ 5)
6	Munitsipaalkooli arengukava	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (§ 3 ¹)
7	Munitsipaalasteasutuse arengukava	Koolieelse lasteasutuse seadus (§ 9 ¹)
8	Munitsipaaletendusasutuse arengukava	Etendusasutuse seadus (§ 9)
9	Saarvalla ja saarelise osaga valla arengukava peab käsitlema kõigi valla koosseisu kuuluvate väikesaarte arengut	Püüasustusega väikesaarte seadus (§ 7)

Allikas: Riigikontroll

8. Kõik kohalikele omavalitsusele kohustuslikud valdkondlikud arengukavad, valla või linna arengukava ning üldplaneering peavad olema omavahel seotud ning ei tohi olla vastuolus.⁴ Lisaks on riiklikul tasandil kehtestatud umbes 100 strateegilist dokumenti⁵, millega kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ei tohiks samuti vastuolus olla. Nendele lisanduvad maakondlikud strateegiadokumendid, mida on igas maakonnas koostatud sellisel arvul ja sellistes valdkondades, nagu seda erinevad maakondlikul tasandil tegutsevad institutsioonid vajalikuks on pidanud ja mille kohta seetõttu süsteemset ülevaadet saada on keeruline⁶.

³ Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. EV Siseministeerium ja konsultatiseerimise- ja koolituskeskus Geomedia 2006, lk 59

⁴ KOKS § 37 lg 2

⁵ Loetelu Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu heaks kiidetud strateegilistest dokumentidest, <http://www.valitsus.ee/?id=5226>

⁶ Riiklike ja maakondlike arengukavade suure hulga, erineva ülesehituse ja rahaliste vahendite käsitluse ning sageli omavahelise seose puudumise tõttu ei käsitlata käesolevat auditit kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavades planeeritud investeeringute seoseid riiklikes või maakondlikes strateegiadokumentides sätestatuga.

Investeeringute kavandamine arengukavades

Kas teadsite, et

rahvaarvu kasv Viimsi vallas on toonud kaasa olukorra, kus vallaelanikud peavad tiptunnil Tallinnasse tööle sõites veetma olulise aja liikluseriistades. Elanikkonna juurdekasvuga seonduvate probleemide tõttu hakkas Viimsi vald oma arengut oluliselt paremini kavandama ja koostööd Tallinnaga tähtsustama, kuid tegi seda mõnevõrra liiga hilja. Kas teised Tallinna ümbruse vallad on Viimsi kogemusest õppinud?

Finantseerimispehmõte selle aruande tähenduses on andmestik, mis näitab kui palju läheb aastate lõikes maksma investeeringute kava täitmine, kui suures osas suudetakse kava täita omavahendite abil ja kui suures osas tuleb kava täitmiseks võtta laenu.

Saneerimiskava on dokument, mille finantsraskustes kohaliku omavalitsuse üksused koostavad kooskõlastatult riigiga raskest majanduslikust olukorrast üle saamiseks.

Investeeringute kavandamine ja elluviimine

Investeeringuid ei kavandata arengukavades ühtsete põhimõtete alusel

9. Lisaks sellele, et kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava peaks olema kõigi eluvaldkondade koostoime aluseks olev dokument, mille põhjal langetada juhtimisotsuseid, peaks arengukava andma riigile ja avalikkusele infot valla või linna tulevaste prioriteetide ja nende elluviimise võimaluste kohta vähemasti keskpikas perspektiivis (1+3 aastat). Riiklikul ja maakondlikul tasandil on oluline kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteete teada, et suunata koordineeritult suuremaid investeeringuid ning koostada strateegiaid ja arengukavasid eri eluvaldkondades. Sellega tagatakse kohaliku omavalitsuse üksuse, maakonna ja seeläbi kogu riigi tasakaalustatud areng. Et valdade ja linnade arengukavades sisalduvat infot prioriteetide kohta oleks võimalik analüüsida, peaks see info olema võrreldav.

10. Kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ei saa Riigikontrolli arvates olla detailideni sama moodi üles ehitatud, kuna valdade ja linnade suurus, geograafilisest paiknemisest ning arengufaasist sõltuvalt on kohaliku omavalitsuse üksuste arenguvajadused väga erinevad. Kiire rahvastiku kasvutempoga kohaliku omavalitsuse üksustes, kus vald või linn peab kiirendatud korras olema valmis elanikele pakkuma sotsiaalteenuseid, lasteaia- või koolikohti, on toimivate protsesside õige analüüs ja sellest lähtuv tulevaste tegevuste süstemaatiline kavandamine palju olulisema tähtsusega kui stabiilse elanikkonnaga piirkondades.

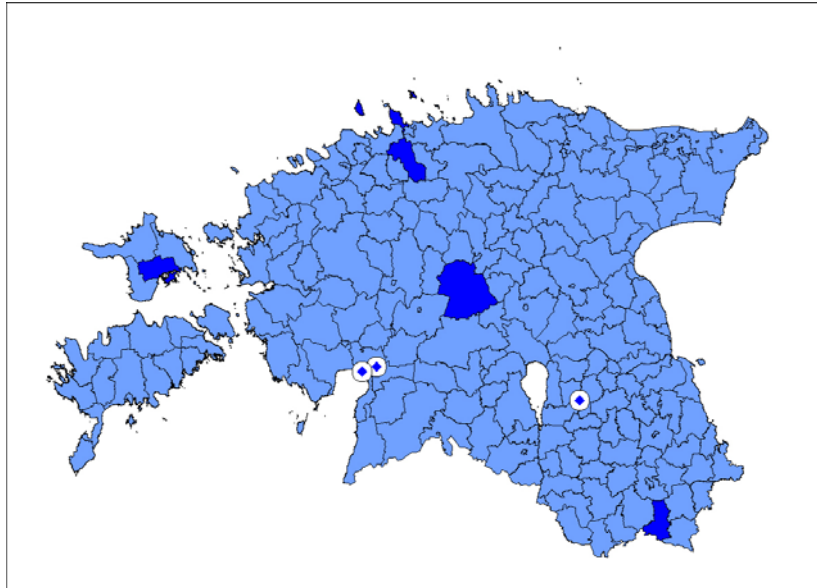
11. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksuste eripära arvestades võivad arengukavad olla üles ehitatud eri moodi, peaksid nad oma laiema eesmärgi kandmiseks sisaldama vähemalt teatud kindlaid osi, milles esitatud infot saaks teatud näitajate abil mõõta.

12. Praegu on seadusega arengukavadele esitatud nõuded formaalset laadi ning kuigi arengukavas tuleb määratleda arengu eesmärgid ja kavandada nende elluviimise võimalused, pole täpsemalt sätestatud nende esitusviisi. Selle tulemusena puudub praegu riigil kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteetide kohta ülevaade, millele juhtis auditi eeslõpetuse käigus tähelepanu ka Rahandusministeerium. Valdade ja linnade arengukavad sisaldavad üldjuhul küll teavet prioriteetsete investeeringuid nõudvate tegevuste kohta, kuid see info on esitatud erinevalt, ei sisalda tihti rahalist mõõdet ega infot kohaliku omavalitsuse suutlikkuse kohta prioriteete ellu viia.

13. 2006. a septembris sai auditeeritute arengukavades investeringute kavandamisel Riigikontrolli hinnangul aluseks võtta vaid kaheksa valla või linna (Pärnu linn, Viimsi vald, Rae vald, Türi vald, Käina vald, Elva linn, Sindi linn ja Haanja vald) arengukava, kuna neis sisaldus objektiti investeeringu ligikaudset elluviimise aega, maksumust ja kohaliku omavalitsuse üksuse enda rahastavat osa sisaldav investeeringute kava vähemalt aastani 2008 (st vähemalt kolmeks aastaks, mis on KOKSi kohaselt arengukava minimaalne kehtivusaeg). Vaid nelja kohaliku omavalitsuse üksuse (Pärnu linn, Viimsi vald, Sindi linn ja Käina vald) arengukavas olid välja toodud **finantseerimispehmõtted**. Auditi valimisse kuulunud kohaliku omavalitsuse üksustel, mis tegutsevad **saneerimiskava**

alusel (Mustvee linn, Püssi linn, Võhma linn ja Võnnu vald), on kõik nimetatud elemendid saneerimiskava lisaks.

Joonis 1. Auditi valimisse kuulunud parema investeeringute kavandamisega valdade (joonisel tumesinisega) ja linnade (joonisel ringiga) geograafiline jaotus



Allikas: Riigikontroll

14. Rohkem kui pooled auditeeritust leidsid, et arengukavadele esitatud nõudeid tuleks seaduses täpsustada ja määrata mõningad arengukava kohustuslikud osad. Eelkõige pidasid suuremad kohaliku omavalitsuse üksused oluliseks, et arengukavad sisaldaks teatud osas võrreldavat informatsiooni, mis võimaldaks neil olla kursis naabruses asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteetidega, et piirkonna elanikkonna teenindamiseks vajalikke investeeringuobjekte planeeritaks ja ehitataks koordineeritult.

15. Mõned auditeeritud juhtisid Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et investeeringute planeerimine on tihti raskendatud seetõttu, et oluline osa investeeringutest planeeritakse finantseerida väljastpoolt kohalikku omavalitsust saadavast rahast, aga selle suurust ja saamise aega on raske prognoosida. Riigikontrolli hinnangul on hea näitena neid asjaolusid arvesse võetud Pärnu linnas, kus tegevused on arengukava tegevuskavas liigitatud prioriteetsuse järgi esmasteks ja teisesteks. Teisest prioriteetidega planeerib linn tegeleda siis, kui tekib lisaraha.

16. Riigikontroll leiab, et oma eesmärgi täitmiseks peaks arengukava osaks olema investeeringute kava, mis sisaldaks vähemalt investeeringu ligikaudset elluviimise aastat, maksumust, kohaliku omavalitsuse üksuse enda rahastatavat osa selles ja põhimõtteid, kuidas tagatakse kava finantseerimine. Vastasel juhul on kohaliku omavalitsuse üksuse areng kavandatud vaid näiliselt, sest arengukava on liiga üldine, et sellest hilisemate investeerimisotsuste langetamisel lähtuda. Sealjuures peaks investeeringute kava sisaldama kohaliku omavalitsuse üksuse kõiki investeeringutena käsitletavaid tegevusi, mitte üksnes investeeringuid käesoleva aruande tähenduses (vt punkt 1). Riigikontrolli hinnangul

Riigi eelarvestrateegia on eelarvepoliitilisi põhimõtteid, Vabariigi Valitsuse tegevuse peamisi eesmärke, majandusolukorra analüüsi, majandusarengu prognoosi ja muud finantsjuhtimiseks olulist informatsiooni sisaldav dokument, mis on aluseks riigieelarve eelnõu koostamisel. Riigi eelarvestrateegia koostatakse nelja eelseisva eelarveaasta kohta.

Arengekavadega hõlmatud ajavahemik

tuleks riigi ja kohalike strateegiadokumentide kooskõla võimaldamiseks kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute kava koostada vähemalt **riigi eelarvestrateegiaga** samaks perioodiks.

17. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga: Algatada seaduse muudatus, millega kohustatakse kohaliku omavalitsuse üksusi koostama arengukava osana investeeringute kava vähemalt riigi eelarvestrateegiaga samaks perioodiks ja määratletakse minimaalsed nõuded investeeringute kava sisule.

Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) eelnõus on kavas kehtestada nimetatud nõuded.

Rahandusministri vastus: Plaanime kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) eelnõus kehtestada nõude, et mis tahes eelarveaastal peab kehtiv arengukava hõlmama vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat, mis oleks samaväärne riigi eelarvestrateegiaga. Arengukava osana kehtestame kohaliku omavalitsuste üksustele (edaspidi KOV-id) oma eelarvestrateegia koostamise nõude, mille loomulik osa on ülevaade kavandatavatest investeeringutest.

Üheselt ei ole selge, kui pikaks ajaks tuleb arengukava koostada

18. Kehtiva seaduse kohaselt peab vallal või linnal olema arengukava, mis hõlmab mis tahes eelarveaastal vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat. Kui vallal või linnal on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema nimetatud varalisi kohustusi käsitlevas osas kavandatud selleks perioodiks.⁷

19. Pikemaajalise planeerimisprotsessi tagamiseks kavandas Vabariigi Valitsus 2004. a algatatud seaduseelnõuga sätestada KOKSis põhimõtte, et valla või linna arengukava hõlmaks vähemalt kahe järjestikuse volikogu volituste perioodi⁸, kuid Riigikogu seadusemuudatust sellisel kujul vastu ei võtnud. Selle asemel sooviti panna kohaliku omavalitsuse üksustele kohustus koostada arengukava riigi eelarvestrateegiaga sama pikaks ajaks.⁹ Tegelikult ei saavutatud ka viimati nimetatud eesmärki, sest riigi eelarvestrateegia kinnitatakse nelja, mitte kolme eelseisva eelarveaasta kohta.

20. Riigikontroll hindas, kas auditeeritute arengukavad hõlmavad sisulises osas seaduses sätestatud perioodi. Eelseisvat kolme aastat ei

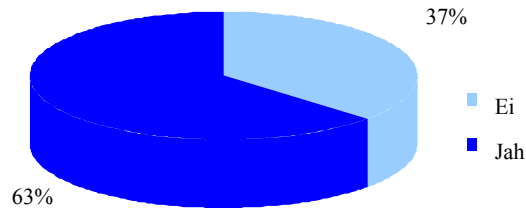
⁷ KOKS, § 37 lg 3

⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE) seletuskiri, koostatud 27.05.2004. a

⁹ Riigikogu stenogramm kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE) teise lugemise kohta, 25.11.2004

hõlmanud 2006. a oktoobri seisuga sisuliselt rohkem kui 1/3 auditeeritute arengukavadest¹⁰.

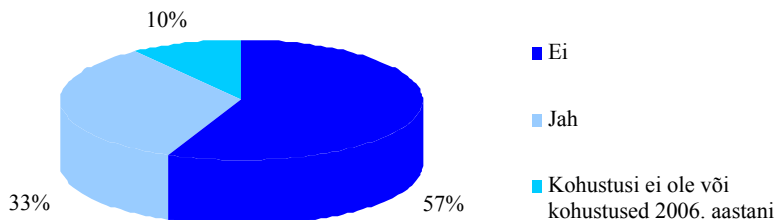
Joonis 2. Arengukavade jaotus selle järgi, kas hõlmavad eelseisvat kolme aastat (2006. a oktoobri seisuga)



Allikas: Riigikontroll

21. 90%-l auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest oli 30.09.2006. a seisuga varalisi kohustusi vähemalt aastani 2010, seejuures oli kõige pikema tähtajaga kohustus kuni aastani 2025. Rohkem kui pooled auditeeritustest ei olnud arengukava kavandanud varalisi kohustusi käsitlevas osas varaliste kohustustega samaks perioodiks.

Joonis 3. Arengukavade jaotus selle järgi, kas hõlmavad varaliste kohustuste osas sama pikka aega (2006. a oktoobri seisuga)



Allikas: Riigikontroll

¹⁰ Eelseisvat kolme aastat ei hõlmanud Suure-Jaani, Jõhvi, Väike-Maarja, Avinurme, Muhu, Noarootsi, Otepää, Peipsiääre ja Võnnu valla ning Loksa ja Mustvee linna arengukavad. Pärast 2006. a oktoobrit on Riigikontrollile teadaolevalt uue arengukava kinnitanud Võnnu, Jõhvi, Suure-Jaani ja Väike-Maarja vald ning Loksa linn.

22. Kõigis auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustes oli arengukava kehtestatud konkreetse aastani. Auditeeritud mõistsid seaduses esitatud nõuet pikemaajaliste varaliste kohustuste arengukavas kajastamise kohta valdavalt selliselt, et arengukava lõppdaatum peab olema seotud varaliste kohustuste pikkusega, seda ka näiteks 30-aastase tähtajaga kohustuste korral. Enamiku auditeeritute esindajaid leidsid, et selle nõude täitmine on ebareaalne ning tegelikkuses on arengukavas jäetud pikemaajaliste varaliste kohustuste olemasolu üldse märkimata.

23. Riigikontrolli hinnangul on nõue, et arengukava peaks andma informatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuse pikaajaliste varaliste kohustuste kohta, põhjendatud, sest see mõjutab arengukavas ette nähtud investeeringute tegemise võimalusi. Avalikkusel on oluline teada, millal vabaneb uuteks investeeringuteks raha, mida lähitulevikus kasutatakse olemasolevate kohustuste katmiseks. Samas viitab auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksuste esindajate valdav arusaam, et pikemaajalise varalise kohustuse korral peab kogu arengukava olema kehtestatud samaks perioodiks, KOKSi asjakohase sätte sõnastuse ebaselgusele. Riigikontrolli hinnangul oleks ebareaalne kõigi investeeringute kavandamine varaliste kohustuste kehtivuse ajaks, kuna kohaliku omavalitsuse üksustel on varalisi kohustusi väga pikaks perioodiks.

24. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga: Algatada seaduse muudatus, millega asendatakse nõue, et arengukava peab varalisi kohustusi käsitlevas osas olema kavandatud varaliste kohustuste kehtivuse perioodiks, nõudega, et arengukava peab sisaldama infot pikaajaliste varaliste kohustuste kohta.

Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatavas KOFS-i eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga.

Rahandusministri vastus: KOFS-i eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga ehk kui KOV-il on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, tuleb arengukavas esitada andmed arengukava kehtivust ületavate varaliste kohustuste kohta.

Arengukava kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel

Kas teadsite, et

Türi vald moodustus endise Türi valla, Türi linna, Kabala valla ja Oisu valla ühinemisel.

Jõhvi vald moodustus endise Jõhvi valla ja Jõhvi linna ühinemisel.

Suure-Jaani vald moodustus endise Suure-Jaani valla, Suure-Jaani linna, Olustvere valla ja Vastemõisa valla ühinemisel.

Väike-Maarja vald moodustus endise Väike-Maarja valla ja Avanduse valla ühinemisel.

Ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste arengu kavandamise regulatsioon ei ole piisav

25. Auditi valimisse kuulus ka neli 2005. a ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksust: Türi, Jõhvi, Väike-Maarja ja Suure-Jaani vald. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemislepingus reguleerida arengukavade kehtivus. Täpsemaid juhiseid selle kohta, millal tuleb vastu võtta ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava, seadusest ei tulene.

26. Valdade ühinemislepingutes lepiti kokku, et uue arengukava vastuvõtmiseni kehtivad senised kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad nendel territooriumidel, kus nad enne ühinemist kehtestati. Suure-Jaani vald võttis uue arengukava vastu 2007. a juunis, ülejäänud vallad 2006. a lõpus või 2007. a alguses. Seega tegutsesid moodustunud kohaliku omavalitsuse üksustest kolm *ca* ühe aasta ning üks *ca* poolteist aastat mitme eri sisuga arengukava alusel.

27. Investeeringuid kavandasid auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused ühinemisel erinevalt. Kahe moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse (Türi valla ja Suure-Jaani valla) ühinemislepinguga kehtestati neljaks aastaks prioriteetsete investeeringute finantseerimise kava, mis sisaldab infot investeeringute, nende maksumuste ja kohaliku omavalitsuse üksuse omafinantseeringu osa kohta. Ülejäänud kahe kohaliku omavalitsuse üksuse (Jõhvi valla ja Väike-Maarja valla) ühinemislepinguga kehtestati samuti investeeringute kava, kuid see käsitles vaid riigieelarvest eraldatud ühinemistoetuse arvelt tehtavaid investeeringuid, mitte moodustunud valla investeeringuid tervikuna.

28. Riigikontroll mõnab, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava projekti koostamine ühinemislepingu sõlmimise eel on liialt ajamahukas tegevus. Riigikontrolli hinnangul tuleks seesuguse kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava hakata ette valmistama hiljemalt pärast ühinemislepingu sõlmimist, et ajavahemik ühinemise jõustumisest uue arengukava vastuvõtmiseni oleks võimalikult lühike. Mitmete arengukavade üheaegne kehtimine võib tekitada segadust nii avalikkuses kui ka investeerimisotsuste tegijates. Soodustamiseks uue arengukava võimalikult kiiret vastuvõtmist tuleb Riigikontrolli arvates ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmise tähtaeg sätestada seaduses.

29. **Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile:** Algatada seaduse muudatus, millega määratakse ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmise tähtaeg.

Regionaalministri vastus: Kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) ühinemise soodustamise seaduse § 9¹ on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise korral korraldavad ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud ühinemislepingu koostamise, kus sätestatakse muu hulgas ühinenud omavalitsusüksuste arengukavade kehtivus. Seega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 37 sätestatud arengukava olemasolu nõue on tagatud ning uus kohaliku omavalitsuse üksus peab kindlustama oma arengu eesmärgi määratleva ja nende elluviimise võimalusi kavandava dokumendi vastuvõtmise seadusega sätestatud ajapiirides.

