

Liili Maran

KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVE KOOSTAMISE PROTSESSI ANALÜÜS RÕUGE VALLA NÄITEL

LÕPUTÖÖ

Teenusmajanduse instituut
Majandusarvestuse õppekava
Juhendaja: Ave Nukka

Mõdriku 2023

Autori deklaratsioon ja lihtlitsents

Mina, Liili Maran, tõendan, et lõputöö on minu kirjutatud. Töö koostamisel kasutatud teiste autorite, sh juhendaja teostele on viidatud õiguspäraselt.

Kõik isiklikud ja varalised autoriõigused käesoleva lõputöö osas kuuluvad autorile ainuisikuliselt ning need on kaitstud autoriõiguse seadusega.

Juhendaja (nimi, allkiri) Ave Nukka /digitaalselt allkirjatatud/

Lõputöö on kaitsmisele lubatud teenusmajanduse instituudi direktori korraldusega nr 1-14/54 kuupäev 04.mai 2023.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Liili Maran

sünnikuupäev: 25.detsember 1970

annan Tallinna Tehnikakõrgkoolile (edaspidi kõrgkool) tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsessi analüüs Rõuge valla näitel“

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas kõrgkooli repositooriumisse lisamise eesmärgil alates 04.05.2023 kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile ja kinnitan, et:

1. lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid ega muid õigusi;
2. PDF-failina esitatud töö vastab täielikult kirjalikult esitatud tööle.

Mõdrikul

,
/allkirjastatud digitaalselt/

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1 KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVE KOOSTAMISE PROTSESS	7
1.1 Eelarvestamise olemus	7
1.2 Kohaliku omavalitsuse eelarve nõuded	9
1.3 Kohaliku omavalitsuse eelarve protsess ja ajakava	11
2 EMPIIRILISE UURINGU METOODIKA.....	16
3 KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVE KOOSTAMISE PROTSESSI ANALÜÜS RÕUGE VALLA NÄITEL	20
3.1 Arengukava ja strateegiline planeerimine	20
3.2 Rõuge valla eelarve koostamise protsess ja selle analüüs	26
KOKKUVÕTE.....	36
SUMMARY	38
VIIDATUD ALLIKAD.....	40
LISAD	46
Lisa 1. Dokumendi vaatlusplaani	46
Lisa 2. Intervjuu küsimustik.....	47
Lisa 3. Rõuge valla eelarve koostamise protsess	48

SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse üksused, linnad ja vallad, otsustavad ja korraldavad kohaliku elu küsimusi. Nad tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikele omavalitustele saab panna kohustusi seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. (Eesti Vabariigi põhiseadus § 154-157)

Riigi valitsemine peab olema avatud see tähendab, et võimu teostatakse avalikes huvides - kõik on aus ja läbipaistev. See on riigi suund aastani 2035. Sama põhimõtte peab kehtima ka kohalikus omavalitsuses, et saaks heaperemehelikult avalikku raha kasutada ja kulutada. Avatus peab toimima lisaks riiklikule seadusloomele ja selle järgimisele ka kohaliku omavalituse asutuste töökorralduses ja omavahelises suhtluses. Kõik peab olema kõigile arusaadav. (Strateegia "Eesti 2035" arengukavad ja planeering, 28.07.2022)

Kõikide tehingute arvesse võtmine annab õige ja läbipaistva ülevaate omavalitsuse finantsseisundist ja võimalustest. Kõikide tehingute arvesse võtmine tähendab, et tehinguid kajastatakse eelarvestrateegias ja eelarves. Eelarve koostatakse üheks aastaks. (Kukk, 2012)

Kohaliku omavalitsuse eelarve kajastab omavalitsuse prioriteete. Rahalised tehingud on olulised nii kohalikus omavalitsuses, kui ka ärisectoris. Korruptsioonijuhuseid on registreeritud ka kohaliku omavalitsuse süsteemis. (Kuritegevus Eestis 2019, 2020) Eelarve menetlemise kord on oluline dokument, mis aitab kaasa korruptsiooni vähendamisele kohalikus omavalitsuses.