Riigikontrolli kommentaar: Ilmselt on regionaalminister oma vastuses soovinud viidata Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele, mitte kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusele, kuna viimases viidatud paragrahvi ei ole. Riigikontrollile jääb ebaselgeks, mida regionaalminister „seadusega sätestatud ajapiiride” all silmas peab. KOKSi kohaselt peab valla või linna kehtiv arengukava mis tahes eelarveaastal hõlmama vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat ning kui vallal või linnal on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema nimetatud varalisi kohustusi käsitlevas osas kavandatud selleks perioodiks. Seega võib ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tegutseda mitme arengukava (ühiks vallaks või linnaks ühinenud omavalitsuste arengukavade) alusel niikaua, kuni need vastavad KOKSis toodud nõudele kehtivuse tähtaja osas. Kuna selliste arengukavade alusel tegutsemine võib sõltuvalt arengukavade tähtaegadest venida väga pikaks, siis ei pea Riigikontroll olemasolevat regulatsiooni piisavaks, et

kavandada ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsuse arengut (sh investeeringuid) efektiivselt.

Väike-Maarja valla kommentaar: Eelnõu p-de 28 ja 29 osas märgime, et tähtaja määramisel ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseks tuleks arvestada, et see oleks arengukava vastuvõtmiseks piisav. Üldjuhul on kohalikud omavalitsused ise huvitatud arengukava kiirest vastuvõtmisest, kuid arvestades vajadust kaasata arengukava menetlemisesse võimalikult palju huvigruppe ning koostatava dokumendi mahukust, ei ole meie arvates võimalik oluliselt varem arengukava vastu võtta. Väike-Maarja valla arengukava aastateks 2007–2014 kehtestati 27.02.2007. a ja sellele eelnes põhjalik menetlus valdkondade kaupa moodustatud töögruppides ja volikogu komisjonides.

Arengukavade avalikustamine

Arengukavad pole alati täies mahus veebilehel avalikustatud

30. Pärast volikogu poolt vastuvõtmist tuleb arengukava avalikustada valla- või linnavalitsuse veebilehel.¹¹

31. Ligikaudu 2/3 auditeeritud kohalike omavalitsuste arengukava oli auditi ajal veebilehel täies mahus avalikustatud, kuigi mõnel juhul ei olnud arengukava ja selle lisad avalikustatud kompaktselt ühes kohas. Ülejäänud omavalitsustel esines arengukavade avalikustamisel mitmeid puudusi:

- avalikustatud ei ole ühtegi arengukava versiooni (Avinurme vald);
- avalikustatud on vaid arengukava esialgne versioon, hilisemaid muudatusi ei ole sisestatud (nt Elva linn, Peipsiääre vald);
- eraldi on avalikustatud arengukava vana (esialgne) versioon ja selle muudatused, kehtiva arengukava terviktekst pole kättesaadav (Ülenurme vald);
- arengukava on avalikustatud ilma lisadeta, sh ei ole avalikustatud arengukava lisaks olnud investeeringute kava (nt Võhma linn, Mustvee linn);
- ühinemise tulemusel moodustunud valla (Väike-Maarja vald) veebilehel on kättesaadav ainult ühe ühinenud omavalitsuse arengukava, kuigi auditi ajal kehtisid valla territooriumil juriidiliselt mõlema ühinenud valla arengukavad.

Mõned kohaliku omavalitsuse üksused muutsid kõik arengukava osad veebilehel kättesaadavaks pärast seda, kui Riigikontroll sellele tähelepanu juhtis (nt Mäetaguse vald).

32. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et selleks, et asjaomased asutused ja avalikkus saaks vajalikul ajahetkel tutvuda kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava ning selles sisalduvate prioriteetidega, peavad kohaliku omavalitsuse üksused avalikustama kehtiva arengukava

¹¹ KOKS, § 37 lg 6

koos kõigi olemasolevate lisadega veebilehel ja arengukava muudatused jõudma veebilehele kohe pärast vastava otsuse jõustumist.

Arengukavade esitamine maavanemale ja Siseministeeriumile on olnud juhuslik

33. Arengukava tuleb esitada maavanemale ja Siseministeeriumile hiljemalt üks kuu pärast seda, kui volikogu on teinud otsuse arengukava vastu võtta või muuta.¹²

Kas teadsite, et

maavanemale tuleb arengukava esitada selleks, et ta saaks täita oma ülesannet maakonna tasakaalustatud arengu tagamisel ning vajalikul hetkel suunata kohaliku omavalitsuse üksusi.

Siseministeeriumile tuleb arengukava esitada põhjusel, et ministeeriumil kui arendustegevust koordineerival asutusel on vajadus olla kursis, saada tagasisidet, suunata ja vaadata kohe arengukavadest järgi, kas rahataotlus on arengukavas põhjendatud.

KOKSi muutmise seaduse eelnõu (407 SE) seletuskiri, koostatud 27.05.2004

34. Hoolimata 2004. a KOKSi muutva seaduseelnõu seletuskirja põhjendustest, miks on vajalik esitada arengukavad maavanemale ja Siseministeeriumile, järeltas Riigikontroll auditeeritute selgituste põhjal, et arengukavade esitamine nimetatud institutsioonidele on olnud juhuslik. Osa kohaliku omavalitsuse üksustest on esitanud mõlemale institutsioonile iga kord nii arengukava kui ka selle muudatused, osa on esitanud ainult arengukava esialgse versiooni, osa on esitanud dokumendid ainult maavanemale ning osa ei ole üldse esitanud. Mõned vallad ja linnad on oma mahukad arengukavad saatnud iga kord paberikandjal, mis ei lähe kokku Eestis heaks kiidetud elektroonilise dokumendihalduse põhimõtetega. Enamik auditeeritute esindajaid ei pidanud arengukava eraldi saatmist riigiasutustesse otstarbekaks ja leidsid, et piisaks, kui huvitatud institutsioonid saaksid arengukavaga tutvuda valla- või linnavalitsuse veebilehel.

35. Kuna kõik kohaliku omavalitsuse üksused ei ole kehtivaid arengukavasid maavanemale ja Siseministeeriumile esitanud, ei ole riigil terviklikku ülevaadet kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteetidest ja vajaduse korral peab neid muudest allikatest täpsustama. Seega ei täida arengukavade esitamine maavanemale ja Siseministeeriumile oma eesmärki. Arengukavade korrektsel avalikustamisel veebilehel saaks asjaomased riigiasutused vajaliku informatsiooni sealt.

36. **Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile:** Algatada seaduse muudatus, millega tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus esitada arengukava maavanemale ja Siseministeeriumile.

Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et omavalitsusüksuste arengukava on vastavalt KOKS-i § 37 lg 6 valla- või linna veebilehel avalikustamisele kuuluv dokument, seega on maavalitsustele ja Siseministeeriumile kättesaadav. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p-st 1 maavanemale pandud ülesandest tagada maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng ja vajadusest hinnata erinevate projektide vastavust kohalike omavalitsuste arengukavadele, on maavanemal oluline olla kursis kohalike omavalitsuste arengukavade hetkeseisuga. Sellekohane teave on oluline maakonna arengu kavandamisel ning järelevalve teostamisel.

Oluliseks peame kohustust teavitada maavanemat arengukavade muutmise ja vastuvõtmise ühes viitega dokumendi asukohale veebis.

Rahandusminister märkis oma vastuses, et kontrolliaruandes regionaalministrile tehtud ettepanekuga algatada seaduse muudatus,

¹² KOKS, § 37 lg 6

millega tunnistatakse kehtetuks KOV-i kohustus esitada arengukava maavanemale ja Siseministeeriumile, on KOFS-i eelnõus arvestatud.

37. Seoses arengukava avalikustamise küsimusega peab Riigikontroll vajalikuks juhtida kohaliku omavalitsuse üksuste tähelepanu sellele, et üldist tähtsust omavad kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu määrused tuleb saata Riigikantseleile¹³, kes avaldab need elektroonilises Riigi Teatajas¹⁴. Riigikontrolli hinnangul on arengukava ja seda muutvad õigusaktid kindlasti üldist tähtsust omavad määrused. Paraku oli elektroonilises Riigi Teatajas avalikustatud auditeeritud kohaliku omavalitsuste arengukavadest vähem kui 1/3.

Arengukava muutmine ja täitmise jälgimine

Arengukavasid ei vaadata tähtaegselt läbi ja nende täitmist ei analüüsita

38. Kehtiva seaduse kohaselt peab volikogu hiljemalt iga aasta 1. oktoobriks vaatama valla või linna arengukava läbi ning võtma vastu otsuse selle täitmise ja vajaduse korral muutmise kohta.¹⁵ Kuna arengukava peab olema koostatud vähemalt kolmeks eelseisvaks eelarveaastaks, tuleb arengukava muuta, kui ta mingil hetkel enam seda perioodi ei hõlma. Lisaks on arengukava aluseks iga-aastase eelarve koostamisel,¹⁶ ja selleks, et eelarvesse investeeringute planeerimisel lähtuda arengukavast, tuleb enne eelarve koostamist või selle koostamise käigus hinnata senise arengukava täitmist ja vajaduse korral arengukava muuta.

Kas teadsite, et

ehitustegevus oli Statistikaameti andmetel 2007. a I kvartalis 2006. a I kvartaliga võrreldes 15,6% kallim. 2006. a oli kallinemine võrreldes eelneva aastaga 10,3 ja 2005. a 7,3%.

39. Kui arengukava sisaldab punktis 16 kirjeldatud alustel koostatud investeeringute kava, on vajalik igal aastal täpsustada ka tulevaste investeeringuobjektide võimalikke maksumusi ja vajaduse korral investeeringute kava korrigeerida. Muutuste tõttu kohaliku omavalitsuse üksuse välis- või sisekeskkonnas võib mõne investeeringukomponendi prognoositav maksumus oluliselt kallineda, ilmekaks näiteks on viimastel aastatel hüppeliselt tõusnud ehitushinnad. Seetõttu suureneb ka raha hulk, mis on vajalik investeeringute kava elluviimiseks. Investeeringute kava läbivaatamine vähemalt korra aastas ja vajaduse korral selle muutmise võimaldaks tulevaste investeeringuobjektide maksumuse kohta esitada tunduvalt reaalsemaid prognoose. Auditeeritustest oli 2006. a 1.oktoobriks arengukava muutnud, võtnud vastu uue arengukava või otsustanud pikendada arengukava kehtivust või arengukava mitte muuta alla poolte kohaliku omavalitsuse üksustest. Ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksused võtsid vastava otsuse vastu pärast 1.oktoobrit või ei teinud seda üldse. Seejuures ei käsitletud ükski eelnimetatud otsustest arengukava täitmist. Mitmete auditeeritute selgituse kohaselt on arengukava täitmist volikogu tasandil arutatud, kuid seda pole otsusena fikseeritud. Otepää valla, Mustvee linna, Püssi linna ja Noarootsi valla arengukava muutmise või täitmise kohta pole pärast arengukava kehtestamist vastu võetud ühtegi otsust, kuigi arengukavad on kehtestatud aastatel 2003–2004.

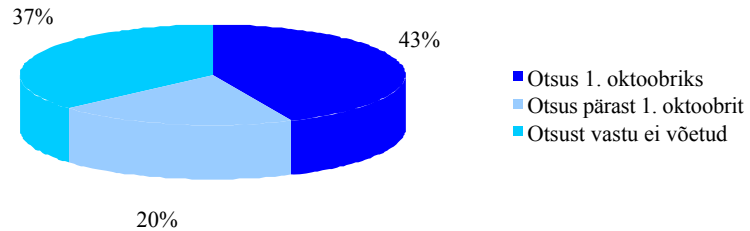
¹³ KOKS, § 23 lg 6

¹⁴ Riigi Teataja seadus, § 2 lg 14¹

¹⁵ KOKS, § 37 lg 7

¹⁶ KOKS, § 37 lg 8 p 1

Joonis 4. Ülevaade arengukava läbi vaatamise ning vajaduse korral muutmise kohta 2006. a



Allikas: Riigikontroll

40. Riigikontroll palus mitme auditeeritud valla ja linna esindajal hinnata, kas seaduses sätestatud tähtpäev (1. oktoober) on arengukava läbivaatamiseks ja vajaduse korral muutmiseks põhjendatud ning enamik neist leidis, et nimetatud tähtpäev on mõistlik. Samas leidsid üksikute auditeeritud esindajad, et arengukava muudatused tuleks kinnitada koos eelarve kehtestamisega. Mõnede auditeeritud esindajad olid seisukohal, et arengukava muutmine on raskendatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise aastal, kus lahkuv volikogu peab valitavale volikogule prioriteetid ette kirjutama.¹⁷

41. Kokkuvõttes on arengukavade muutmise ja täpsustamise protsess auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustes korraldatud väga erinevalt. Arengukava muutmine võib tähendada näiteks investeeringute kava täpsustamist ja pikendamist kolmanda eelarveaasta osas kui ka näiteks nimetatud kava kehtestamist ainult järgmiseks eelarveaastaks. 1. oktoobriks 2006 oli otsus arengukava muutmise kohta vastu võetud ning aastani 2009 kehtiv (st kolme eelseisvat eelarveaastat hõlmav), investeeringuobjekte ning nende rahalist maksumust sisaldav arengukava ainult seitsmel auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksusel (Viimsi vald, Narva linn, Türi vald, Pärnu linn, Elva linn, Mäetaguse vald, Võhma linn).

42. Seega ei võtnud enamik auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksuseid seaduses sätestatud tähtpäevaks vastu otsust arengukava muutmise kohta ning ükski neist ei võtnud vastu otsust arengukava täitmise kohta. Riigikontrolli hinnangul võib see olla osaliselt tingitud asjaolust, et paljude kohaliku omavalitsuse üksuste puhul hõlmas arengukava 1. oktoobri seisuga kolme eelseisvat eelarveaastat küll formaalselt, kuid ei teinud seda sisuliselt, st arengukavas puudusid rakenduslikud meetmed kolme eelseisva eelarveaasta osas. Riigikontrolli hinnangul aitaks punktis

¹⁷ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 2 kohaselt valitakse volikogu valimisaasta oktoobrikuu kolmandal pühapäeval, s.o pärast arengukava muutmise tähtpäeva.

16 sätestatud investeringute kavade seadustamine kaasa ka ühtsema praktika tekkimisele arengukavade muutmise osas.

43. Arengukava läbivaatamise toiming ei tohiks Riigikontrolli hinnangul valimiste aastal erineda samast toimingust muudel aastatel. Arengukava peaks olema laiapõhjaselt koostatud dokument, mis määrab valla või linna eesmärgid ja rakenduslikud meetmed nende saavutamiseks pikemas perspektiivis. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu või täitevorganite koosseisu muutumine ei tohiks valla või linna laiapõhjaselt kokku lepitud prioriteete sellisel määral mõjutada, et arengukava muutmise peaks otsustama uus valitav volikogu.

44. Enamiku auditeeritute esindajad leidsid, et 1.oktoobriks on raske anda hinnangut arengukava täitmisele jooksva aasta osas. Eriti raskendatud on see nendes kohaliku omavalitsuse üksustes, kellel on arengukavad, milles sisaldub rahaline mõõde, ja suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes, kus aasta lõpus võidakse eelarvet olulises osas korrigeerida, nii et see mõjutab arengukava täitmist. Enamiku auditeeritute esindajate hinnangul peaks arengukava täitmist hindama eelarveaasta lõpu seisuga.

45. Riigikontroll leiab, et kui vaadata arengukava laiemalt, saab selles fikseeritud eesmärkide täitmist hinnata alles pikemas perspektiivis. Investeering on üldjuhul vahend eesmärkide saavutamiseks, näiteks kergliiklustee ehitamine võib olla vahend tervislike eluviiside propageerimiseks elanikkonnas. Küll saab igal aastal hinnata investeeringute kava täitmist antud aasta jooksul, kui kava sisaldab mõõdetavaid näitajaid. Kuna aga arengukava investeeringute kava on üldjuhul koostatud eelarveaastate kaupa, mis lõpevad 31. detsembril, on Riigikontrolli hinnangul otstarbekas informeerida avalikkust investeeringute kava täitmisest pärast eelarveaasta lõppu. Kuna kohaliku omavalitsuse üksused kinnitavad raamatupidamise seaduse kohaselt majandusaasta aruande aasta lõpu seisuga, võiks investeeringute kava täitmist Riigikontrolli arvates analüüsida majandusaasta aruande koosseisus. Investeeringute kava täitmise analüüs majandusaasta aruande koosseisus ei takista kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu arengukava täitmist täiendavalt analüüsima ja vastavaid otsuseid vastu võtmast mis tahes ajahetkel. Ka enamiku auditeeritute arvates oleks arengukava täitmisele hinnangu andmine majandusaasta aruandes mõistlik lahendus.

46. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga: Algatada õigusaktide muudatus, millega tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus võtta 1.oktoobriks vastu otsus arengukava täitmise kohta ja kohustatakse kohaliku omavalitsuse üksust esitama arengukava (investeeringute kava) täitmise aruanne majandusaasta aruande koosseisus.

Regionaalministri vastus: Nõustume ettepanekuga. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava KOF-i eelnõus nähakse ette, et tegevusaruandes esitatakse ülevaade arengukavas vastavaks eelarveaastaks ette nähtud eesmärkide täitmisest.

Rahandusministri vastus: KOFS-i eelnõus kaotatakse arengukava täitmise kohta otsuse vastu võtmise kohustus ning nähakse ette, et majandusaasta aruande tegevusaruandes esitatakse ülevaade arengukavas vastavaks eelarveaastaks ette nähtud eesmärkide täitmisest, sealhulgas olulisematest investeeringutest.

Arengukavade omavaheline koostöö

Erinevad arengukavad pole tihti omavahel seotud

47. Kõik seaduse alusel kohalikele omavalitsusele kohustuslikud valdkonnapõhised arengukavad (vt tabel 2) peavad olema seotud valla või linna arengukavaga ning peavad moodustama ühtse arengukava dokumentatsiooni. Iga omavalitsus võib teha lisaks nii palju erinevate valdkondade arengukavasid kui vajalikuks peab, aga ka need peavad olema koostöös valla või linna üldise arengukavaga. Kuigi mõningates seadustes (jäätmeseadus, sotsiaalhoolekande seadus) nähakse valdkonnapõhist arengukava üldise arengukava osana, on enamikul kohaliku omavalitsuse üksustest (vahel ministeeriumi või projekti rahastaja seisukohal põhinev) arusaam, et valdkondlik arengukava tuleb koostada eraldi dokumendina. Riigikontroll on käesolevas aruandes valdkonnapõhiseid arengukavasid käsitledes pidanud silmas ka munitsipaalasutuste arengukavasid.

48. Kohustuslikest valdkonnapõhistest arengukavadest on enamik auditeeritustest kehtestanud koolide ja lasteaedade arengukavad. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni (ÜVK) arendamise kava oli auditeerimise hetkel 14-l auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksusel. 11 auditeeritud oli ÜVK arendamise kava koostamisel, kehtestatud vaid mõnes piirkonnas või kehtestatud muu nime all. Jäätmekava oli auditeerimise hetkel eraldi dokumendina 17-l auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksusel, sotsiaalhoolekande arengukava oli kehtestanud ainult Viimsi vald, noorsootöö põhisuunad või arengukava Pärnu ja Narva linn, ühistranspordi arengukava ei olnud ühelgi auditeeritustest. Lisaks on mitmed kohaliku omavalitsuse üksused kehtestanud valdkondlikke arengukavasid omal initsiatiivil valdkondades, kus selle on tinginud vajadus valdkonda analüüsida või hankida kava abil sinna täiendavaid rahalisi vahendeid.

49. Riigikontroll võrdles pisteliselt suuremate investeeringute aluseks olevaid valdkondlikke arengukavasid (ÜVK arendamise kava, jäätmekava, haridusasutuste arengukavad) üldise arengukavaga ja tuvastas mitmeid juhtumeid, kus valdkondlikus arengukavas kavandatud investeeringud ei olnud üldise arengukavaga koostöös. Mitmetes ÜVK arendamise kavades ja jäätmekavades on vastavate sektorite arendamiseks nähtud ette oluliselt suuremal hulgal investeeringuid kui üldises arengukavas. Samuti käsitlevad mitmete haridusasutuste arengukavad investeeringuid, mida ei ole kajastatud üldises arengukavas. Ka projektipõhiselt on kohaliku omavalitsuse üksused taotlenud toetusi ja rahastajad otsustanud neid eraldada investeeringutele, mis kajastusid erinevates valdkondlikes strateegiadokumentides (näiteks Harku vallas jäätmejaama ehitus ja Tilgu sadama taastamine, Märjamaa vallas jäätmejaama ehitus), kuid ei kajastunud üldise arengukava investeeringuid käsitlevas osas.

50. Auditeeritute esindajate selgituste kohaselt olid enamlevinud arengukavade vastuolude põhjused järgmised:

- Valdkondlik arengukava on koostatud seadusest tuleneva nõude tõttu; raha valdkondliku kava elluviimiseks ei ole.
- Puudub töajõud, kes suudaks arengukavadega seonduvat koordineerida, sh valdkondlikud arengukavad üldise arengukavaga vastavusse viia.

51. Mõnes suuremas kohaliku omavalitsuse üksuses (näiteks Narva ja Pärnu linn) on olemas arengudokumentide menetlemist käsitlevad korrad, mille järgimine peaks tagama erinevate arengudokumentide omavahelise kooskõla. Osal suurematest auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest (Jõhvi ja Türi vald) on olemas haridusasutuste arengukavade kinnitamise korrad, mida haridusasutuste arengukavade menetlemisel valdade esindajate kinnitusel ka järgitakse ja mis peaks tagama koolide ja lasteaedade arengukavade kooskõla üldise arengukavaga.

52. Enamik auditeeritud on seisukohal, et valdkondlike arengukavade nõuded võiksid olla diferentseeritud ning väiksema linna ja valla puhul on enamikku valdkondi võimalik käsitleda üldise arengukava raames. Paljud valdkondlike arengukavade koostamise nõuded on sätestatud eeskätt suurlinnade vajadusi silmas pidades. Siseministeeriumi esindajate sõnul kooskõlastab ministeerium küll kõiki seadusi, mis koordineerivad kohaliku omavalitsuse tegevust, kuid valdkondlike seaduste koostajad ei kaasa ministeeriumi esindajaid loomeprotsessi ega arvesta tihti kohaliku omavalitsuse üksuste erineva suutlikkusega planeeritavate ülesannete täitmisel ega prognoosi, milliseid kulusid seaduse vastuvõtmine kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks kaasa toob.

53. Riigikontrolli hinnangul on eri rahastamisvõimaluste tekkimine loonud olukorra, kus kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab investeringutoetuse saamiseks mõnes valdkonnas vastava valdkonna arengukava, kuna see on rahastaja nõudmine. Rahastaja aga ei hinda investeringu vastavust valla või linna üldisele arengukavale, mistõttu üldise arengukava muutmine seoses valdkondliku arengukava kehtestamisega ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks primaarne. Kokkuvõttes viib see olukorrani, kus valla või linna valdkonnapõhised arengukavad ei ole kooskõlas üldise arengukavaga, üldine arengukava ei anna avalikkusele ülevaadet kohaliku omavalitsuse üksuse kõikide prioriteetide kohta ja vallal või linnal puudub ülevaade kõikidest oma arengudokumentidest.

54. Riigikontroll peab eeskujulikuks mõne tugevama arendussurvega või suurema kohaliku omavalitsuse üksuse (Viimsi vald, Pärnu ja Narva linn) initsiatiivi oma arengudokumentide süstematiseerimisel. Kuna sellistes linnades ja valdades on valdkonnapõhiste arengukavade koostamine olnud tingitud eeskätt omavalitsuse reaalsest vajadusest, on nende valmisolek arengudokumentide süstematiseerimiseks ka suurem. Nendes valdades või linnades, kus valdkondlik arengukava on koostatud kas ühekordse projektipõhise toetuse saamiseks või ainult seaduse täitmiseks, puudub tihti huvi või ressursid selle arengukava sidumiseks teiste olemasolevate arengukavadega.

55. Linnade ja valdade arenguvajadused on erinevad ja omavalitsuseti on erinev ka samasse valdkonda vajaminevate investeringute maht. Näiteks vajavad vallad ja linnad erinevas matus investeringuid oma veemajanduse kooskõlla viimiseks Euroopa Liidu nõuetega aastaks 2010.

Väga erinevad on kohaliku omavalitsuse üksuste vajadused ka näiteks energiamajanduse osas, haridusvõrgu korrastamisel või kohalike teede hooldamisel, kus seaduse järgi arengukava koostama ei pea, aga mõned vallad ja linnad on seda siiski vajalikuks pidanud. Ka sotsiaalhoolekande või jäätmekäitluse korraldamisel on vajadused erinevad, aga seadus nõuab nii suurlinnadelt kui väikevaldadelt selleks arengukavasid. Riigikontrolli hinnangul sõltub valdkonnapõhiste arengukavade vajadus kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa nii kohaliku omavalitsuse üksuse suuruselt kui ka valdkonda planeeritavate investeeringute mahust. Vald või linn on ise kõige pädevam langetama otsust, kas valdkonna korrastamiseks on otstarbekas koostada eraldi arengukava või käsitleda valdkonda tervikuna üldise arengukava raames.

56. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile: Analüüsida seadustega nõutud kohaliku omavalitsuse üksuste valdkonnapõhiste arengukavade vajalikkust (sh nõudeid valdkonnapõhiste arengukavade sisule) ja vajaduse korral teha ettepanekud vastavate nõuded diferentseerida või kaotada, lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuse suuruselt või valdkonnas kavandatavate investeeringute mahust. Mitte kooskõlastada seadustes uute valdkonnapõhiste arengukavade nõuet, kui valdkonna arengusuundi on võimalik käsitleda kohaliku omavalitsuse üksuse üldise arengukava raames.

Regionaalministri vastus: Valdcondlike arengukavade koostamise kohustuse kaudu riik suunab seaduste alusel iseseisvalt tegutsevaid kohaliku omavalitsuse üksusi. Tulenevalt Siseministeeriumi valitsemisala arengukavast oleme kavandanud analüüsida ja ajakohastada kohaliku omavalitsuse alaseid õigusakte aastatel 2008–2009. a, kaasates teadusasutusi ja eksperte.

Saneerimiskava kooskõla arengukavaga

Kas teadsite, et

2006. a anti finantsraskustes kohaliku omavalitsuse üksustele 23 miljonit krooni saneerimistoetust. Kokku tegutseb Eestis 2007. a aprilli seisuga saneerimiskava alusel 8 kohaliku omavalitsuse üksust.

Saneerimistoetust saanud valdade ja linnade saneerimiskava kooskõla arengukavaga pole reguleeritud

57. Viimaste aastate riigieelarves on ette nähtud summad finantsraskustes kohaliku omavalitsuse üksuste toetamiseks. Toetuse saamise eelduseks on volikogu kinnitatud ja Rahandus-, Sise- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga kooskõlastatud saneerimiskava. Saneerimiskavas on ära toodud kohaliku omavalitsuse üksuse tegevused kolmeks järgmiseks aastaks tegevusvaldkondade kaupa ning selle lisadeks on kõikide saneeritavate puhul ühesuguse ülesehitusega finantsplaan ja investeeringute tabel. Kehtivates õigusaktides ei ole määratletud saneerimiskavade seost saneeritava kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavaga, mistõttu võivad üheaegselt kehtida kaks erinevat kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute kava sisaldavat dokumenti.

58. Auditi valimisse kuulus neli kohaliku omavalitsuse üksust (Püssi linn, Võhma linn, Võnnu vald, Mustvee linn), mis tegutsevad saneerimiskava alusel. Need kohaliku omavalitsuse üksused on saanud riigilt kokku ca 16,1 mln krooni saneerimistoetust (2005. a Püssi linn ca 4,3 mln krooni ja 2006. a Püssi linn 2,5 mln krooni, Võhma linn 4,3 mln krooni, Võnnu vald 4 mln krooni ja Mustvee linn 1 mln krooni).

59. Saneerimistoetust tohib kasutada üksnes riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus näidatud eesmärkidel. 2006. a saneerimistoetuse kasutamiseks sõlmitud lepingute kohaselt ei või kohaliku omavalitsuse üksus olulises osas muuta saneerimiskava ilma Rahandusministeeriumi

loata. Ükski saneerimistoetust saanud auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest ei olnud 2006. a kinnitatud saneerimiskava ühegi õigusaktiga sidunud arengukavaga.

60. Seadusest ei tulene saneerimiskava veebilehel avalikustamise kohustust. Vaatamata sellele kontrollis Riigikontroll saneerimiskava avalikustamist saneeritava kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel, kuna saneerimiskava sisaldab valla või linna lähiaastate tegelikke prioriteete ja nende elluviimise võimalusi. Saneerimiskava alusel tegutsevatest auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest ei olnud auditeerimise hetkel saneerimiskava oma veebilehel avalikustanud Mustvee linn, Võhma linn ega Võnnu vald. Püssi linn ei olnud avalikustanud saneerimiskava lisadeks olevat finantsplaani ja planeeritavate investeeringute tabelit.

61. Püssi linna arengukava kehtestati 2004. a novembris ning pärast seda pole kava kordagi muudetud. Püssi linna arengukava lahutamatuks osaks on ka saneerimiskava ajavahemikuks 2004–2007 koos finantsplaaniga, mille alusel maksti linnale 2005. a ca 4,3 miljonit krooni olemuslikult ühekordset saneerimistoetust. Püssi linn ei muutnud kordagi saneerimiskava ega võtnud saneerimiskava täitmise kohta vastu ühtegi otsust, kuigi mitmeid saneerimiskavas ette nähtud tegevusi ei suudetud täita. 2006. a novembris kinnitati uus saneerimiskava koos finantsplaaniga aastateks 2006–2009 ja selle alusel maksis riik linnale taas saneerimistoetust. Nimetatud saneerimiskava enam arengukavaga ei seotud.

62. Riigikontrolli hinnangul peaks saneerimistoetus olema oma olemuselt ühekordseks abinõuks finantsraskuste ületamisel ning seetõttu peaks olema maksimaalselt tagatud saneerimiskava ning selle lisade (finantsplaani ja investeeringute kava) järgimine ja täitmine. Kui mingil põhjusel ei õnnestu saneerimiskava täita või on vajalik finantsplaani või investeeringute kava täpsustamine, tuleks saneerimiskava kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga vastavas osas muuta. Kuna arengukava ei saa oma olemuselt olla saneerimiskavaga vastuolus, oleks otstarbekas antud dokumendid siduda. Saneerimiskava peaks täies ulatuses (koos lisadega) olema avalikustatud valla või linna veebilehel ja seda koos arengukavaga, kuna saneerimiskava annab selle kehtimise perioodil ülevaate kohaliku omavalitsuse üksuse tegelikest tegevussuundadest ja piirangutest.

63. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga: Algatada seaduse muudatus, millega määratletakse saneeritavate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul saneerimiskava ja arengukava seosed, määratakse saneerimiskava läbivaatamise ja täitmise kohta aruandmise kord ning kehtestatakse kohustus avalikustada saneerimiskava täies mahus veebilehel.

Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse seaduse eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga.

Rahandusministri vastus: Kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse seaduse eelnõus on antud ettepanekuga arvestatud.

**Eelarve, tehtud
investeeringute ja võetud
laenude tuginemine
arengukavale**

Investeeringud pole alati eelarves eristatavad

64. Seaduse kohaselt on arengukava aluseks valla- ja linnaeelarve koostamisele ning investeeringute kavandamisele. Et hinnata eelarvesse planeeritud investeeringute tuginemist arengukavale, peaks investeeringud olema eelarves eristatavad muudest kuludest.

65. Mitmetes Euroopa riikides on investeeringute- ehk kapitalieelarve (ingl. k. *capital budget*) põhitegevuse eelarvest (ingl. k. *operating budget*) eraldatud. Investeeringute eelarvet käsitletakse kui eelarvet, mis sisaldab detailseid eelarveid koos ajakavaga suurema maksumusega varade soetamiseks ning põhivarade renoveerimiseks ja remondiks. Investeeringute eelarve koostatakse üldjuhul pikaajalise planeerimise ja eelarvestamise käigus ja koondeelarve koostamisel seda täpsustatakse.¹⁸ Kuna investeeringute pikaajaliseks finantseerimiseks laenavad linnad ja vallad aina suuremaid summasid üha pikema tagasimaksetähtajaga, on pikaajalisel investeeringueelarvel programmilise juhtimisvahendi roll ühiskondlike ressursside kulutamisel pikema perioodi vältel.¹⁹ Eelarve avalikkuse põhimõtte näeb ette, et kõik eelarve menetluse etapid peavad olema avalikustatud määral, mis võimaldab igal kodanikul saada ülevaate kohaliku omavalitsuse eelarvepoliitikast.²⁰

66. Võttes arvesse nimetatud põhimõtteid, soovis Riigikontroll hinnata auditeeritute 2006. a eelarvete põhjal eelarves sisalduvate investeeringute vastavust arengukavale. Selleks analüüsis Riigikontroll auditeeritute 2006. a eelarveid koos lisade ja seletuskirjadega ning hindas, kas vastavate dokumentide koosmõjus on investeeringud avalikkusele lihtsalt ja läbipaistvalt objektide kaupa muudest kuludest eristatud.

67. Investeeringud olid muudest kuludest arusaadavalt eristatud 12 auditeeritul, seejuures tuli mitmel juhul ülevaate saamiseks kõrvutada eelarvet seletuskirjaga. Ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksuste puhul tuvastas Riigikontroll, et

- eristatavad olid ainult osa investeeringutest (nt projektidega seonduvad või laenude arvelt finantseeritavad investeeringud) või
- investeeringukulutused olid välja toodud üksnes tegevusalade kaupa, mitte objektiti (sageli nt teede-tänavate puhul) või
- investeeringud olid eraldi välja toodud üksnes esialgses eelarves, mitte lisaeelarvetes (või vastupidi) või
- investeeringud ei olnud üldse eristatavad.

¹⁸ S. Karu jt 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. – Eelarvestamise teoreetilised alused, lk 83. Tartu: Rafiko Kirjastus OÜ

¹⁹ Samas, lk 181

²⁰ Samas, lk 123

Kas teadsite, et

Võnnu valla 2006. aasta eelarve seletuskirjas olid välja toodud olulisemad rahapuudusel tegemata jäävad investeeringud, aga polnud aru saada, kas ja millised investeeringud eelarves sisalduvad.

Seejuures ei olnud kolm kohaliku omavalitsuse üksust²¹ koostanud eelarve seletuskirja. Riigikontrolli hinnangul peaks vähemalt 13 auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksust²² oluliselt suurendama investeeringute läbipaistvust oma eelarves.

68. Riigikontrolli analüüs investeeringute läbipaistvuse osas põhines eelarvel ja seletuskirjal, kuid samad dokumendid pole alati avalikkusele kättesaadavad, näiteks ei avalikusta paljud vallad ja linnad eelarve seletuskirju oma veebilehel. Mitmete auditeeritute esindajad selgitasid Riigikontrollile, et eelarve projekti käsitlemiseks esitati volikogule täiendavalt mitmeid illustreerivaid abimaterjale, kuid avalikustatud neid ei ole ja mõned ei pidanud seda ka oluliseks.

69. Riigikontrolli hinnangul peab eelarve olema läbipaistev mitte üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse organitele, asutustele ja ametnikele, vaid ka avalikkusele. Investeeringud peaksid objektiti olema eristatud kõigi tegevusalade kaupa (sh teed-tänavad), mitte ainult osaliselt. Kui mõnel juhul ei ole eelarvesse investeeringuid planeeritud, peaks seda Riigikontrolli hinnangul eelarves või seletuskirjas märkima.

70. Riigikontrolli ettepanek kohaliku omavalitsuse üksustele: Eristada eelarves avalikkusele läbipaistvalt investeeringud muudest kuludest, tuua eelarve seletuskirjas või lisa eraldi välja investeeringute nimekiri (objektide kaupa) ning avalikustada see kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel.

Auditeeritute vastus: Oma vastustes kontrolliaruande eelnõule nõustasid ettepanekuga **Haanja vald, Jõhvi vald, Käina vald, Loksa linn, Muhu vald, Mustvee linn, Mäetaguse vald, Narva linn, Noarootsi vald, Otepää vald, Püssi linn, Rae vald, Sindi linn, Türi vald, Viimsi vald, Võhma linn, Võnnu vald ja Ülenurme vald.** Mitmed nimetatud omavalitsustest juba toimivad ettepaneku kohaselt või lubasid ettepanekut oma edasises töös arvestada. Pikemalt vastasid ettepanekule Käina ja Muhu vald.

Käina valla vastus: Oleme väga päri sellega, et investeeringuid muudest kuludest eelarves välja tuua, sarnaselt personalikuludega. Samas ei saa seletuskirjas tuua täpselt välja nimekirja objektidest, kuhu investeeringud suunatakse. Probleeme võib tekkida projektipõhiste investeeringute kirjeldamisega. Kui on võimalus seletuskirjas kirjeldada projektipõhiseid investeeringuid ühe võimaliku nimekirjana ja seda kaasfinantseeringu fondi juures, on ettepanek otstarbekas.

Muhu valla vastus: Nõustume selle ettepanekuga ja kavatseme seda järgida 2008. a eelarve menetlemisel ja avalikustamisel. Leiame, et omavalitsusüksuste finantsilise võrreldavuse huvides on soovitatav investeeringute eelarves väljatoomise küsimus lisaks õiguslikult ühtselt reguleerida.

²¹ Püssi linn, Suure-Jaani ja Peipsiääre vald

²² Püssi, Narva, Loksa ja Võhma linn ning Suure-Jaani, Viimsi, Türi, Ülenurme, Koonga, Noarootsi, Orava, Haanja ja Võnnu vald

Elva linn, Harku vald, Kadrina vald, Märjamaa vald, Nissi vald, Suure-Jaani vald ja Väike-Maarja vald vastasid küll kontrolliaruande eelnõule, kuid ei avaldanud arvamust selle ettepaneku kohta.

Avinurme vald, Koonga vald, Orava vald, Peipsiääre vald ja Pärnu linn ei saanud vastust kontrolliaruande eelnõule.

71. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile: Analüüsida kohaliku omavalitsuse üksuste kapitali- ehk investeeringute eelarve põhitegevuse eelarvest eraldamise otstarbekust ning avalikustada selle analüüsi tulemused.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium ei näe vajadust kapitali- ehk investeeringute eelarve eraldamist põhitegevuse eelarvest. Vajalik informatsioon investeeringute kohta on eelarve-dokumentatsioonist ning raamatupidamisest ja eelarve täitmise aruandlusest kättesaadav. Mitmed KOV-id on eelarve seletuskirjades ära toonud põhivara soetamise projektid koos finantseerimise allikatega. Osadel KOV-idel on investeeringuprojektide arv ning maht väike ning nende KOV-ide jaoks oleks kapitalieelarve koostamise kohustuse panemine täiendav administratiivne koormus. Nimetatud KOV-ide osas ei annaks kapitalieelarve avalikkusele täiendavat informatsiooni.

72. Kuna auditeeritute eelarvetest pea pooltel ei olnud investeeringud arusaadavalt eristatud, ei olnud Riigikontrollil võimalik anda hinnangut, kas eelarve tugineb arengukavale või mitte.

Pooled auditeeritustest tegid investeeringuid, mida ei planeeritud arengukavas

73. Riigikontroll palus auditeeritel esitada andmed 2006. a esimeses kolmes kvartalis tehtud investeeringutest nende objektide kohta, millele tehtud kulutused olid suuremad kui 100 000 krooni. Esitatud andmeid võrdles Riigikontroll arengukavadega ja hindas kui paljud nendest objektidest sisaldasid ka arengukavas. Seejuures ei saanud Riigikontroll hinnata tehtud investeeringute rahalise mahu vastavust arengukavale, kuna paljudes arengukavades pole rahalist mõõdet välja toodud, vaid hindas üksnes objektide kattuvust.

74. Riigikontroll leidis, et pooled auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest olid vaadeldud perioodil teinud ühe või mitu üle 100 000 kroonise maksumusega investeeringut, mis ei sisaldunud arengukava investeeringuid käsitlevas osas. Ainult mõned neist investeeringutest olid Riigikontrolli hinnangul seletatavad ootamatult tekkinud vajadusega. Auditeeritustest oli Märjamaa vald teinud üle 100 000 krooni kulutusi vähemalt viiele, Harku vald, Loksa linn ja Rae vald vähemalt kolmele objektile, mida arengukava investeeringuid käsitlevas osas ei sisaldunud. Kolm auditeeritud olid vaadeldud perioodil ostnud kinnistuid hinnaga vahemikus ca 1,8 mln krooni kuni ca 4,1 mln krooni, mille soetamine ei olnud kavandatud arengukavas.

Auditeeritud olid laenu võtnud ja kapitalirenti kasutanud enamjaolt arengukavas ettenähtud investeeringuteks

75. Vald või linn tohib seaduse kohaselt laenu võtta ja kapitalirenti kasutada ainult arengukavas ette nähtud investeeringuteks.

76. Riigikontroll palus auditeeritud esitada andmed kehtivate üle 100 000 kroonise laenu- ja kapitalirendilepingute (välja arvatud sõidukite kapitalirendilepingute) kohta ja leidis, et auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused on 2005. a ja 2006. a laenu võtnud ja kapitalirenti kasutanud enamjaolt arengukavas ette nähtud investeeringuteks.

77. Siiski tuvastas Riigikontroll juhtumeid, kus laenu oli võetud arengukavas mittedisaldunud investeeringuks. Näiteks Märjamaa vald võttis 2006. a 11 mln krooni laenu, mida laenulepingu sõnastuse kohaselt oleks tulnud kasutada investeeringuteks vastavalt arengukavale, kuid laenu võtmise otsuses loetletud laenuga finantseeritavatest objektidest osa ei sisaldunud arengukava investeeringute kavas. Valla esindajate sõnul oli see tingitud sellest, et 2005. a võimukriisi tõttu jäi vallas arengukava läbi vaatamata ja järgmise aasta osas täpsustamata. Avinurme vald võttis 2005. a 2 mln krooni laenu AS Emajõe Veevärk aktsiate emiteerimiseks, et osaleda Ühtekuuluvusfondist rahastatavas Emajõe-Võhandu veemajandusprojektis, valla arengukava aga projektis osalemist ei käsitletud.