Andmekaitse inspeksioon oma 2020. aasta seires on välja toonud, et osad vallad pole avalikustanud eelarve kõiki dokumente, mida seadus ette näeb. Mida läbipaistvam on eelarve menetlemise protsess, seda vähem tekib küsimusi ja ka kaebuste arv on väiksem. (Kohalike omavalitsuste veebilehtede ja dokumendiregistrite seire tulemused, 2020)

Kalle Kukk on öelnud, et kohaliku omavalitsuse eelarve (koos seletuskirjaga), arengukava ja eelarvestrateegia eelnõud, kui ka kõik kinnitatud dokumendid peavad olema kättesaadavad igale kodanikule. Kättesaadavad peavad olema finantsjuhtimise kord ja muud normdokumendid, näiteks eelarveprotsessi ajakava, alaeelarve taotluse koostamise tingimused jms. (Kukk, 2012)

Samas on viimasel ajal ka ajakirjanduses kirjutatud probleemidest kohaliku omavalitsuse eelarve protsessi ja avalikustamisega. Vallavalitsuse seisukoht oli, et teisel lugemisel ei saagi enam muuta rahanumbreid, sest eelnõu on juba avalik. (Siemann, 2022)

Õiguskantsler kajastas oma 2020/2021. aasta ülevaates, et Haljala Vallavolikogu ja vallavalitsus ei järginud 2021. aasta esimese lisaeelarve eelnõu seletuskirja vormistamisel kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadust, valla põhimäärust ega valla finantsjuhtimise korda (Madise, 2021).

Tagajärg eelarve protsessi kehvast menetlemises võib olla näiteks see, mis juhtus Võhma linnas, kus kunstlikult suurendati tuluseid ning selle tagajärjel viis linna raskesse finantsseisu. Nüüd, kus omavalitsused on liitunud, saavad sellest kehvast seisust osa ka Võhmaga liitunud omavalitsused. (Aavasalu, 15.01.2021)

Kohalikud omavalitsused oma finantstegevuse ja hea finantstervisega on olulised kogu Eesti riigile. Kui omavalitsus satub finantsraskustesse, siis peab riik riigieelarve rahaga aitama valda, et tagatud oleks valla inimestele avalikud teenused. Rahandusministeerium jälgib jooksvalt, kui suured on omavalitsuste tulud ja kulud kokku ning milline on valla rahaline toimetulek. (Liivik, 03.07.2019)

Kuigi omavalitsuse eelarve koostamisel on oluline roll kohaliku omavalitsuse finants- või rahandusosakonnal, siis peab linna- ja vallavalitsus, kui ka volikogu aru saama, et vastutus hinnata eelarvestrateegia ja eelarve korrektsust on just volikogule pandud õigusaktide kohaselt. Neil tuleb kehtestada sisekontrollisüsteem, mis võimaldaks kindlustada, et eelarve alusandmed oleks õiged, kui tekivad vead, oleks võimalik need kergesti tuvastada, leida rikkumised ning õigeaegselt vead likvideerida. Eelarves (ja eriti selle seletuskirjas) on oluline kulude lahti kirjutamine nii, et iga lugeja oleks võimeline aru saama kulude muutustest ja miks neid muudeti, millised investeeringud tehakse, planeeritavatest toetustest valla elanikele ja organisatsioonidele. (Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend KPMG, 2018, lk 61)

Lõputöö eesmärk on välja selgitada eelarve koostamise protsessi põhimõtted Rõuge valla näitel, et teha ettepanekuid eelarve protsessi parendusteks. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- kirjeldada eelarvestamise olemust ja tähtsust;
- tuua välja nõuded kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsessile koos ajakavaga;
- koostada empiirilise uuringu metoodika;

- kaardistada ja analüüsida Rõuge valla eelarve koostamise protsessi;
- teha järeldused ja vajadusel ettepanekuid eelarve protsessi parendamiseks Rõuge vallavalitsusele.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist, mis omakorda on jaotatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis ehk teooria osas selgitatakse kohaliku omavalitsuse eelarve olemust ja tähtsust ning kirjeldatakse kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsessi ja etappe. Teoreetilises osas on kasutatud eesti- ja inglise keelseid artikleid, Eesti Vabariigis kehtivaid seadusi ja ka varaseimaid uuringuid. Teises peatükis kirjeldatakse lõputöö metoodikat. Kolmandas peatükis antakse ülevaade Rõuge valla eelarve koostamise protsessist ja ajakavast ning tehakse ettepanekuid parendusteks.

1 KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVE KOOSTAMISE PROTSESS

Kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmiseks on vaja eelarvet. Eelarve näitab kui usaldusväärne ja efektiivne on omavalitsus. Selle tõttu on eelarve koostamise protsess väga aktuaalne.