78. Samuti tuvastas Riigikontroll juhtumeid, kus laenulepingust ja/või laenu võtmise aluseks olevast volikogu otsusest ei selgunud laenu kasutamise otstarve. Nt Harku valla poolt 2005. a võetud laenu puhul ei selgunud laenu kasutamise otstarve laenulepingust ega selle aluseks olevast volikogu otsusest. Osal juhtudel sisaldas laenu kasutamise otstarve küll laenulepingus, aga ei sisaldunud selle aluseks olevas volikogu otsuses (Türi linn²³, Elva linn). Ühel juhul ei kattunud osaliselt laenulepingus ja selle aluseks olevas volikogu otsuses märgitud laenu kasutamise sihtotstarve (Loksa linn).

Ühtekuuluvusfondi kaudu toetab EL alates aastast 1994 oma liikmesriike, et aidata vähendada majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust ning stabiliseerida oma majandust.

Finantsplaneerimine kohaliku omavalitsuse üksustes

Finantsplaneerimine kohaliku omavalitsuse üksustes on nõrk ega moodusta koos arengukavaga ühtset juhtimissüsteemi

79. Kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringuid on Riigikontrolli arvates võimalik kavandada vaid juhul, kui vald või linn suudab olulises osas õigesti prognoosida rahalisi vahendeid, mille ulatuses on võimalik investeeringuid teha. Seejuures tuleb objektiivselt hinnata ka rajatavate investeeringuobjektide püsikulusid ning kohaliku omavalitsuse üksuse laenuvõimet.

Eelarvestrateegia – dokument, kus on aastate kaupa näidatud tulude ja kulude prognoos peamiste tulu- ja kululiikide kaupa, eelarveülejäägi või -puudujäägi määr ning kavandatavad finantseerimistingimused.

80. Kehtivad seadused ei kohusta kohalikke omavalitsusi koostama pikemaajalist finantsplaani. Linna või valla finantsraskustesse sattumise ennetamiseks on kehtestatud vaid laenukoormuse piirmäär.²⁴ Rahandusministeerium on ette valmistanud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse eelnõu, mis kohustab linna ja valda koostama eelarvestrateegiat järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme eelarveaasta kohta. Auditi eeslõpetuse käigus pidas Rahandusministeeriumi esindaja tõenäoliseks, et asjakohane eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 1. oktoobriks 2006, kuid mais 2007 seda veel tehtud ei olnud.

81. Riigikontroll peab eelarvestrateegia koostamist kohaliku omavalitsuse üksuse rahaliste vahendite planeerimiseks (sh

²³ Laenu oli võtnud endine Türi linn enne ühinemist Türi vallaks.

²⁴ VLES, § 8 lg 1 p-d 1 ja 2

investeeringute kavandamiseks) väga oluliseks. Kuigi eelarvestrateegia ei ole praegu seaduse kohaselt nõutav, kontrollis Riigikontroll auditi käigus, kas auditeeritud on eelarvestrateegia olemas. Seejuures käsitles Riigikontroll eelarvestrateegiana ka arengukava finantseerimis- põhimõtteid ja saneeritavate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul saneerimiskava finantsplaani. Riigikontroll tuvastas, et enamik auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksusi eelarvestrateegiana käsitletavat dokumenti kehtestanud ei olnud. Samuti leiti, et tulevase püsikulusid analüüsivad kohaliku omavalitsuse üksused üldjuhul vaid siis, kui investeeringule taotletakse projektipõhist toetust ning püsikulude analüüs on rahastajapoolseks nõudmiseks.

82. Ligikaudu pooled auditeeritust pidasid pikemaajalist eelarvestrateegiat vajalikuks; enamik ülejäänutest leidis, et eelarvestrateegia oleks vajalik, kuid selle koostamine oleks teostatav ainult juhul, kui samaks perioodiks oleks ette teada riigipoolsete eraldiste kujunemise alused ning riigipoolsed investeeringutoetused. Näiteks moodustab Mäetaguse valla esindajate sõnul valla 2007. a prognoositavatest tuludest ca 55% põlevkivi kaevandamise ressursimaksu ja ca 24% põhjavee erikasutustasu laekumine. Praegu laekub 50% ressursimaksust kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse. Kui see osakaal langeks näiteks põlevkivi kaevandamise tasu puhul 30%-ni, väheneks Mäetaguse valla tulubaas ca 12–13 miljoni krooni ehk pisut vähem kui neljandiku võrra. Kuna ilmastikuolude tõttu võivad põlevkivi kaevandamise mahud ja sellest tulenevalt ressursimaks erineda aastate kaupa oluliselt, siis on finantsplaneerimine ka stabiilse õiguskeskkonna puhul keeruline. Mäetaguse valla esindajad on seisukohal, et kui otsustatakse teha olulisi muudatusi kohaliku omavalitsuse tulubaasi reguleerivates seadustes, ei tohiks muudatused rakendada enne 3–5 aasta möödumist, vastasel juhul on kohaliku omavalitsuse üksusel võimatu pikemaajalise eelarvestamise või finantsplaneerimisega tegeleda.

83. Riigikontrolli hinnangul on valla ja linna arengut puudutavate andmete (arengu üldstrateegia ja seda toetav mitmeaastane finants- ja majandustegevuse plaan) koondamiseks otstarbekas luua ühtne infotehnoloogiline lahendus, kus sisalduks nii kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute kava kui ka pikemaajalise eelarve põhinäitajad, mis kinnitaks valla või linna suutlikkust investeeringute kava täita. Finantsplaneerimise infotehnoloogiline lahendus oleks kohaliku omavalitsuse üksustele abivahendiks pikemaajalise eelarvestrateegia koostamiseks ja tagaks avalikkusele võimaluse saada informatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuse finantsplaanidest. Infotehnoloogiline lahendus peaks aitama kohaliku omavalitsuse üksustel prognoosida ka tulevaste investeeringuobjektide püsikulusid ja sisaldama andmeid valdade ja linnade võetud rahaliste kohustuste kohta. Riigikontrolli hinnangul peab vastav infotehnoloogiline lahendus kõikides kohaliku omavalitsuse üksustes võimaldama ühetaoliste andmete esitamist, et avalikkus saaks võrreldavat informatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuste prioriteetide ja nende elluviimise suutlikkuse kohta. Seetõttu oleks mõistlik, kui lahenduse töötab välja ja juurutab riik ning teeb seda õigeaegselt, et finantsplaneerimise osas aktiivsemad vallad või linnad ei peaks endale samaotstarbelist tarkvara iseseisvalt hankima ja hiljem kohandama end võimalike muudatustega.

84. Osa auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest (nt Viimsi vald, Jõhvi vald, Sindi linn, Rae vald) kasutab või on kaalunud finantsplaneerimist hõlbustava tarkvara kasutuselevõtmist. Ühtse finantsplaneerimise tarkvara rakendamist toetasid rohkem kui pooled auditeeritud valdade ja linnade esindajatest. Neist kohaliku omavalitsuse üksustest suur osa leidis, et võimalik juurutatav tarkvara võiks pikemas perspektiivis olla seotud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt kasutatava raamatupidamisprogrammiga.

85. Pikemaajalise finantsplaneerimise edukaks toimumiseks peaks riik edastama kohaliku omavalitsuse üksustele riigipoolsete eraldiste kujunemise alused perioodiks, mille kohta kohaliku omavalitsuse üksused peavad koostama investeeringute kava ja eelarvestrateegia. Pärast finantsplaneerimise infotehnoloogilise lahenduse loomist peaks nimetatud prognoos olema sellele üheks sisendiks.

86. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:

- Esitada kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele eesmärgiga jõustada omavalitsuste kohustus koostada eelarvestrateegia.
- Anda kohaliku omavalitsuse üksustele eelarvestrateegia koostamise võimaldamiseks prognoos selle kohta, kui suures ulatuses on riigil plaanis toetada kohaliku omavalitsuse üksuseid samal perioodil, milleks kohaliku omavalitsuse üksus peab koostama eelarvestrateegia.

Rahandusministri vastus: KOFS-i eelnõus on eelarvestrateegia koostamine arengukava osana tehtud KOV-idele kohustuslikuks. Riik koostab eelseisvaks neljaks aastaks riigieelarve strateegia, mis hõlmab kõiki kohalikele omavalitsusüksustele suunatud meetmeid. Seetõttu puudub vajadus eraldi prognooside tegemiseks riigieelarves kohalikele omavalitsustele kavandatavate meetmete osas.

87. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile koostöös regionaalministriga: korraldada finantsplaneerimise infotehnoloogilise lahenduse loomine.

Rahandusministri vastus: Infotehnoloogiliste lahenduste loomise korraldamine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi valitsemisalasse. Lisaks peame põhimõttena õigeks, et tugifunktsioonide osas hakkaksid edaspidi KOV-e tsentraliseeritult toetama omavalitsusliidud.

Regionaalministri vastus: Ettepanekuga arvestatakse kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengukava koostamisel.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu kommentaar: Nii nagu ka selle aasta eelmistes auditites joonistub selgelt välja informatsiooni avaliku esituse ja infotehnoloogiliste lahendite ühtse rakendamise vajadus. See tähendab vaid seda, et selles valdkonnas on keskvalitsusel palju tegematajätmissi, mis oluliselt mõjutavad ka selle valdkonna planeerimist ja avalikustamist. Eriti tähtis oleks kiiresti rakendada omavalitsuste elektrooniline finantsplaneerimise süsteem (programm). Olukorras, kus väikestes omavalitsustes puuduvad spetsialistid finantsanalüüsi valdkonnas, annaks

see võimaluse ka seal pikaajaliselt planeerida finantsvahendeid arenguks, arvestades nii omavalitsuse enda tulusid kui võimalikke kaasatavaid vahendeid (näiteks Soome omavalitsusüksused kasutavad juba aastaid taolist ühtset programmi). Praktiliselt on selline lahendus Geomedia poolt ka Eestis välja töötatud.

Harku valla kommentaar: Harku vald on seisukohal, et kui pikemaajalise eelarve- ja laenustrateegia prognoosimiseks oleks võimalik kasutada ühtset finantsjuhtimise tarkvara, oleks see tervitatav. Pikemas perspektiivis võiks finantsplaneerimise tarkvara olla seotud ka kasutatavate raamatupidamise programmidega.

Käina valla kommentaar: Tööde kvaliteet sõltub töö tegija oskustest ning vähetähtis ei ole tööriist, millega tööd tehakse. Inimese oskusi on võimalik tõsta läbi koolituste. Parem tööriist antud kontekstis oleks finantsplaneerimise tarkvara.

Viimsi valla kommentaar: Äärmiselt hädavajalik oleks riigi toetusel koostada omavalitsustele vastav programm, mis võimaldaks käsitleda nii raamatupidamist, arengukava täitmist kui ka eelarve haldamist ja seiret ühtse programiga.

Investeeringutoetused

Kohaliku omavalitsuse üksustele antud investeeringutoetused

Kuuaruanne – kohaliku omavalitsuse üksuse poolt üks kord kuus Rahandusministeeriumile ja maavalitsusele esitatav eelarve tulude, kulude ja finantseerimistingute kassalise täitmise aruanne.

Puudub ülevaade selle kohta, kui palju on kohaliku omavalitsuse üksused investeeringutoetuseid saanud

88. Riigikontroll on oma eelnevates auditites välja toonud, et täielikku ülevaadet selle kohta, palju kohalikele omavalitsustele investeeringuteks raha jagatakse, riigieelarvest saada ei ole võimalik. Käesolevas auditis püüdis Riigikontroll investeeringutoetustest ülevaadet saada kohaliku omavalitsuse üksuste poolt Rahandusministeeriumile esitatud **kuuaruannete** kaudu. Kuuaruannete kohaselt said kohaliku omavalitsuse üksused 2006. aastal investeeringutoetust²⁵ kokku ca 1,2 miljardit krooni.²⁶ Toetajate kaupa jagunes nimetatud summa järgmiselt.

Tabel 3. Investeeringutoetused kohaliku omavalitsuse üksustele toetajate kaupa 2006. a

Toetuse andja	Toetuse suurus (mln kr)
Haridus- ja Teadusministeerium	171,8
Keskkonnaministeerium	16,4
Kultuuriministeerium	144,0
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	300,7
Põllumajandusministeerium	0,4
Rahandusministeerium	65,9
Siseministeerium	41,4
Sotsiaalministeerium	29,5

²⁵ Kuuaruande kirje „sihtotstarbelised toetused põhivara soetamiseks”

²⁶ Kuuaruanne 2006, <http://www.fin.ee/?id=12555>

Teised kohaliku omavalitsuse üksused ja nende asutused	6,3
Valitsussektorisse kuuluvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud	8,9
Valitsussektorisse kuuluvad sihtasutused	279,3
Muud residendid	46,1
Mitteresidendid	57,0

Allikas: Kuuaruanne 2006, www.fin.ee/?id=12555

Kas teadsite, et

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi eraldistest moodustab põhiosa toetus kohalike teede hoiuks, mis jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel teeseaduse rakendusakti alusel kindla valemi põhjal. Kõik ülejäänud tabelis sisalduvad toetused on antud konkreetsete objektide jaoks igakordse otsuse alusel.

Valitsussektor koosneb

- 1) riigist;
- 2) kohaliku omavalitsuse üksustest;
- 3) muudest avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest, *välja arvatud Eesti Pank, Hüvitusfond, Tagatisfond, Eesti Liikluskindlustuse Fond ning avalik-õiguslikud kutseühendused;*
- 4) punktides 1–3 nimetatud isikute asutatud sihtasutustest, mille tuludest kahe viimase aasta jooksul üle poole moodustavad toetused p-s 1–3 nimetatud isikutelt.

Riigieelarve seadus, § 9¹ lg 5

89. Paraku tuvastas Riigikontroll, et ka see ülevaade pole täpne, kuna kohaliku omavalitsuse üksused on kajastanud kuuaruandes samalaadseid toetusi kohati erinevalt või jätnud toetuse kajastamata.

90. SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) maksab osa ehitusprojektide korral kohaliku omavalitsuse üksusele investeeringutoetuseks ette nähtud raha valla või linnaga sõlmitud lepingu alusel otse tööde tegijale. Sihtasutuse esindajate selgitusel kehtestas Rahandusministeerium Ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide puhul nõude, et raha tuleb välja maksta otse tööde tegijale ning praktika ühtlustamise eesmärgil ja põhjusel, et selline maksmisviis on operatiivsem, on KIK hakanud seda rakendama ka teiste ehitusprojektide puhul. Riigikontroll tuvastas, et mõned auditeeritust ei olnud sel viisil saanud toetusi kuuaruandes kajastanud. Näiteks sai Orava vald KIKilt 333 000 krooni toetust katlamaja ehitamiseks, mis kanti KIKi ja valla vahelise lepingu kohaselt otse töö tegijale. Orava vald ei kajastanud toetust kuuaruandes kohaliku omavalitsuse üksusele põhivara soetamiseks antud sihtotstarbeliste toetuste hulgas. Mõne kohaliku omavalitsuse üksuse esindajad leidsid, et töö tegijale kantud toetusi ei olegi võimalik valla või linna eelarve täitmises kajastada, mõned kohaliku omavalitsuse üksused aga on neid toetusi seal alati kajastanud.

91. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutustelt (EAS) saadud investeeringutoetusi on auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused kuuaruannetes kajastanud nii valitsussektorisse kuulvatelt sihtasutustelt, Siseministeeriumilt kui ka mitteresidentidelt saadud toetuste all. Muinsuskaitseameti eraldisi on mitmed auditeeritud kajastanud **valitsussektorisse** kuulvatelt avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt saadud toetuste real, kuigi Muinsuskaitseamet ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid kuulub Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse. Mõned investeeringutoetused ei ole kajastatud põhivara soetamiseks mõeldud sihtotstarbeliste toetuste all, vaid muudel kirjetel. Mitmeid ebatäpsusi kuuaruandes tuvastas Riigikontroll Püssi linna puhul.

92. Kokkuvõttes ei võimalda toetuste selline kajastamine kuuaruandes saada ülevaadet selle kohta, palju on kohaliku omavalitsuse üksused investeeringutoetusi saanud, kuna osa eraldatud investeeringutoetustest ei kajastu üldse valdade ja linnade eelarve täitmises. Teisalt ei ole ülevaadet võimalik saada ka toetuse andjate kaupa, sest samalaadseid toetusi kajastatakse aruandluses erinevalt.

93. Riigikontrolli hinnangul tuleks esimese sammuna investeeringutoetuste läbipaistvaks muutmisel võimaldada asutustel ja avalikkusel saada täielik ülevaade selle kohta, palju valitsussektor valdadele ja linnadele investeeringutoetusi eraldab. Vastava ülevaate peaks saama nii

riigieelarve kui ka valdade ja linnade kuuaruannete baasil. Selleks tuleks tagada, et kõik kohaliku omavalitsuse üksused kajastaksid samalaadseid investeeringutoetusi aruandluses ühetaoliselt.

94. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:

- Luua ülevaade, palju valitsussektor tegelikult kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetusi eraldab. Selle ettepaneku tegi Riigikontroll ka aruandes „Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal”, mille kohta vastas Rahandusministeerium, et nõustub sellega, et peab olema võimalus saada ülevaade selle kohta, kui palju riik kohaliku omavalitsuse üksustele erinevaid toetusi kokku eraldab.²⁷
- Koostada juhend investeeringutoetuste ühetaoliseks kajastamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kassapõhises eelarve täitmise kuuaruandes, sh kehtestada nõue, et kohaliku omavalitsuse üksused kajastaksid oma eelarve täitmises ka toetusi, mille toetuse andja maksab kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud lepingu alusel otse töövõtjale.

Rahandusministri vastus: Oleme käesoleval aastal töösse võtnud ülevaate tegemise valitsussektorist KOV-idele eraldatavate investeeringutoetuste kohta. Samuti nõustume vajadusega täiendava juhendi järele tagamaks kuuaruande kaudu esitatavate kassapõhise eelarve täitmise andmete kvaliteedi tõusu. KOFS-i eelnõus sätestatakse, et aruandluses peavad kajastuma ka sellised tehingud, mille korral toetuse andja maksab otse tarnijale, kes tegelikult müüb kaupa või osutab teenust KOV-ile.

Investeeringutoetuste eraldamine kohaliku omavalitsuse üksustele

Investeeringutoetuste eraldamine pole läbipaistev

95. Selleks, et kohaliku omavalitsuse üksus suudaks õigesti prognoosida oma vahendeid, mille arvelt investeeringuid teha, peaksid olulises osas olema ette teada ka valitsussektorist kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatavad investeeringutoetused. Lisaks peab nende toetuste andmine olema läbipaistev, et oleks teada, kellele, mis tingimustel ja milliste kriteeriumite alusel toetust eraldatakse.

96. Auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused olid 2006. a esimeses kolmes kvartalis saanud kuuaruande kohaselt valitsussektorilt kokku ca 152 mln krooni investeeringutoetust. Enim oli toetusi saanud EASilt, KIKilt, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, Haridus- ja Teadusministeeriumilt ning Kultuuriministeeriumilt. EAS ja KIK on toetust saanud projektid avaldanud oma veebilehel. Ministeeriumide puhul on toetuste avalikustamise praktika väga erinev (nt Kultuuriministeerium on avaldanud veebilehel toetuse saajad programmide kaupa, aga mitte objektipõhiselt, Sotsiaalministeerium on avaldanud üksnes 2007. a sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingud, Haridus- ja Teadusministeerium toetust saanud objekte veebilehel välja toonud ei ole).

²⁷ Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal (lk 26), 25.10.2006, www.riigikontroll.ee

97. EAS ja KIK eraldavad investeeringutoetusi projektipõhiselt. EASi puhul tuleb alati rahastamisaotluses märkida viide valla või linna arengukavale või lisada väljavõtte arengukavast. Mida täpsemalt on tegevus arengukavas välja toodud, seda kõrgemalt rahastamisaotlust antud osas hinnatakse. KIKi puhul tuleb strateegiadokument (tavaliselt valdkondlik arengukava) või viide sellele lisada osadest programmidest raha taotlemise puhul.

98. Ministeeriumite osas on toetuste jagamine kohati läbipaistmatu, millele Riigikontroll on juhtinud tähelepanu ka varem. Enamikul juhtudel ei kuulu objekti käsitlemine kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavas toetuse taotlemiseks vajalike eelduste hulka. Ühtsed taotlusvormid ja toetuse saamise kriteeriumid on kehtestatud vaid teatud programmide puhul, enamikul juhtudel pole täpselt tuvastatav, miks on otsustatud toetada just seda objekti. Kui kohaliku omavalitsuse üksused peavad oma arengukava koostama vähemalt kolmeks aastaks, siis ministeeriumidest on kohaliku omavalitsuse üksustele planeeritavate investeeringute kava samaks perioodiks avalikustatud ainult Kultuuriministeeriumil töödokumendina.

99. Kultuuriministeeriumilt olid auditeeritud vallad ja linnad saanud suuremaid toetusi siis, kui toetatav objekt kajastus maakondliku investeeringute jaotuskava projektis. Auditeeritute selgituste põhjal järeldas Riigikontroll, et eri maakondades koostatakse jaotuskava projekt erinevalt – mõnes maakonnas kooskõlastab maavanem selle maakondliku omavalitsuste liiduga, mõnes maakonnas mitte. Maavalitsused esitavad jaotuskava projektis maakonna 10 tähtsamat objekti, mille hulgast ministeerium valib välja need, mida otsustab toetada. Seejuures ei ole tagatud, et ministeerium toetab jaotuskava projektis prioriteetsetel kohtadel olevaid projekte.²⁸ Lisaks on saadud toetusi spetsiaalsetest programmidest (regionaalsete tervisespordikeskuste programm, spordi- ja mänguväljakute programm). Varasemates auditites on Riigikontroll tuvastanud, et spordi- ja mänguväljakute programmi eesmärgede toetuste eraldamise korda ei ole sätestatud, programmi konkursse aastatel 2003–2005 avalikult välja ei kuulutatud ja esmakordselt kuulutati avalik taotlusvoor välja alles 2006. a.²⁹ Mitmed kohaliku omavalitsuse üksused on väiksemateks investeeringuteks toetust saanud ka Kultuuriministeeriumi või Riigikogu liikmete ettepanekul. Seejuures on toetust eraldatud ka objektidele, mis ei kajastunud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavas ning alati ei olnud auditeeritud omal initsiatiivil esitanud taotlust vastavatest programmidest toetuse saamiseks.

100. Hariduse investeeringute rahastamiseks kehtib alates 2005. aastast põhimõte, kus investeeringukomponent kajastub kinnitatud valemi alusel koolide vahel jaotatava pearaha hulgas. Hoolimata sellest andis Haridus- ja Teadusministeerium kuuaruande kohaselt 2006. a esimeses kolmes kvartalis auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustele kokku 35,1 mln krooni investeeringutoetust. Ühtset praktikat antud toetuste taotlemisel Riigikontroll ei tuvastanud, mõnel juhul oli vald või linn teinud taotluse ministeeriumile, mõnel juhul oli toetus saadud riigieelarvest Riigikogu

²⁸ Auditi „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud” aruanne, 10.07.2006, www.riigikontroll.ee, lk 10

²⁹ Samas, lk 20

liikmete ettepanekul. Seejuures ei kajastunud paljud toetust saanud objektid (nt Elva muusikakool, Märjamaa vallas asuv Valgu Põhikool, Loksa Vene Gümnaasium, Loksa Muusikakool) toetuse eraldamise ajal kohaliku omavalitsuse arengukava investeeringuid käsitlevas osas. Samas ei ole mõnede auditeeritute esindajate sõnul ministeerium nende taotluskirjadele investeeringutoetuse saamiseks üldse vastanud.

101. Kolm auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksust olid investeeringutoetust saanud ka Sotsiaalministeeriumilt. Neist kaks (Elva linn, Võhma linn) esitasid ministeeriumile toetuse saamiseks taotluse ja üks (Narva linn) oma esindajate kinnitusel taotlust ei esitanud.

102. Mitmeid toetust saanud investeeringuobjekte on erinevates toetusega seotud dokumentides kajastatud eri nimede all. Näiteks sai Noarootsi vald Kultuuriministeeriumilt 500 000 krooni toetust spordiväljaku rajamiseks Pürksi külas ja hiljem 1 000 000 krooni toetust Noarootsi staadioni ehitustöödeks. Tegelikuses on tegemist ühe ja sama objektiga. Muhu vald on EASile esitanud taotluse ja saanud raha Hellamaa külakeskuse renoveerimiseks, Kultuuriministeeriumi toetatud investeeringute kavas kajastub sama objekt Muhu Külakeskuse nime all. Sarnasele probleemile on tähelepanu juhitud ka Riigikontrolli eelnevates auditites.³⁰

103. Ministeeriumidele on kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduses ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste andmiseks kehtestatud erinõue. Nimelt tuleb ministeeriumide investeeringute kavades omavalitsustele investeeringutoetuste kehtestamisel eelistada ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringuprojekte.³¹ Siseministeeriumi selgituse kohaselt ei ole selle sätte täitmise tagamiseks kehtestatud rakendusakti ning sätet ei ole ka praktikas järgitud. Mõnede ühinenud valdade esindajad kinnitasid samuti, et antud sätet pole toetuste eraldamisel arvestatud. Samas on rahandusminister oma määruses sätestanud, et kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste kavandamisel peavad ministeeriumid lähtuma kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusest.

104. Kuna ministeeriumite poolt eraldatavate investeeringutoetuste puhul puuduvad tihti ühtsed taotlemiskriteeriumid, investeeringute kavad ja investeeringutoetuseid saanud objektid ei ole ministeeriumite veebilehel avalikustatud ning ühte objekti nimetatakse erinevates investeeringutoetustega seotud dokumentides eri nimedega, siis ei ole Riigikontrolli hinnangul ministeeriumite poolt investeeringutoetuste eraldamine kohaliku omavalitsuse üksustele läbipaistev ega võimalda kohaliku omavalitsuse üksustel oma investeeringuid planeerida. Samuti ei ole Riigikontrolli hinnangul tagatud, et ministeeriumid ei anna toetust objektidele, mida rahastatakse vajalikus mahus juba kuskilt mujalt.

105. Riigikontroll taunib raha eraldamist ilma läbipaistvaid taotlus- ja rahastamiskriteeriumeid kinnitamata, kuid leiab, et kui investeeringutoetuste eraldamine samal põhimõttel mingil põhjusel jätkub, peaksid planeeritavate investeeringutoetuste eraldamise kavad olema teada

³⁰ Auditi „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud” aruanne, 10.07.2006, www.riigikontroll.ee, lk 14–15

³¹ Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, § 6 lg 3

samaks perioodiks, mille kohta peavad kohaliku omavalitsuse üksused koostama oma investeeringute kava. Vastavad kavad peaksid olema avalikustatud ka ministeeriumite veebilehtedel. Kui riik jätkab või juurutab mahukamate investeeringute rahastamiseks programme, kus rahastatavad objektid põhinevad maakondlikul kokkuleppel, siis peaks objektide rahastamine olema jätkusuutlik ning vastavad kokkulepped sõlmitud samaks perioodiks, milleks kohaliku omavalitsuse üksused peavad koostama oma investeeringute kava.

106. Riigikontrolli hinnangul peab kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringute rahastamise süsteem olema stabiilne, et kohaliku omavalitsuse üksusel oleks ette teada, palju objekti ehitamiseks tulevikus raha eraldatakse, vald või linn saaks rahavoogusid planeerida ja objekti vajaduse korral eelnevalt laenu abil valmis ehitada. Poliitiliste eraldiste tõttu praegu koordineerimatult liikutavat raha võiks tasandusfondi kaudu jaotades või regionaalselt koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega kasutada elanikkonna jaoks otstarbekamalt.

107. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile: Juurutada riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste andmisel põhimõtte, et riiklikke prioriteete viiakse ellu eesmärgistatud (riigi tasakaalustatud arengut silmas pidavate) ja kohaliku omavalitsuse üksustega kooskõlastatud programmide kaudu ning muud eraldised (sisuliselt kohaliku tulubaasi toetamiseks mõeldud investeeringud) jaotatakse teatud valemi alusel, võttes arvesse näiteks rahvaarvu, tulubaasi, varasemaid investeeringuid jms. Tagada, et eesmärgistatud programmist antakse toetust objektile, mis sisaldub kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute kavas.

Rahandusministri vastus: Oleme seadnud eesmärgiks korrastada KOV-idele investeeringutoetuste eraldamise põhimõtteid koostöös ministeeriumidega, kelle valitsemisalas antud investeeringud ette nähakse.

108. Investeeringutoetuse taotlemisega seoses peab Riigikontroll vajalikuks veel märkida, et mitmed auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused ei suutnud auditi tarbeks Riigikontrollile esitada investeeringutoetuste taotlusi, seda nii projektipõhiste kui ka muudel alustel eraldatud investeeringutoetuste puhul. Projektipõhiste rahastamisaotluste puhul olid auditeeritud rahastaja nõudel tihti taotlust muutnud ega olnud alati kindlad, kas säilitatav taotluse versioon on lõplik variant, mis tegelikkuses oli toetuse eraldamise aluseks. Mitmel korral ei leidnud auditeeritud taotlusi, mis olid esitatud eelmise valla- või linnavalitsuse ametisoleku ajal ega osanud anda nende kohta selgitusi. Sellest tulenevalt leiab Riigikontroll, et dokumentide registreerimine ja säilitamine on kohaliku omavalitsuse üksustes tihti halvasti korraldatud ja seda tuleks parandada.

Kohaliku omavalitsuse üksuste investeerimisvõime

Oluline informatsioon on raamatupidamise seaduse tähenduses selline informatsioon, mille avaldamata jätmine võib mõjutada aruande kasutajate poolt aruande põhjal tehtavaid majandusotsuseid.

Hoonestusõigus – tähtajaline õigus omada kinnisasjal sellega püsivalt ühendatud ehitist.

Saldoandmik – Rahandusministeeriumi infosüsteemi üks kord kvartalis elektrooniliselt esitatav aruanne raamatupidamiskontode saldode kohta

Puudub ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste poolt võetud rahalistest kohustustest

109. Selleks et avalikkus ja kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste andjad saaksid hinnata kohaliku omavalitsuse üksuse investeerimisvõimet, on vajalik ülevaade olulisematest valla või linna poolt võetud rahalistest kohustustest. Raamatupidamise seaduse kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel kui raamatupidamiskohustuslasel oma finantsseisundit, tulemit ja rahavooge mõjutav **oluline informatsioon** avaldada raamatupidamise aruandes. Seega peaks huvitatud isik või asutus kohaliku omavalitsuse üksuse oluliste rahaliste kohustuste kohta ülevaate saama kohaliku omavalitsuse üksuse raamatupidamisaruandest.

110. Auditi tulemusel tuvastas Riigikontroll, et kohaliku omavalitsuse üksused on jätnud mitmel juhul raamatupidamisaruannetes kajastamata sõlmitud lepingute alusel tulevikus tekkivad olulised rahalised kohustused. Näiteks seadsid nii Avinurme vald kui ka Loksa linn 2006. a oma kinnistule Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) kasuks **hoonestusõiguse** vastavalt Avinurme Keskkooli hoone rekonstrueerimiseks ja Loksa 1. Keskkooli ujula hoone ehitamiseks RKASi poolt. Koos hoonestusõiguse seadmise lepinguga sõlmisid mõlemad kohaliku omavalitsuse üksused RKASiga üürilepingu vastavalt kooli ja ujula hoone kasutamiseks alates ehitustööde valmimisest kuni hoonestusõiguse tähtaja lõppemiseni (Loksa linna puhul aastani 2038 ja Avinurme valla puhul aastani 2031). Üürisumma, mille kohaliku omavalitsuse üksus tasub RKASile üürilepingu kehtimise ajal, katab muu hulgas ehitamisega seotud RKASi kulud, mille eeldatav suurus on Loksa ujulahoone puhul 29,5 mln krooni ja Avinurme koolihoone puhul 22 mln krooni.

111. Kuna auditeerimise hetkel ei saanud üürnike (Loksa linn, Avinurme vald) veel üürilepingu alusel vara (vastavalt kooli ja ujula hoone) kasutada, siis oleks Avinurme vald ja Loksa linn Riigikontrolli hinnangul pidanud avalikustama informatsiooni üürilepingust tuleneva tulevikus tekkiva rahalise kohustuse kohta raamatupidamise aastaaruandes³² ja Rahandusministeeriumile esitatava **saldoandmiku** bilansiväliste kohustuste osas³³. Kuna 2006. aasta raamatupidamise aastaaruanded ei olnud auditi ajaks valminud, siis kontrollis Riigikontroll üksnes vastava informatsiooni olemasolu saldoandmikus ning tuvastas, et 2006. a lõpu seisuga ei olnud Avinurme vald ja Loksa linn nimetatud kohustusi saldoandmikus avalikustanud. Seega ei ole avalikkusel ja investeeringutoetuste andjatel võimalik saada infot Avinurme valla ja Loksa linna investeerimisvõimet oluliselt ja pikaajaliselt mõjutavate rahaliste kohustuste kohta.

112. Sama probleemi täheldas Riigikontroll rahaliste kohustuste puhul, mida auditeeritutes kaheksa kohaliku omavalitsuse üksust olid võtnud seoses veemajandusprojektidega liitumisega 2004. aastal. Projektide

³² Raamatupidamise aastaaruandes olulise informatsiooni avaldamise kohustus tuleneb raamatupidamise seaduse § 16 punktist 4.

³³ Saldoandmiku bilansiväliste kohustuste osas informatsiooni avaldamise kohustus tuleneb riigi raamatupidamise üldeeskirja § 4 punktist 1 ja riigi raamatupidamise üldeeskirja lisast 1.

elluviimiseks moodustati äriühingud, kus kohaliku omavalitsuse üksused kohustusid aktsionäride lepingu alusel märkima aktsiaid ning tasuma nende eest mitmes etapis. Kuna aktsionäride lepingu kohaselt tuli aktsiate eest tasuda ka pärast 2005. aastat, siis oleks kohaliku omavalitsuse üksused pidanud info selle kohustuse kohta avalikustama 2005. a raamatupidamise aastaaruandes ja Rahandusministeeriumile esitatud saldoandmiku bilansivälise kohustuste osas. Riigikontrolli audiitorid tuvastasid, et vähem kui pooled auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest, kes olid 2004. a ühinenud veemajandusprojektidega, avalikustasid info nimetatud rahalise kohustuse kohta 2005. a raamatupidamise aastaaruandes, ning ükski polnud kajastanud saldoandmikus vastavat bilansivälise kohustust.

113. Riigikontroll leiab, et olulise (sh sõlmitud lepingu alusel tulevikus tekkiva) rahalise kohustuse kohta info avalikustamata jätmine muudab võimatuks kohaliku omavalitsuse üksuse investeerimisvõime hindamise. Hetkel lähtutakse investeerimisvõime hindamisel üldjuhul kohaliku omavalitsuse olemasolevast finantsolukorrast ja liidetakse sellele konkreetse projektiga seonduvad kohustused. Arvestamata jäetakse muude investeeringutega seonduvad kohaliku omavalitsuse üksuse tulevased rahalised kohustused, kuna nende kohta puudub piisav informatsioon. Näiteks hindas Rahandusministeerium Keskkonnaministeeriumi palvel sellel põhimõttel kohaliku omavalitsuse üksuste suutlikkust osaleda veemajandusprojektides. Seega pole riigil ja teistel investeeringutoetuste andjatel praegu võimalik kohaliku omavalitsuse üksuste investeerimisvõimet adekvaatselt prognoosida ja jälgida. Arvestades, et uuel Euroopa Liidu eelarveperioodil (2007–2013) suureneb oluliselt välisabiga rahastatavate suuremahuliste projektide hulk, mida kohaliku omavalitsuse üksused omalt poolt finantseerima peavad, on kohaliku omavalitsuse üksuste investeerimisvõime hindamine Riigikontrolli hinnangul väga oluline.

114. Riigikontroll leiab, et informatsioon tulevikus tekkivate oluliste rahaliste kohustuste kohta tuleb avalikustada esimesel võimalusel raamatupidamise aastaaruandes ja saldoandmiku bilansivälise kohustuste osas. Aruande punktis 87 nimetatud ettepaneku elluviimisel peaks info selliste kohustuste kohta kajastuma ka finantsplaneerimise infotehnoloogilises lahenduses.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Aas
V auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli ettepanekud ning auditeeritute, rahandusministri ja regionaalministri vastused

Riigikontroll tegi auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustele ning regionaalministrile ja rahandusministrile auditi põhjal mitmeid ettepanekuid. Kohaliku omavalitsuse üksused ning regionaalminister ja rahandusminister saatsid ettepanekute kohta oma arvamuse. Lisaks saatsid oma arvamuse ka Eesti Maaomavalitsuste Liit ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskus.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Regionaalminister: Auditis ei ole käsitletud arengukava ja valla-linna üldplaneeringu seost. Arengukavadega sarnaselt käsitletakse planeeringus investeeringuid ja neid seostatakse planeeritava ruumiliselt. Vastavalt üldplaneeringu kehtestamise normidele on üldplaneering siduv ka teistele institutsioonidele ja omab laiemat seaduslikku jõudu, sageli ka pikemaajalist kui arengukava. Kohalike omavalitsuste arengukavade ja investeeringute valdkonna reeglustiku korrastamisel tuleb kindlasti suurt rõhku panna üldplaneeringu võimalustele ja kohustustele.

Siseministeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2008–2011 omavalitsuskorraldust käsitleva meetme raames oleme kavandanud analüüside ja ajakohastada kohaliku omavalitsuse alaseid õigusakte perioodil 2008–2009.

Eesti Maaomavalitsuste Liit: Eesti Maaomavalitsuste Liit nõustub Riigikontrolli poolt läbiviidud auditi „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud (eelnoõu)” järeldustega ja märgib, et Riigikontrolli märkused ja ettepanekud auditi aruandes ühtivad meie muredega seoses omavalitsuste võimalusega planeerida investeeringuid.

Aruande leheküljel 2 ja 3 toodud järeldustest peame meie olulisimaks viimast „Riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste eraldamine pole suures osas läbipaistev, mis raskendab oluliselt investeeringute planeerimist kohalikul tasandil. Investeeringutoetuste eraldamisel puuduvad ühtsed kriteeriumid ning ülevaadet selle kohta, palju kohaliku omavalitsuse üksused üldse investeeringutoetusi saavad, pole võimalik saada”, mida tahaksime ka omalt poolt täiendada. Kuna omavalitsuste tulubaasi pole kunagi planeeritud vahendeid kapitalikulude katmiseks, on eriti taunitav investeeringutoetuste ühtse süsteemi puudumine riigis. See muudab võimatuks paljudel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsuse üksustel arengu planeerimise.

Tähtis on märkus ka selle kohta, et „Riigis pole kellelgi ülevaadet kõigi kohaliku omavalitsuse üksuste kavandatud prioriteetidest, mida võtta aluseks investeeringute planeerimisel riiklikul tasandil”. Regionaalsete erisuste vähendamiseks ja riigi erinevate osade tasakaalustatud arengu huvides on tähtis omada sellist ülevaadet ning selle alusel ka avalikult planeerida vastav toetuste süsteem. Selle alternatiiviks on vaid omavalitsuste tulubaasi täiendamine kapitalikulude katmiseks vastavalt omavalitsuse omandis olevale amortiseeruvale varale.

Riigikontrolli märkused arengukavade omavaheliste seoste, investeeringute planeerimise ja finantsplaneerimise osas on tähtsad.

Eesti Maaomavalitsuste Liit toetab riigikontrolli auditis riigiorganitele esitatud ettepanekuid ja juhib ka omalt poolt läbirääkimistel Vabariigi Valitsuse komisjoniga vajadusele need võimalikult kiiresti rakendada.

Märkusena peab välja tooma auditeeritavate valimi ebaproportsionaalsust omavalitsuste üksuste eelarvete suurusega. Kui valimis oleks olnud auditeeritavaid proportsionaalselt, oleks tulemis olnud nähtavasti võimalik teravamalt rõhutada riigipoolsete investeeringutoetuste planeerimise vajadust.

Nõustume ka riigikontrolli järeldusega, et omavalitsustes on küllalt puudusi planeerimistegevuses ja investeeringute tegelikes seostes arengukavadega. See sõltub aga suures osas just arengukavadele esitatavate nõuete formaalsusest ja planeerimisele vähesest tähelepanu pööramisest.

Omavalitsusametnike koolitusel on Eesti Maaomavalitsuste Liit viimasel aastal pööranud ka omalt poolt erilist tähelepanu pikaajalise planeerimise tähtsusele ja selleks eelarvestrateegia koostamise vajadusele. Teeme seda ka edaspidi, kusjuures suureks abiks ja toetusmaterjaliks on Riigikontrolli auditi aruanne investeeringute planeerimise kohta.

Elva linn: Riigikontroll avastas, et arengukava avalikustamisel on avaldatud vaid arengukava esialgne versioon, hilisemaid muudatusi ei ole sisestatud. Kommentaar: hilisemad muutused ei asu kodulehel tervikteksti juures, ja see viiga on plaanis parandada sügisel, kui Elva Linnavalitsus võtab tööle täis tööajaga IT-juhi, kes sellega tegelema hakkab. Arengukava muudatused on avalikustatud linna kodulehel volikogu määruste kaustas, arengukava tervikteksti juures on viidatud muudatuse olemasolule.

Riigikontroll avastas, et laenu kasutamise otstarve sisaldus küll laenulepingus, aga ei sisaldunud selle aluseks olevas volikogu otsuses. Kommentaar: laenu kasutamise otstarbe kohata jagatakse informatsiooni linnavolikogu istungil. Edaspidi kirjutame laenu kasutamise otstarbe volikogu otsusesse.

Riigikontroll avastas, et Elva Muusikakool ei kajastunud Haridus- ja Teadusministeriumilt toetust saades linna arengukava investeeringuid käsitlevas osas. Kommentaar: Elva linna haridusasutuste hoonete kaasajastamine on arengukavas välja toodud punkti 7.2 Eesmärgid all.

Harku vald: Arengu kavandamine Harku vallas, ehk kehtiva arengukava (2002–2012) ettevalmistamisega alustati 2000. a. Loomulikult sellised dokumendid vananevad ajas. Valimiste järel on iga uus volikogu koosseis teinud omanäolisi muudatusi, siis on neil seda võimalik ja seadusega lubatud, teostada arengukava lisades tegevuskava muudatused. Poliitilise kokkuleppe ja tahte väljenduse tulemusena otsustas volikogu kinnitada tegevuskava ühe aasta kaupa. Harku vald nendib, et arengukava koostamisel ei suudetud ette näha niivõrd kiiret kinnisvaraarendust. Ehitustegevusest (projekteerimine, hange, ehitamine, üleandmisakt) tulenevalt on üheaastane tegevuskava liiga lühike. Kiire majanduskasvu tõttu on raske ka investeeringumahtude planeerimine. Seepärast ei ole 2007. a tegevuskavasse kavandatud numbreid, vaid on kirja pandud prioriteetsed tegevused. Kiire hindade tõus muudab eelarvestuse mõttetuks, nõuab omavalitsuselt lisaressursse ja ei ole täna efektiivne tegevus. Piisava läbipaistvuse tagab meie arvates riigihanke menetlusprotsess koos avaliku andmebaasiga. Täiendava avalikustamise nõue valla

kodulehel on ülepingsutatud nõudmine. Meie sooviksime säästlikku suhtumist, eelkõige piiratud inimressurssi tingimustes, kus iga uus nõudmine toob kaasa uued kulutused.

Maavanemale ja Siseministeriumile on arengukava esitatud. Tagasisidet arengukava rakendamise kohta riigi poolt vallal ei ole. Harku vald on arvamusel, et arengukava esitamisest ainult maavalitsusele peaks piisama. Samas võiks riigi tänase infotehnoloogia taseme juures valla kohustused kava avalikustamise osas lõppeda selle väljapanekuga omavalitsuse koduleheküljel.

Maakondlik arengukava ja teemaplaneeringud, näiteks sotsiaalse infrastruktuuri arengukava maakonnas, on dokumendid, millel puudub seaduslik alus, ometi on nad olemas osaliselt ja elaksid just kui omaette elu. Harku vald leiab, et Tallinna ümbruses asuvate omavalitsuste puhul on väga oluline osa riigi maapoliitikal. Harku vallal ei ole sotsiaalobjektide ehitamiseks vajaliku maa munitsipaalomandisse taotlemisega probleeme olnud. Riik on vallale pakkunud ka teedealuse maa munitsipaliseerimist, kuid praegu seisab umbes 20 munitsipaliseerimistoimikut Harku valla teedega maavalitsuses. Ka ei ole linnalähedastel valdadel võimalik riigilt saada maad munitsipaallemate ehitamiseks. Riik ei peaks võõrandama metsamaad – näiteks Harku valla praktikas on võõrandatud rannikumetsa ala Merekindlus III, kuhu vald ei soovi ehitustegevust, kuid uutel omanikel tekivad pärast riigilt kinnistu ostmist ootused ja algab arendussurve vallale. 2005. a detsembris võttis Harku Vallavolikogu vastu määruse sotsiaalse infrastruktuuri objektide rajamiseks perspektiivse maa munitsipaliseerimise osas, mis tugineb Harju Maavalitsuse teemaplaneeringule. Harku valla hinnangul realiseerib riik oma huve maareformis liiga hilja, näiteks Tallinna ümbersõidu tarbeks vajalik maa erastati või tagastati maareformi käigus ja nüüd peab vald pidama läbirääkimisi, et riik saaks eraomanikelt Juuliku - Tabasalu ümbersõidu rajamiseks maa tagasi ostetud, ka võivad arendajad algatada hulganisti kohtuasju, ostes maid kokku valla üldplaneeringu alusel.

Ühistranspordi uuringute ja lahenduste puudumine Tallinna linnaruumis ja Harju maakonnas takistavad normaalset elukorraldust ja on tinginud üleautostumise ning üle jõu käiva teedeehituse nii riigi kui omavalitsuse tasandil. Siia juurde haakub sujuvalt vajadus luua üleriigiline GIS ja kohustuslik elukoha registreerimine kodanikule. Ei ole võimalik luua investeeringute kavandamiseks ajas muutuvat eluasumiruumi vaid mobiilset positsioneerimist kasutades. (Siiri Silm, OÜ Murdoja "Harku valla uusasumid ja elanike ajalis-ruumiline käitumine").

Mõned meie märkused eelnõule:

- KOV-i üksuste investeeringute eelnõus p 82. Varalised kohustused: Harku valla varalised kohustused ulatuvad kuni aastani 2017, praegune arengukava on koostatud kuni aastani 2012. Kiire majandusarengu tingimustes ei ole varaliste kohustuste kestuse ajaks arengukava võimalik koostada. Mehaaniliselt finantsraskustesse sattuvate omavalitsusüksuste hulka on meid arvatud laenukoormusega 38,9%. Julgen kahelda selle järelduse korrektsuses. Meie tulubaasi järsku vähenemist on raske prognoosida lähiaastateks. Elanike arv vallas kasvab ca 900 inimest aastas (EP 18.08.07. a andmetel on suurim laenu piirmäär omavalitsustest Viimsi vallal 107,9%; Sonda vallal 94,4%; Mustvee linnal 72%). Harku vallal ei ole välja töötatud pikemaajalist laenustrateegiat, kuna volikogu võib igal hetkel võtta vastu otsuse laenu võtmiseks ning sel juhul tuleb vallavalitsusel realiseerida pangas volikogu otsuseid.
- KOV-i üksuste investeeringute eelnõus p 49. Tilgu sadam. EAS on otsustanud eraldada Harku vallale 500 000 krooni projekti "Tilgu sadama taastamise I etapp" elluviimiseks. Projekti taotluses on viidatud muu hulgas Harku valla arengukavale 2002–2012, Harku valla turismi- ja puhkemajanduse arengukavale ja Tilgu sadama arengukavale. Puudub viide arengukava tegevuskavale, kuhu 2006. a vastavaid tegevusi planeeritud ei olnud. Samas oli tegevust käsitletud turismi- ja puhkemajanduse arengukava finantsplaanis.
- KOV-i üksuste investeeringute eelnõus p 49. Jäätmejaam. KIK on otsustanud Harku vallale eraldada vahendid projekti "Harku valla jäätmejaama ehitus" toetamiseks. Projekti taotluse punktis 11.2.2, mis käsitleb projekti seoseid kohaliku omavalitsuse arengukavaga, viidati Harku valla jäätmekavale aastateks 2005–2009. Harku valla arengukava tegevuskava jäätmejaama ehitust 2006. aastal ei käsitletud.

Kindlasti olete õigesti märkinud KOV-i üksuste investeeringute eelnõus, et valdkondlikud arengukavad ei löimu omavahel.

Tulemus on igati mõisteta, sest need on valminud erinevas aegruumis, valdkondlikud kavad osaliselt juba EL-i õigusruumis.

Näiteks:

1. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kava, strateegiliste keskkonnamõtjude hindamise kavad, mis vajalikud uute üldplaneeringute kehtestamisel.
2. Tilgu sadama arendamine, elab üldisest arengukavast suuresti oma elu ja selle eesmärgiks on väljastpoolt valda EL-i projektipõhiselt tõukefondide vahendite taotlemine.
3. Koolide, lasteaedade arengukavad ja koolivõrgu arengukava on valdavalt valminud vana, siseriikliku paradigma alusel, toetudes vananenud tervisekaitse nõuetele ning ehitus- ja planeerimismõõtjatele.

Harku vald leiab, et vallas on erinevaid arengudokumente koostatud eelkõige reaalsetest vajadustest, mitte seaduse nõuetest lähtuvalt. Valdkondlikest seadustest tulenevate üleliigsete nõuete osas peaks valla huve Harku valla hinnangul kaitsma üleriigilised omavalitsusliidud ehk Harjumaa Omavalitsusliit ja Eesti Linnade Liit.

Riigikontrolli kommentaar: punkti 82 kontrolliaruandes enam eelnõus toodud kujul ei ole.

Kadrina vald: Aruanne on koostatud asjatundlikult, arvestades kohaliku omavalitsuse (KOV) esindajate ettepanekute ning tähelepanekutega arengukavade koostamise ja investeerimiskavade võimaliku realiseerimise kohta. Kindlasti on vajalik maakonnatasandi strateegiliste arengudokumentide analüüs võrdlusena KOV-i arengustrateegiatega. Paraku ei saa siiski väita, et vaid investeerimiskavad kajastavad valla või linna tegevusprioriteete. Osaliselt on siin tegemist objektiivsete vajadustega, sest teatud objektide (eriti haridusobjektide) korrastamine on paratamatu.

Meeldiv on ka tõdeda, et on kriitiliselt ära märgitud riiklike struktuuride (eelkõige ministereeriumite) suhteliselt kaootilist investeerimistoetuste süsteemi KOV-le.

Enamus kohaliku omavalitsuse üksused on oma arengukavades selgelt eristanud nii arengukavades kui ka eelarvetes investeeringuid muudest kuludest. Kirjeldatud on ka võimalikud finantseerimisalused (riik, eelarve, projekt). Ehk peaks KOV lisama nende objektide puhul ka tulevaste ekspluatatsioonikulude prognoosi. Samuti olen nõus, et 1. oktoober pole parim aeg

arengukava muudatuste tegemiseks. 1. detsember sobiks selleks paremini.

Käina vald: Leiame, et audit on teostatud põhjalikult ja aruanne koostatud ülevaatiikult. Esitame oma kommentaarid vastavalt auditi aruandeprojekti ülesehitusele.

- Arengukavad ei ole võrreldavad: Arengukavad ei saagi olla võrreldavad, kui ei ole üldist juhendit ja ülesehituse printsiipi. Praegu leiutab iga omavalitsus ise jalgratast või võtab eeskujuks mõne teise omavalitsuse juba koostatud dokumendi. Samas tekib üldine küsimus, kas kõikide omavalitsuste arengukavad peavad ikka olema ühetaolised. Olulisem on ilmselt see, mis peaks olema arengukavas välja loetav.
- Arengukavad ei ole kavandatud investeeringutega kooskõlas: Kui tegemist on pelgalt investeeringute mahu erinevustega, tuleneb see suure tõenäosusega turuhinna muutustest. Selle kajastamist arengukavas ei pea otstarbekaks. Pigem oleks mõistlik kajastada see investeeringute täitmise aruandes koos seletuskirjaga, kus tuuakse ära muutuste põhjused. Järgneva perioodi mahtusid peaks korrigeerima vastavalt hinnamuutustele. Peame õigeks, et arengukava on arengudokument, mille primaarne osa kirjeldab tulevikuplaane, mitte hetkeolukorra kirjeldust.
- Arengukava ei ole veebis kättesaadav: Oleme seisukohal, et arengukava dokument peab olema kõigile kättesaadav.
- Teostatud investeeringud ei ole kajastatud arengukava investeeringuid käsitlevas osas: peame õigeks, et teostatavad investeeringud peaksid kajastuma arengukavas. Erandiks tuleks aga lugeda sihtfinantseeringuid, mida teostatakse vastavalt sihtfinantseeringu lepingule sihtfinantseerijaga. Oleks lühinägelik omavalitsusel taoliseid investeeringuid mitte teostada põhjusel, et seda ei ole kavandatud arengukavas.

Loksa linn: Loksa Linnavalitsus teatab, et algatas Loksa linna arengukava 01.09.2006. aastal. Loksa Linnavolikogu kehtestas 05.04.2007. a määrusega nr 9 „Loksa linna arengukava kuni 2010 ja visioon 2025”.

Vastuseks kontrolliaruandes Loksa Linnavalitsust puudutavatele ettepanekutele teatame, et Loksa linn lähtub 2008. a investeeringute eelarve koostamisel linna arengukavast aastateks 2008–2010. Punktid 67, 68: Loksa linna 2006. aasta eelarves olid investeeringud kajastatud tegevusalade kaupa, eelarve seletuskirjas olid investeeringud välja toodud ka objekti sh ka teede-tänavate puhul. Loksa linna eelarves investeeringute suurema läbipaistvuse tagamiseks tuleb need eristada muudest tegevusalade kuludest ja eelarve seletuskirjas avalikustada investeeringute nimekiri, mis on vastavuses Loksa linna arengukavaga aastatel 2007–2010.

Punkt 74: 2006. a Loksa linna poolt tehtud 3 investeeringut, mille maksumus ületas 100 000 krooni, olid alljärgnevad:

- a) minijalgpalliväljak summas 163,6 tuhat krooni,
- b) projekt „Lasteaia olmeruumid korda” summas 153,6 tuhat krooni,
- c) Loksa Haljastuse garaažiruumid korda summas 200,0 tuhat krooni.

Ülalloetletud investeeringutest planeeriti finantseerida minijalgpalliväljaku kunstkate Eesti Jalgpalliliidu mitterahalise eraldise arvelt. Lasteaia olmeruumide korrastamine planeeriti finantseerida väljastpoolt saadavatest vahenditest Ettevõtluse Arendamise SA projekti „Loksa lasteaia olmeruumid korda” raames. Edaspidised objektilised investeeringud tuleb linna eelarves viia kooskõlla linna arengukavaga.

Punkt 78 Loksa Linnavalitsus võttis 2006. aastal vastavalt Loksa Linnavolikogu 26. aprilli 2006 otsusele nr 12 laenu summas 4 467 139 krooni EV Rahandusministeeriumi 15.01.2002. a laenulepingu nr 366 refinantseerimiseks. Laenuleping nr 2006013348 Loksa Linnavalitsuse ja SEB Ühispanga vahel sõlmiti 27. juunil 2006. aastal summas 4 467 139 krooni. Laenulepingu punkt 3.3 „Laenu kasutamise otstarve: Rahandusministeeriumi poolt antud laenude tagasimaksmine (laen summas 504 855 krooni ja laen summas 3 962 284 krooni).

Punkt 82 Loksa linna arengukavas teha muudatused – koostada pikaajaliste investeeringute kava. Kuna Loksa linna laenukoormus on kõrge (43,9%), siis pikaajalise eelarvestrateegia ja investeeringute kava koostamine sõltuks riigipoolsetest investeeringutoetustest kava kehtivuse perioodiks.

Punkt 100 Loksa linna investeeringute arengukavas puudusid Loksa Vene Gümnaasium ja Loksa Muusikakool. Nendeks investeeringuteks eraldas vahendid EV Haridus- ja Teadusministeerium vastavalt taotlustele. Riiklikud investeeringutoetused ei ole ette teada, et neid investeeringukavasse oleks võimalik planeerida.

Punkt 111 Loksa linna 2006. aasta raamatupidamise aruandes ei olnud Riigi Kinnisvara AS-ga sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepinguga koos sõlmitud Loksa I Keskkooli ujula üürilepingust tulenevad kohustused näidatud lisas „Eraldised ja potentsiaalsed kohustused” bilansivälise kohustusena. RKAS-iga sõlmitud leping oli kajastatud lisas „Potentsiaalsed ja tingimuslikud kohustused ja nõuded”. Loksa linn kajastab RKAS –iga sõlmitud Loksa I Keskkooli ujula üürilepingust tulenevad kohustused esimesel võimalusel, s.o EV Rahandusministeeriumile esitatavas 2007. a saldoandmikus ja raamatupidamisaruandes bilansiväliselt.

Riigikontrolli kommentaar Loksa linna vastusele kontrolliaruande punkti 78 osas: Riigikontroll ei pidanud aruandes silmas Loksa linna vastuskirjas nimetatud laenulepingut, vaid Loksa linna ja ASi SEB Eesti Ühispank vahel 2005. a suvel sõlmitud laenulepingut.

Punkti 82 kontrolliaruandes enam eelnõus toodud kujul ei ole.

Mustvee linn: Kommentaarid:

1. Riigil tuleb sätestada põhimõtted, et arengukavad omavalitsustes peaksid laiema eesmärgi kandmiseks sisaldama vähemalt teatud kindlaid osasid.

2. Investeeringute kavandamine ja elluviimine

Oluline osa investeeringutest tuleb planeerida väljastpoolt kohalikku omavalitsust saadavast rahast. Selle suurust, saamise aega ja tingimusi on väga raske prognoosida. See käib eriti väiksemate omavalitsuste kohta, kus investeeringuteks on võimalik eraldada raha väga väikeses mahus. Pärnu linna näide väikestele omavalitsustele ei kehti.

Näide 2007. märtsist: "KOIT" kavast eraldati lisavooru jaoks raha ja viidi läbi taotlusvoor. Tingimused teatati ja nädala jooksul tuli taotlus esitada. Mustvee linn esitas lastepäevakodu. Prioriteetsuse järgi oli ta arengukava investeeringute tabelis nr 2 ja

prioriteetsuse hindepunkte hinnati nulliga! Niipalju prioriteetsusest ja planeerimisest.

3. Igal aastal peavad omavalitsused ja riik läbirääkimisi järgmise aasta omavalitsuste rahastamise üle. Keegi ei tea, milles läbirääkimistel kokku suudetakse leppida. See on üks aasta korraga paljudes valdkondades!

4. Riik ja omavalitsused peavad käima eelarvete planeerimisel ühes rütmis.

Rakendatavad abinõud:

Mustvee Linnavalitsus on algatanud arengukava täiendamise menetluse. Arengukava uus periood hõlmab aastaid 2007 kuni 2012. Sama perioodi hõlmab Euroopa Liidu uus finantsperiood, mille meetmetest on võimalik taotleda tuge investeeringuteks.

Mustvee linna arengukava 2007-2012 on planeeritud vastu võtta 01. septembriks 2007.a.

1. Mustvee linna arengukava 2004-2008 on avalikustatud ilma lisadeta, mis on ilmselt tehniline viga, sest arengukava sisukorras on investeeringute kavale viidatud. Täiendatud, uue arengukavaga saab kõik vajaliku lisada.

2. 2006. aastal ei olnud ühegi õigusaktiga kinnitatud saneerimiskava. Saneerimiskava kinnitati 05.12.2006. a volikogu otsus nr 44.

3. Valdkondade arengukavad pole üksteisega seotud. Uue arengukavaga on arvestatud seoseid üldise kavaga ja valdkondade vahel.

4. Mustvee linna arengukava muutmise või täitmise kohta pole pärast arengukava kehtestamist vastuvõetud ühtegi otsust. Edaspidi vaadatakse arengukava läbi vastavalt seadustatud korrale.

5. Investeeringud eelarves pole eristatavad. Järgmise eelarveaasta (2008) planeerimisel arvestame märkusega. 2007. a aastaaruande koostamisel viime selge eristamise investeeringute kajastamisel.

6. Investeeringute kava ei ole aastaaruandes kajastatud. Kajastame 2007. a aastaaruandes.

Riigikontrolli kommentaar Mustvee linna poolt rakendatavate abinõude punkti 2 kohta: Riigikontroll ei väida aruandes seda, et saneerimiskava ei olnud õigusaktiga kinnitatud, vaid seda, et saneerimiskava ei ole ühegi õigusaktiga seotud arengukavaga.

Märjamaa vald: Teatame, et Märjamaa Vallavolikogu kavatseb käesoleva aasta jooksul valla arengukava üle vaadata ja selle kooskõlla viia Riigikontrolli tehtud ettepanekutega.

Samas teeb Märjamaa Vallavalitsus ettepaneku määrata arengukava investeeringute kavas käsitletavate investeeringute piirmääraks 500 000 krooni.

Narva linn: Kontrollaruandes auditi põhjal tehtud ettepanekud on suunatud investeeringute kavandamist reguleerivate seaduste olulisele täiustamisele ning investeeringute kavandamise täiendamisele kohaliku omavalitsuse üksustes. Nimetatud ettepanekud on põhimõtteliselt suunatud ühelt poolt ebavajalike ja vahel ka ebamõistlike regulatsioonide tühistamisele KOVi arengukavade koostamise ja muutmise osas, ning teiselt poolt tõhusamale finantsplaneerimisele perspektiivis. Narva linna eelarve eelnõude koostamisel võtame arvesse auditis kohaliku omavalitsuse üksustele tehtud ettepaneku eelarve investeeringute osas. Riigikontrolli ettepanekud võtavad arvesse suurt osa linna esindajate seisukohti, millised olid väljendatud kohtumisel Riigikontrolli ametnikega.

Nissi vald: Kontrolliaruande eelnõu „Kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringud“ on igati õnnestunud ja vajalik dokument, mille täiel määral rakendamine aitab tõhustada koostööd riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Näeme ohtu ainult selles, kui Riigikontrolli ettepanekute rakendamisel kehtestatakse ainult kohaliku omavalitsuse kohustused ilma riigipoolse abita ressurside osas.

Juhiksime tähelepanu, et leheküljel 22 punkti 67 on sattunud eksitav viga. Nissi vald on 2005. aastast investeeringud toonud eelarves alati välja eraldi osana, mis on näha ka valla kodulehel välja pandud vastuvõetud eelarvetes. Seega palun viitest 22 kustutada Nissi vald.

Leheküljel 26 punktis 82 nenditakse, et Nissi valla arengukava investeeringute osa on läbi vaatamata. Omavalitsuste praktikas sõltub investeeringute rahastamine suures osas fondidele esitatavate projektitaotluste rahuldamisest, mis ei ole planeeritavad. Samuti on igasuguste ehituste hinnad väga kiiresti muutuvad.

Kohtumisel Teie spetsialistidega oli juttu, et investeeringute kava teostubki ainult eelarveaastaks ja volikogu poolt vastuvõetud finantsressursside piires. Laenustrateegia puudumine kirjaliku dokumendina ei tähenda, et laenatakse mõtlematult. Iga laenu kiidab heaks volikogu kindla arengukavas märgitud objekti rahastamise puudujäägi katteks ja tasumata laenukohustus on esimene prioriteet eelarve koostamisel. Eeltoodud arvesse võttes palume mitte nimetada Nissi valda kui negatiivset näidet antud kontekstis.

Riigikontrolli kommentaar: Pärast täiendavat eelarvedokumentatsiooni analüüsi otsustas Riigikontroll jätta Nissi valla välja kontrolliaruande punktis 67 viidatud nimekirjast kohaliku omavalitsuse üksustest, kes peaksid oluliselt suurendama investeeringute läbipaistvust oma eelarves.

Punkti 82 kontrolliaruandes enam eelnõus toodud kujul ei ole.

Noarootsi vald: Noarootsi Vallavalitsus annab oma selgitused ja rakendatavad abinõud:

- **punkt 20.** Noarootsi valla kehtiv arengukava on koostatud aastateks 2003–2007, st et see ei hõlma kolme eelseisvat aastat. Uue valla arengukava koostamine praegu käib. Arengukava aastateks 2008–2013 eelnõu on praegu avalikustamisel ja loodame, et uus arengukava võetakse vastu Noarootsi Vallavolikogu poolt septembrikuu istungil.
- **punkt 39.** Noarootsi valla arengukava muutmise või täitmise kohta pole vastu võetud ühtegi otsust. Arengukava täitmise kohta on vallavalitsuse ja vallavolikogu istungitel antud vastavat informatsiooni, mingeid otsuseid selle kohta aga vastu võetud ei ole. Arengukava muutmise vajadust pole vallavolikogul tekkinud. Noarootsi vald ei ole pidanud vajalikuks võtta vastu otsuseid arengukava mitte muutmise kohta. Kõik vajalikud objektid on olnud valla arengukavas sees, küll ilmselt mõnel juhul muutusid investeeringuaastad ja ka summad, kuid see on pigem arengukava täpsustamine kui muutmine. Püüame edaspidi vormistada iga-aastaselt arengukava läbivaatamise kohta vastavad vallavolikogu otsused.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ punkt 67. Noarootsi vald peaks oluliselt suurendama investeeringute läbipaistvust oma eelarves. Noarootsi vald on planeeritud investeeringute kohta koostanud eraldi tabeli, mis on olnud eelarve lisaks. Kuid võtame ettepaneku teadmiseks ja püüame järgmistes valla eelarvetes investeeringute osa rohkem lahti kirjutada. ▪ punkt 102. Kultuuriministeeriumilt toetust saanud Noarootsi valla investeeringu-objekti on kajastatud erinevates toetusega seotud dokumentides erinevate nimede all (spordiväljak, staadion). Püüame tulevikus selliseid segadust tekitavaid andmeid vältida ja dokumendid korrektsemalt vormistada. <p>Otepää vald: Tutvunud riigikontrolli poolt koostatud „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud” eelnõuga, nõustume toodud tähelepanekutega. Otepää valla 2008. kuni 2015. aasta arengukava ning eelarve koostamisel arvestame riigikontrolli poolt tehtud ettepanekutega.</p> <p>Rae vald: Tutvunud aruandega oleme seisukohal, et Rae vallas on investeeringute suunamise aluseks strateegilised dokumendid. Rae vallas on investeeringutega seonduv läbipaistev ja kuulume pigem aruande eelnõus toodud positiivsete näidete poolele.</p> <p>Oleme paljuski aruandes tooduga nõus ning toetame ettepanekuid nii seadusandluse muutmiseks kui ka mõningate mõtetute strateegiliste dokumentide koostamise nõude tühistamist.</p> <p>Suure-Jaani vald: Kontrolli hetkel olnud puudused on kõrvaldatud – 2007. aasta eelarve eelnõul oli seletuskiri olemas ning valla arengukava on 22. juunil 2007 vastu võetud. Riigikontrolli poolt esitatud seaduste muudatuse ettepanekud kiidame heaks.</p> <p>Viimsi vald: Viimsi vallavalitsus, lugenud läbi Teie kontrolliaruande eelnõu, leiab, et selles eelnõus toodud seisukohad ja ettepanekud on õiged. Viimsi vallavalitsus peab jätkuvalt tähtsaks valla arengukava tähtsust investeeringute planeerimisel ja toetamisel ning nende läbipaistvuse tagamisel. Väga oluliseks loeme ka pikemaajalist planeerimisprotsessi. Viimsi vallavalitsus koostab vallale pikemaajalist eelarvestrateegiat, mis loodetavasti kinnitatakse volikogu poolt veel 2007. a. Oleme seda meelt, et ka riiklikul tasandil tuleks omavalitsustele planeeritud investeeringud kavandada pikema perioodi peale ja tagada ka nende stabiilsus.</p> <p>Võhma linn: Võhma linnal oli probleeme mitmete dokumentide (arengukava lisaks olev investeeringute kava, saneerimiskava, finantsplaan aastateks 2006–2009) avalikustamisega. Tööpooles, nimetatud dokumendid olid kättesaadavad linnavalitsuse kantseleis, kuid dokumendid ei olnud avalikustatud linna kodulehel. Täna on nimetatud dokumendid linna kodulehelt kättesaadavad.</p> <p>Väike-Maarja vald: Tutvunud kontrolliaruande „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud” eelnõuga leiame, et eelnõus on mitmeid kasulikke tähelepanekuid ja ettepanekuid, mida riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse asutused saavad oma tegevuses edaspidi arvestada.</p> <p>Ülenurme vald: Nõustume Riigikontrolli ettepanekutega ja oleme asunud esinenud puudusi likvideerima.</p> <p>Valdkondlikud arengukavad seotakse koostamisel oleva arengukava ja üldplaneeringuga. Investeeringute kavandamisel näidatakse ära investeeringu ligikaudne elluviimise aeg, maksumus ja valla rahastatav osa ning põhimõtted kava finantseerimiseks.</p> <p>Täiendatud on avalikustamise nõudeid ning selleks on kasutusele võetud käesoleval aastal ka uus veebileht. Kehtiv arengukava avaldatakse terviktekstina 2007. aastal veebilehel.</p> <p>Investeeringute läbipaistvuse parandamiseks on sisse viidud investeeringute jagamine objektide viisi, mis kajastatakse ka eelarve ja lisaeelarvete seletuskirjades. Eelarve, lisaeelarved ja seletuskirjad on avalikustatud veebilehel.</p> <p>Asjaajamise paremaks korraldamiseks, sealhulgas dokumentide registreerimiseks, on vald soetanud dokumentihaldustarkvara Amphora 2007 Professional ja korraldanud õppepäeva vallavalitsuse töötajatele.</p> <p>SA Keskkonnainvesteeringute Keskus: 1. Punkt 17. Kohalike omavalitsuste arengukava investeeringute kava peaks olema seotud riigi eelarvestrateegiaga, muidu võivad tekkida vastuolud kohalike omavalitsuste kavades ja riiklikes kavades, liiguvad eri suundades.</p> <p>2. Punkt 90. Vastavalt KIKi ja toetusesaaja vahel sõlmitavale sihtfinantseerimise lepingule on toetuse saaja kohustatud pidama raamatupidamise kontodel eraldi arvestust, sõltumata sellest, kas toetus kantakse üle toetuse saajale või otse töötegijale.</p>
--

Riigikontrolli ettepanekud	Auditeeritute, rahandusministri ja regionaalministri vastused
<p>Investeeringute kava</p> <p>17. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga:</p> <p>Algatada seaduse muudatus, millega kohustatakse kohaliku omavalitsuse üksusi koostama arengukava osana investeeringute kava vähemalt riigi eelarvestrateegiaga samaks perioodiks ja määratletakse minimaalsed nõuded investeeringute kava sisule. (p-d 9-16)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) eelnõus on kavas kehtestada nimetatud nõuded.</p> <p>Rahandusministri vastus: Plaanimine kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) eelnõus kehtestada nõude, et mis tahes eelarveaastal peab kehtiv arengukava hõlmama vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat, mis oleks samaväärne riigi eelarvestrateegiaga. Arengukava osana kehtestame kohaliku omavalitsuste üksustele (edaspidi KOV-id) oma eelarvestrateegia koostamise nõude, mille loomulik osa on ülevaade kavandatavatest investeeringutest.</p>
<p>Arengukavaga hõlmatud ajavahemik</p> <p>24. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga:</p>	<p>Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatavas KOFS-i eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga.</p>

<p>Algatada seaduse muudatus, millega asendatakse nõue, et arengukava peab varalisi kohustusi käsitlevas osas olema kavandatud varaliste kohustuste kehtivuse perioodiks, nõudega, et arengukava peab sisaldama infot pikaajaliste varaliste kohustuste kohta. (p-d 21–23)</p>	<p>Rahandusministri vastus: KOF-i eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga ehk kui KOV-il on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, tuleb arengukavas esitada andmed arengukava kehtivust ületavate varaliste kohustuste kohta.</p>
<p>Arengukava kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisel</p> <p>29. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile:</p> <p>Algatada seaduse muudatus, millega määratakse ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmise tähtaeg. (p-d 25–28)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) ühinemise soodustamise seaduse § 9¹ on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise korral korraldavad ühinevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud ühinemislepingu koostamise, kus sätestatakse muu hulgas ühinenud omavalitsusüksuste arengukavade kehtivus. Seega kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 37 sätestatud arengukava olemasolu nõue on tagatud ning uus kohaliku omavalitsuse üksus peab kindlustama oma arengu eesmärgi määratleva ja nende elluviimise võimalusi kavandava dokumendi vastuvõtmise seadusega sätestatud ajapiirides.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Ilmselt on regionaalminister oma vastuses soovinud viidata Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele, mitte kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusele, kuna viimases viidatud paragrahvi ei ole. Riigikontrollile jääb ebaselgeks, mida regionaalminister „seadusega sätestatud ajapiiride“ all silmas peab. KOKSi kohaselt peab valla või linna kehtiv arengukava mis tahes eelarveaastal hõlmama vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat ning kui vallal või linnal on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema nimetatud varalisi kohustusi käsitlevas osas kavandatud selleks perioodiks. Seega võib ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tegutseda mitme arengukava (ühiks vallaks või linnaks ühinenud omavalitsuste arengukavade) alusel niikaua, kuni need vastavad KOKSis toodud nõudele kehtivuse tähtsaja osas. Kuna selliste arengukavade alusel tegutsemine võib sõltuvalt arengukavade tähtaegadest venida väga pikaks, siis ei pea Riigikontroll olemasolevat regulatsiooni piisavaks, et kavandada ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsuse arengut (sh investeeringuid) efektiivselt.</p> <p>Väike-Maarja valla kommentaar: Eelnõu p-de 28 ja 29 osas märgime, et tähtsaja määramisel ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseks tuleks arvestada, et see oleks arengukava vastuvõtmiseks piisav. Üldjuhul on kohalikud omavalitsused ise huvitatud arengukava kiirest vastuvõtmisest, kuid arvestades vajadust kaasata arengukava menetlemisesse võimalikult palju huvigruppe ning koostatava dokumendi mahukust, ei ole meie arvates võimalik oluliselt varem arengukava vastu võtta. Väike-Maarja valla arengukava aastateks 2007–2014 kehtestati 27.02.2007. a ja sellele eelnes põhjalik menetlus valdkondade kaupa moodustatud töögruppides ja volikogu komisjonides.</p>
<p>Arengukava esitamine maavanemale ja Siseministeriumile</p> <p>36. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile:</p> <p>Algatada seaduse muudatus, millega tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus esitada arengukava maavanemale ja Siseministeriumile. (p-d 33–35)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Oleme seisukohal, et omavalitsusüksuste arengukava on vastavalt KOKS-i § 37 lg 6 valla- või linna veebilehel avalikustamisele kuuluv dokument, seega on maavalitsustele ja Siseministeriumile kättesaadav. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p-st 1 maavanemale pandud ülesandest tagada maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng ja vajadusest hinnata erinevate projektide vastavust kohalike omavalitsuste arengukavadele, on maavanemal oluline olla kursis kohalike omavalitsuste arengukavade hetkeseisuga. Sellekohane teave on oluline maakonna arengu kavandamisel ning järelevalve teostamisel.</p> <p>Oluliseks peame kohustust teavitada maavanemat arengukavade muutmise ja vastuvõtmise ühes viitega dokumendi asukohale veebis.”</p> <p>Rahandusminister märkis oma vastuses, et kontrolliaruandes regionaalministrile tehtud ettepanekuga algatada seaduse muudatus, millega tunnistatakse kehtetuks KOV-i kohustus esitada arengukava maavanemale ja Siseministeriumile, on KOF-i eelnõus arvestatud.</p>
<p>Arengukava täitmise jälgimine</p> <p>46. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile</p>	<p>Regionaalministri vastus: Nõustume ettepanekuga.</p>

<p>koostöös rahandusministriga:</p> <p>Algatada õigusaktide muudatus, millega tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus võtta 1.oktoobriks vastu otsus arengukava täitmise kohta ja kohustatakse kohaliku omavalitsuse üksust esitama arengukava (investeeringute kava) täitmise aruanne majandusaasta aruande koosseisus. (p-d 38–39, 42, 44–45).</p>	<p>Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava KOFS-i eelnõus nähakse ette, et tegevusaruandes esitatakse ülevaade arengukavas vastavaks eelarveaastaks ette nähtud eesmärkide täitmisest.</p> <p>Rahandusministri vastus: KOFS-i eelnõus kaotatakse arengukava täitmise kohta otsuse vastu võtmise kohustus ning nähakse ette, et majandusaasta aruande tegevusaruandes esitatakse ülevaade arengukavas vastavaks eelarveaastaks ette nähtud eesmärkide täitmisest, sealhulgas olulisematest investeeringutest.</p>
<p>Valdkondlikud arengukavad</p> <p>56. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile:</p> <p>Analüüsida seadustega nõutud kohaliku omavalitsuse üksuste valdkonnapõhiste arengukavade vajalikkust (sh nõudeid valdkonnapõhiste arengukavade sisule) ja vajaduse korral teha ettepanekud vastavad nõuded diferentseerida või kaotada, lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuse suurusest või valdkonnas kavandatavate investeeringute mahust. Mitte kooskõlastada seadustes uute valdkonnapõhiste arengukavade nõuet, kui valdkonna arengusuundi on võimalik käsitleda kohaliku omavalitsuse üksuse üldise arengukava raames. (p-d 47–50, 52–55)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Valdkondlike arengukavade koostamise kohustuse kaudu riik suunab seaduste alusel iseseisvalt tegutsevaid kohaliku omavalitsuse üksusi. Tulenevalt Siseministeeriumi valitsemisala arengukavast oleme kavandanud analüüsida ja ajakohastada kohaliku omavalitsuse alaseid õigusakte aastatel 2008–2009. a, kaasates teadusasutusi ja eksperte.</p>
<p>Saneerimiskava kooskõla arengukavaga</p> <p>63. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile koostöös rahandusministriga:</p> <p>Algatada seaduse muudatus, millega määratletakse saneeritavate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul saneerimiskava ja arengukava seosed, määratakse saneerimiskava läbivaatamise ja täitmise kohta aruandmise kord ning kehtestatakse kohustus avalikustada saneerimiskava täies mahus veebilehel. (p-d 57–62)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Toetame ettepanekut. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatava kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse seaduse eelnõus on arvestatud antud ettepanekuga.</p> <p>Rahandusministri vastus: Kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse seaduse eelnõus on antud ettepanekuga arvestatud.</p>
<p>Eelarve läbipaistvus</p> <p>70. Riigikontrolli ettepanek kohaliku omavalitsuse üksustele:</p> <p>Eristada eelarves avalikkusele läbipaistvalt investeeringud muudest kuludest, tuua eelarve seletuskirjas või lisas eraldi välja investeeringute nimekiri (objektide kaupa) ning avalikustada see kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel. (p-d 66–69)</p>	<p>Auditeeritute vastus: Oma vastustes kontrolliaruande eelnõule nõustusid ettepanekuga Haanja vald, Jõhvi vald, Käina vald, Loksa linn, Muhu vald, Mustvee linn, Mäetaguse vald, Narva linn, Noarootsi vald, Otepää vald, Püssi linn, Rae vald, Sindi linn, Türi vald, Viimsi vald, Võhma linn, Võnnu vald ja Ülenurme vald. Mitmed nimetatud omavalitsustest juba toimivad ettepaneku kohaselt või lubasid ettepanekut oma edasises töös arvestada. Pikemalt vastasid ettepanekule Käina ja Muhu vald.</p> <p>Käina valla vastus: Oleme väga päri sellega, et investeeringuid muudest kuludest eelarves välja tuua, sarnaselt personalikuludega. Samas ei saa seletuskirjas tuua täpselt välja nimekirja objektidest, kuhu investeeringud suunatakse. Probleeme võib tekkida projektpõhiste investeeringute kirjeldamisega. Kui on võimalus seletuskirjas kirjeldada projektpõhiseid investeeringuid ühe võimaliku nimekirjana ja seda kaasfinantseeringu fondi juures, on ettepanek otstarbekas.</p> <p>Muhu valla vastus: Nõustume selle ettepanekuga ja kavatseme seda järgida 2008. a eelarve menetlemisel ja avalikustamisel. Leiame, et omavalitsusüksuste finantsilise võrreldavuse huvides on soovitatav investeeringute eelarves väljatoomise küsimus lisaks õiguslikult ühtselt reguleerida.</p> <p>Elva linn, Harku vald, Kadrina vald, Märjamaa vald, Nissi vald, Suure-Jaani vald ja Väike-Maarja vald vastasid küll kontrolliaruande eelnõule, kuid ei avaldanud arvamust selle ettepaneku kohta.</p> <p>Avinurme vald, Koonga vald, Orava vald, Peipsiääre vald ja Pärnu linn ei saatnud vastust kontrolliaruande eelnõule.</p>
<p>Kapitali- ja põhitegevuse eelarve eraldamine</p> <p>71. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:</p> <p>Analüüsida kohaliku omavalitsuse üksuste</p>	<p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium ei näe vajadust kapitali- ehk investeeringute eelarve eraldamist põhitegevuse eelarvest. Vajalik informatsioon investeeringute kohta on eelarvedokumentatsioonist ning</p>

<p>kapitali- ehk investeeringute eelarve põhi-tegevuse eelarvest eraldamise otstarbekust ning avalikustada selle analüüsi tulemused. (p-d 64–65)</p>	<p>raamatupidamisest ja eelarve täitmise aruandlusest kättesaadav. Mitmed KOV-id on eelarve seletuskirjades ära toonud põhivara soetamise projektid koos finantseerimise allikatega. Osadel KOV-idel on investeeringuprojektide arv ning maht väike ning nende KOV-ide jaoks oleks kapitalieelarve koostamise kohustuse panemine täiendav administratiivne koormus. Nimetatud KOV-ide osas ei annaks kapitalieelarve avalikkusele täiendavat informatsiooni.</p>
<p>Eelarvestrateegia</p> <p>86. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Esitada kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele eesmärgiga jõustada omavalitsuste kohustus koostada eelarvestrateegia. ■ Anda kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvestrateegia koostamise võimaldamiseks prognoos selle kohta, kui suures ulatuses on riigil plaanis toetada kohaliku omavalitsuse üksuseid samal perioodil, milleks kohaliku omavalitsuse üksus peab koostama eelarvestrateegia. (p-d 79–82, 85) 	<p>Rahandusministri vastus: KOF-i eelnõus on eelarvestrateegia koostamine arengukava osana tehtud KOV-idele kohustuslikuks. Riik koostab eelseisvaks neljaks aastaks riigieelarve strateegia, mis hõlmab kõiki kohalikele omavalitsusüksustele suunatud meetmeid. Seetõttu puudub vajadus eraldi prognooside tegemiseks riigieelarves kohalikele omavalitsustele kavandatavate meetmete osas.</p>
<p>Finantsplaneerimine</p> <p>87. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile koostöös regionaalministriga:</p> <p>Korraldada finantsplaneerimise infotehnoloogilise lahenduse loomine. (p-d 83–84)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Infotehnoloogiliste lahenduste loomise korraldamine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi valitsemisalasse. Lisaks peame põhimõttena õigeks, et tugifunktsioonide osas hakkaksid edaspidi KOV-e tsentraliseeritult toetama omavalitsusliidud.</p> <p>Regionaalministri vastus: Ettepanekuga arvestatakse kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengukava koostamisel.</p> <p>Eesti Maaomavalitsuste Liidu kommentaar: Nii nagu ka selle aasta eelmistes auditites joonistub selgelt välja informatsiooni avaliku esituse ja infotehnoloogiliste lahendite ühtse rakendamise vajadus. See tähendab vaid seda, et selles valdkonnas on keskvalitsusel palju tegematajätmissi, mis oluliselt mõjutavad ka selle valdkonna planeerimist ja avalikustamist. Eriti tähtis oleks kiiresti rakendada omavalitsuste elektrooniline finantsplaneerimise süsteem (programm). Olukorras, kus väikestes omavalitsustes puuduvad spetsialistid finantsanalüüsi valdkonnas, annaks see võimaluse ka seal pikaajaliselt planeerida finantsvahendeid arenguks, arvestades nii omavalitsuse enda tulusid kui võimalikke kaasatavaid vahendeid (näiteks Soome omavalitsusüksused kasutavad juba aastaid taolist ühtset programmi). Praktiliselt on selline lahendus Geomedia poolt ka Eestis välja töötatud.</p> <p>Harku valla kommentaar: Harku vald on seisukohal, et kui pikemaajalise eelarve- ja laenustrateegia prognoosimiseks oleks võimalik kasutada ühtset finantsjuhtimise tarkvara, oleks see tervitatav. Pikemas perspektiivis võiks finantsplaneerimise tarkvara olla seotud ka kasutatavate raamatupidamise programmidega.</p> <p>Käina valla kommentaar: Tööde kvaliteet sõltub töö tegija oskustest ning vähetähtis ei ole tööriist, millega tööd tehakse. Inimese oskusi on võimalik tõsta läbi koolituste. Parem tööriist antud kontekstis oleks finantsplaneerimise tarkvara.</p> <p>Viimsi valla kommentaar: Äärmiselt hädavajalik oleks riigi toetusel koostada omavalitsustele vastav programm, mis võimaldaks käsitleda nii raamatupidamist, arengukava täitmist kui ka eelarve haldamist ja seiret ühtse programmiga.</p>
<p>Ülevaade investeeringutoetustest</p> <p>94. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Luua ülevaade, palju valitsussektor tegelikult kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetusi eraldab. 	<p>Rahandusministri vastus: Oleme käesoleval aastal töösse võtnud ülevaate tegemise valitsussektorist KOV-idele eraldatavate investeeringutoetuste kohta. Samuti nõustume vajadusega täiendava juhendi järele tagamaks kuuaruande kaudu esitatavate kassapõhise eelarve täitmise andmete kvaliteedi tõusu. KOF-i eelnõus sätestatakse, et aruandluses peavad kajastuma ka sellised tehingud, mille korral toetuse andja maksab otse</p>

<ul style="list-style-type: none"> ■ Koostada juhend investeeringutoetuste ühetaoliseks kajastamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kassapõhises eelarve täitmise kuuaruandes, sh kehtestada nõue, et kohaliku omavalitsuse üksused kajastaksid oma eelarve täitmises ka toetusi, mille toetuse andja maksab kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud lepingu alusel otse töövõtjale. (p-d 88–93) 	<p>tarnijale, kes tegelikult müüb kaupa või osutab teenust KOV-ile.</p>
<p>Investeeringutoetuste andmine</p> <p>107. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:</p> <p>Juurutada riigi poolt kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste andmisel põhimõte, et riiklike prioriteete viiakse ellu eesmärgistatud (riigi tasakaalustatud arengut silmas pidavate) ja kohaliku omavalitsuse üksustega kooskõlastatud programmide kaudu ning muud eraldised (sisuliselt kohaliku tulubaasi toetamiseks mõeldud investeeringud) jaotatakse teatud valemi alusel, võttes arvesse näiteks rahvaarvu, tulubaasi, varasemaid investeeringuid jms. Tagada, et eesmärgistatud programmist antakse toetust objektile, mis sisaldub kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute kavas. (p-d 95–106)</p>	<p>Rahandusministri vastus: Oleme seadnud eesmärgiks korrastada KOV-idele investeeringutoetuste eraldamise põhimõtteid koostöös ministeeriumidega, kelle valitsemisalas antud investeeringud ette nähakse.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas kohaliku omavalitsuse üksused täidavad seadusest tulenevaid nõudeid oma arengu kavandamiseks; selgitada välja mittetäitmise põhjused ja teha sellest tulenevalt riigile ettepanekud kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringute kavandamisega seonduva seadusandliku raamistiku korrastamiseks. Samuti oli eesmärgiks hinnata, kas kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringud vastavad arengukavale ning selgitada välja mittevastavuse põhjused. Auditiga ei hinnatud kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse vastavust planeerimisseaduses sätestatud planeeringu-dokumentidele.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas investeeringute aluseks olevad arengukavad on vastavuses seadusest tulenevate nõuetega ning kas need nõuded on kohaliku omavalitsuse üksustele üheselt arusaadavad ja otstarbekad?
- Kas eelarvesse planeeritud ja tehtud investeeringud tuginevad arengukavadele ning kas arengukava on koostatud selliselt, et seda on võimalik hinnata?
- Kas väljastpoolt kohaliku omavalitsuse üksust on kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetusi eraldatud läbipaistvalt ning arengukavade alusel?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontroll peab kohaliku omavalitsuse üksuste järjepideva ja tasakaalustatud arengu eelduseks järgmist olukorda:

- Valdadel ja linnadel on arengukava koosseisus ühtsetel alustel koostatud ja võrreldavad investeeringute kavad vähemalt riigi eelarvestrateegiaga samaks perioodiks ja investeeringute kavale tuginev eelarvestrateegia. Andmed investeeringute kavades sisalduvate prioriteetide kohta on kättesaadavad ühtsest avalikust andmekogust.
- Erinevad kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud arengukavad on omavahel kooskõlas.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve tugineb arengukavale ning on koostatud läbipaistvalt, võimaldades hinnata eelarves sisalduvate investeeringute vastavust arengukavale.
- Riigipoolsete eraldiste kujunemise alused ja suuremad riigipoolsed investeeringutoetused on teada samaks perioodiks, mille kohta kohaliku omavalitsuse üksused peavad koostama oma investeeringute kava ja eelarvestrateegia.
- Riik arvestab sihtotstarbeliste rahastamisotsuste tegemisel kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringute kavades kehtestatud prioriteete, tagades samas, et objekte ehitatakse koordineeritult.
- Vallad ja linnad teevad investeeringuid arengukava koosseisu kuuluva investeeringute kava alusel.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse olulised (sh sõlmitud lepingu alusel tulevikus tekkivad) rahalised kohustused on avalikustatud.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse saneerimine on erandlik ja ühekordne praktika.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi valimisse kuulus 30 kohaliku omavalitsuse üksust. Valimi koostamise jaoks jagati kohaliku omavalitsuse üksused vastavalt 2006. aasta eelarve suurusele neljaks rühmaks (vastavalt üle 100 miljoni, 50–100 miljonit, 20–50 miljonit, alla 20 miljoni). Kõigist neljast rühmast võeti valimisse 7–8 kohaliku omavalitsuse üksust. Kõikidest maakondadest võeti valimisse üks kuni viis kohaliku omavalitsuse üksust, proportsionaalselt maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete summa osakaaluga kõigi kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete summast. Eeltoodud arvutustest jäeti oma suure eelarvemahu tõttu välja Tallinn. Valimisse kuulunud kohaliku omavalitsuse üksuste nimekiri on toodud aruande lisis A.

Auditi käigus analüüsisid audiitorid dokumente (sh arengukava ja selle muutmise otsused, valdkondlikud arengukavad, 2006. a eelarve, laenu võtmise aluseks olevad volikogu õigusaktid, laenu- ja kapitalirendilepingud), raamatupidamisandmeid (sh väljavõtte eelarve täitmise materiaalsete põhivarade soetamise ja renoveerimise osas), veebilehtedel avaldatud informatsiooni ning intervjuerisid kõiki auditeeritute esindajaid. Auditi eelselgituse käigus vestlesid audiitorid ka Siseministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja OÜ Geomedia esindajatega. Intervjueritute nimekiri on esitatud aruande lisis B.

Auditi lõpuetapis tehti ka veebiküsitlus, mille eesmärgiks oli saada teada, mida auditeeritute esindajad arvavad Riigikontrolli poolt auditis eeldatavalt tehtavatest ettepanekutest.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit lõpetati 2007. aasta juunis.

Auditi meeskond:

Auditi viisid läbi auditijuht Jane Eespõld, vanemaudiitor Laine Vipper ja audiitor Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/07/78-2.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad auditid kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringutega seonduvas valdkonnas

25.10.2006 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal

10.07.2006 – Kultuuriministeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud

09.08.2005 – Hasartmängumaksu laekumistest regionaalprogrammide investeeringuteks raha eraldamine ja kasutamine

20.09.2004 – Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A: Valimisse kaasatud kohaliku omavalitsuse üksused

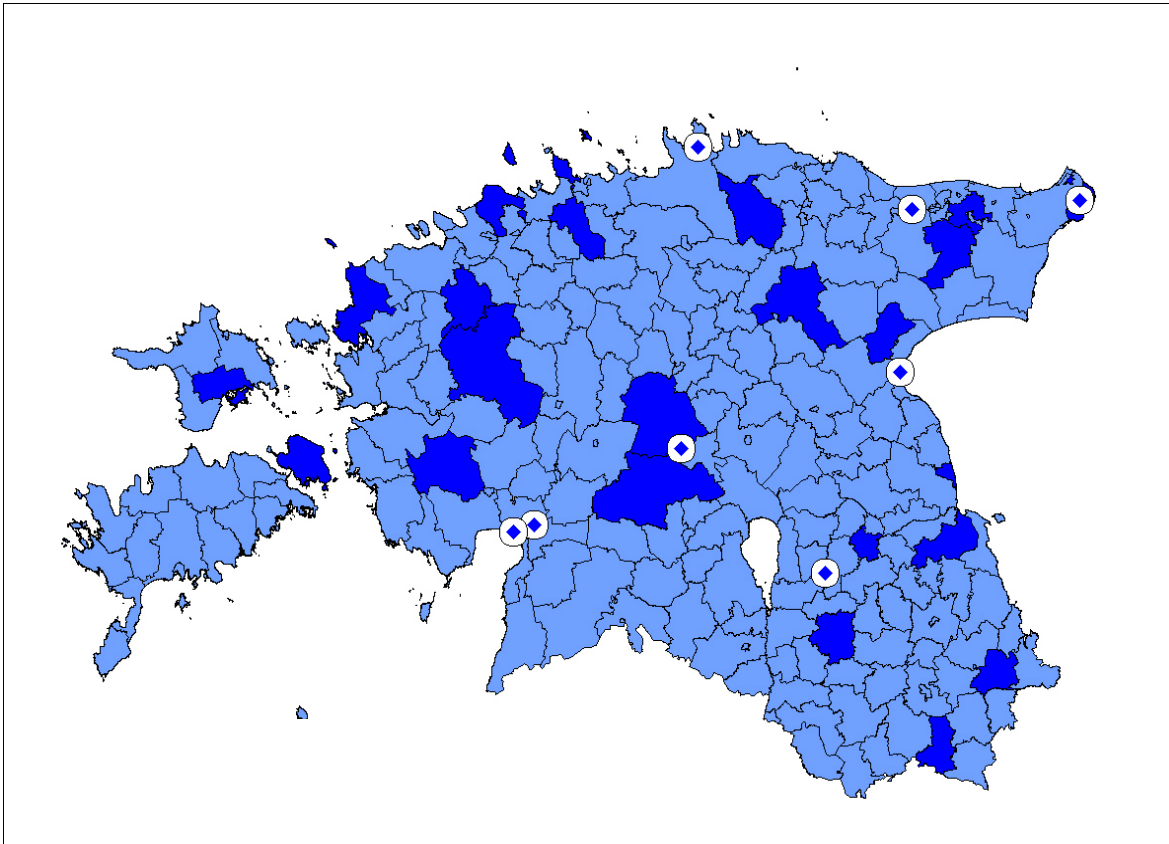
1. Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvemahtude jaotus (2006)

Eelarved (kr)	Omavalitsusi	Omavalitsusi valimis
üle 100 miljoni	22	7
50...100 miljonit	24	7
20...50 miljonit	76	8
alla 20 miljoni	105	8

2. Valimisse võetud kohaliku omavalitsuse üksused

Eelarve maht (kr)	KOV	Maakond	Eelarve maht (kr)	KOV	Maakond
üle 100 miljoni	1. Viimsi vald	Harju	20...50 miljonit	15. Loksa linn	Harju
	2. Rae vald	Harju		16. Käina vald	Hiiu
	3. Harku vald	Harju		17. Avinurme vald	Ida-Viru
	4. Jõhvi vald	Ida-Viru		18. Mustvee linn	Jõgeva
	5. Narva linn	Ida-Viru		19. Kadrina vald	Lääne-Viru
	6. Türi vald	Järva		20. Sindi linn	Pärnu
	7. Pärnu linn	Pärnu		21. Muhu vald	Saare
50...100 miljonit	8. Nissi vald	Harju	alla 20 miljoni	22. Ülenurme vald	Tartu
	9. Mäetaguse vald	Ida-Viru		23. Püssi linn	Ida-Viru
	10. Väike-Maarja vald	Lääne-Viru		24. Noarootsi vald	Lääne
	11. Märjamaa vald	Rapla		25. Orava vald	Põlva
	12. Elva linn	Tartu		26. Koonga vald	Pärnu
	13. Otepää vald	Valga		27. Võnnu vald	Tartu
	14. Suure-Jaani vald	Viljandi		28. Peipsiääre vald	Tartu
				29. Võhma linn	Viljandi
				30. Haanja vald	Võru

3. Valimisse võetud valdade (joonisel tumesinisega) ja linnade (joonisel ringiga) geograafiline jaotus



Lisa B: Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Asutus	Kohtumisel osalejad
29.06.2006	Siseministeerium	Väino Tõemets (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja); Igor Ligema (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja asetäitja); Kaie Masing (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik); Ene Padrik (regionaalpoliitika büroo juhataja); Madis Kaldmäe (regionaalpoliitika büroo nõunik); Maila Kuusik (Planeeringute osakonna nõunik)
04.07.2006	Rahandusministeerium	Sulev Liivik (Riigieelarve osakonna Kohalike omavalitsuste talituse juhataja)
08.08.2006	OÜ Geomedia	Rivo Noorkõiv (konsultant, juhatuse esimees)
30.11.2006	Viimsi vald	Urmas Arumäe (vallavanem); Endel Lepik (abivallavanem); Haldo Oravas (abivallavanem); Enno Selirand (arendusnõunik); Ivi Kivi (siseaudiitor)
04.12.2006	Rae vald	Raivo Uukkivi (vallavanem); Enn Mänd (abivallavanem); Meelis Kasemaa (abivallavanem); Tiit Keerma (pearaamatupidaja)
06.12.2006	Suure-Jaani vald	Maie Käba (vallavanem); Are Aua (majandus- ja ehitusosakonna juhataja); Elle Tints (finantsosakonna juhataja); Märt Perve (ehitusnõunik); Veronika Ringo (õigusnõunik)
07.12.2006	Võhma linn	Avo Pöder (linnapea); Tiina Ranne (pearaamatupidaja)
08.12.2006	Türi vald	Toomas Marrandi (vallavanem); Aivo Prüssel (arendus- ja rahandusosakonna juhataja); Ene Irmann (pearaamatupidaja)
12.12.2006	Nissi vald	Heiki Pajur (vallavanem); Reet Sandvik (pearaamatupidaja)
14.12.2006	Loksa linn	Helle Lootsmann (linnapea); Andres Kaskla (abilinnapea); Eha Lahmõtko (pearaamatupidaja)
18.12.2006	Sindi linn	Mati Mettus (linnapea); Rein Ariko (abilinnapea); Sirje Nõmm (pearaamatupidaja)
19.12.2006	Pärnu linn	Raul Sarandi (abilinnapea); Kaido Koppel (planeerimisosakonna juhataja); Olav Avarsalu (majandusosakonna juhataja); Eve Vihmaru (pearaamatupidaja)
20.12.2006	Koonga vald	Andres Hirvela (vallavanem); Silver Seegar (asevallavanem); Kalju Kepp (ehitusjärelvalveinsener)
18.01.2007	Harku vald	Ott Kasuri (vallavanem); Vello Viiburg (abivallavanem); Sulev Roos (abivallavanem); Deiw Rahumägi (abivallavanem); Helje Rätsepp (pearaamatupidaja)
24.01.2007	Märjamaa vald	Eero Plamus (vallavanem); Triin Matsalu (abivallavanem); Lea Laurits (Rahandusosakonna juhataja); Enna Ots (pearaamatupidaja)
30.01.2007	Ülenurme vald	Reet Sakk (vallasekretär); Haljand Kaasik (abivallavanem); Sirje Suur (pearaamatupidaja)
31.01.2007	Otepää vald	Aivar Pärli (vallavanem); Kristjan Rõivasepp (abivallavanem); Ülle Veeroja (pearaamatupidaja); Jüri Kork (vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees)
01.02.2007	Haanja vald	Juri Gotmans (vallavanem); Anu Nirk (pearaamatupidaja)
05.02.2007	Mäetaguse vald	Konstantin Kaus (abivallavanem); Luule Salla (pearaamatupidaja); Niina Kingsep (majandusnõunik); Jana Pavlenkova (arendus- ja keskkonnanõunik); Aare Lehtpuu (ehituse järelvalveinsener)
06.02.2007	Narva linn	Sofja Homjakova (abilinnapea); Aleksander Ljudvig (abilinnapea); Raissa Lihhuša (Rahandusameti direktor); Jelena Golubeva (direktori asetäitja); Georgi Ignatov (Arenduse- ja Õkonoomika ameti direktor); Anne Veevo (arenguosakonna juhataja); Angelina Liiv (arenguosakonna vanemspetsialist); Arkadi Nikolajev (Linnavara- ja Majandusameti juhataja); Olga Rodinova (Linnavara- ja Majandusameti ehitus- ja arendusosakonna

		juhataja); Niina Krõlova (Linnavara- ja Majandusameti pearaamatupidaja); Lidia Sergejenko (Linnavara- ja Majandusameti raamatupidamisosakonna ökonomist)
08.02.2007	Püssi linn	Marge Männi (linnapea); Merle Krith (linnasekretär); Taive Pärtna (pearaamatupidaja)
09.02.2007	Jõhvi vald	Tauno Võhmar (vallavanem); Vello Juhkov (abivallavanem); Priit-Aulis Kesler (abivallavanem); Küllike Olup (finantsosakonna juhataja); Ellu Blok (finantsosakonna juhataja asetäitja); Riho Sillar (õigusnõunik); Rein Luuse (arendusnõunik); Jüri Nael (vallavaraspetsialist); Niina Kulakova (vanemraamatupidaja)
12.02.2007	Elva linn	Reno Laidre (abilinnapea); Maia Kukk (linnasekretär); Eve Nõmmemaa (pearaamatupidaja); Salle Ritso (jurist)
13.02.2007	Orava vald	Ülo Plakso (vallavanem); Sirja Loosaar (pearaamatupidaja); Rein Kraak (arendus- ja keskkonnaspetsialist)
14.02.2007	Võnnu vald	Aivar Kaldjärv (vallavanem); Ene Mossin (vallasekretär); Rein Mardo (vallavanema asetäitja); Aino Nava (pearaamatupidaja); Aili Reinhold (vanemraamatupidaja)
16.02.2007	Kadrina vald	Aivar Lankei (vallavanem); Mare Kukk (pearaamatupidaja); Tiina Vilu (arendusnõunik)
19.02.2007	Avinurme vald	Indrek Kullam (vallavanem); Ants Rummel (vallavolikogu esimees); Heli Kalas (pearaamatupidaja)
20.02.2007	Peipsiääre vald	Niina Baranina (vallavanem); Tatjana Kohtova (vallasekretär); Svetlana Krupko (pearaamatupidaja); Maria Dudkina (vallavolikogu esimees)
21.02.2007	Mustvee linn	Gennadi Kulkov (linnapea); Aleksei Posudnikov (pearaamatupidaja); Lembit Mangulson (majandusnõunik); Tatjana Kudina (linnavolikogu esimees)
23.02.2007	Väike-Maarja vald	Olev Liblikmann (vallavanem); Kaarel Moisa (abivallavanem); Helve Pugonen (rahandusosakonna juhataja)
26.02.2007	Muhu vald	Tiit Peedu (vallavanem); Raido Liitmäe (kommunaalosakonna juhataja); Lea Valk (pearaamatupidaja); Aado Keskspaik (arendusnõunik); Arvo Vaga (haridus-, kultuuri- ja sotsiaaljuht)
27.02.2007	Käina vald	Üllar Padari (vallavanem); Omar Jõpiselg (vallavolikogu esimees); Tiivi Lipp (abivallavanem); Pille Lehter (finantsosakonna juhataja)
28.02.2007	Noarootsi vald	Ülo Kalm (vallavanem); Taimi Pelapson (pearaamatupidaja); Marika Meister (maa- ja arendusnõunik)
07.03.2007	SA Keskkonna-investeeringute Keskus	Kalev Aun (juhataja); Heiko Põdersalu (Keskkonnaprogrammi ja ERDF üksuse juht); Helen Sulg (ERDF allüksuse juht); Aime Pähkel (pearaamatupidaja)
13.03.2007	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Tarmo Leppoja (ettevõtlus- ja elukeskkonna arendamise divisjoni direktor); Kair Tammel (vanemkonsultant)