Kohaliku omavalitsuse eelarve on eelarveaasta põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse plaan, mis on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse vastava aasta tegevuste finantseerimisele. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, §2)

Eelarve aitab konkreetseid tegevusi planeerida ja rahaliselt piiritleda. Eelarve aitab otsustada, millistesse valdkondadesse kui palju raha suunata ning hallata omavalitsuse rahavoogusid. (Kuidas kujuneb linnaeelarve?, 07.12.2020)

1.1 Eelarvestamise olemus

Eelarve on erinevatel eesmärkidel koostatud tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja ressursid. Eelarvetel on oluline nii roll kasumile suunatud ettevõtetele, kui ka kasumile mittesuunatud ettevõtetele. Eelarvestamiseks nimetatakse eelarve koostamise protsessis tehtavaid tegevusi. Eelarve koostamisel peavad organisatsiooni juhid vaatama tulevikku ja hindama võimalikke muudatusi majanduskeskkonnas. Eelarvestamine sunnib juhte ja ka teisi töötajaid mõtlema tulevikule. (Karu & Zirnask, 2004, lk 25)

Eelarve ei ole iseseisev ja üksinda toimiv süsteem, vaid seda tuleb käsitleda koos raamatupidamise arvestusega ehk osana integreeritud eelarve- ja raamatupidamissüsteemist. (Karu, et al., 2007, lk 123) Karin Kenk oma bakalaureuse töös toob välja, et eelarvel on tähtis roll asutuse tegevuses, kuid tuleb silmas pidada, et eelarve kinnitamisele eelneb koostamise protsess, mis on väga tähtis. (Kenk , 2016)

Eelarvestamise protsess algab visiooni ja missiooni sõnastamisega ning strateegiliste eesmärkide seadmisega, millele järgneb planeerimine ja eelarvestamine. Strateegiline planeerimine pole vajalik väikeses ja stabiilses organisatsioonis. Pole mõtet strateegiliselt planeerida organisatsioonis, kus ei suudeta tulevikku usaldusväärselt hinnata (Karu & Zirnask, 2004, lk 30,79).

Kohalike omavalitsuste eelarveprotsess on osaliselt seadustega reguleeritud ja osaliselt antakse soovitusi, kuidas oleks parem korraldada protsessi.

Omavalitsuse missioon ja visioon sõnastatakse valla- või linna arengukavas. Visiooni elluviimiseks esitatakse strateegilised eesmärgid ning valitakse välja strateegia kuidas seda ellu viiakse. Kohaliku omavalitsuse visioon tuleneb seadusest, et juhtida ja korraldada kohalikku elu, järgides valla- või linnaelanike huvisid ja arvestama peab ka konkreetse valla või linna arengu iseärasusi. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 2)

Eelarve koostamiseks on erinevaid meetodeid, mis annavad eelarvele sisu ja kvaliteedi. Üldtunnustatud eelarve koostamise meetoditena käsitletakse kulupõhist, nullbaasilist ja tulemuspõhist meetodit ning eelnevate meetodite kombineerimist. (Niid, 2018, lk 4)

Levinumad eelarve koostamise meetodid:

- baasiline eelarvestamine – võtab aluseks baasperioodi;
- nullbaasiga eelarvestamine – iga tegevuse esialgne eelarve on null;
- „ülevaalt alla“ eelarvestamise meetod – eelarvestamine algab koondplaanist ja liigutakse järgnevatele juhtimistasanditele;
- „alt üles“ eelarvestamise meetod – eelarvestamist alustatakse alumiste juhtimistasandite eelarvetega;
- vastassuunaline eelarvestamine – antakse ülemistelt juhtimistasanditelt alla kontrollarvud ja sellest tulenevalt koostatakse alumisel tasandil eelarved ja pärast toimuvad läbirääkimised;
- perioodiline eelarvestamine – koostatakse järgneva perioodi eelarve, kui eelmine periood lõpeb;
- pideveelarvestamine – uuendatakse pidevalt erinevate perioodide eelarveid;
- tegevuspõhine eelarvestamine – koostatakse tegevuspõhised eelarvete projektid erinevate müügimahtude ja tegevuste kohta. (Karu, et al., 2007, lk 29-42)

Eelarve on vahend, mille abil mõeldakse koos läbi, mida järgmisel aastal teha tahetakse ja hinnatakse, kas selleks tegevuseks raha jätkub. (Tammert, 2016)

Finantskorraldus, sealhulgas ka eelarve on alus kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkusele. Valla ja linna eelarve on iseseisev eelarve, mille koostamist ja sisu sätestavad seadused. (Mäeltsemees, et al., 2015)

Kohaliku omavalituse eelarve koostamise nõue tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja selle täitmisest aruandmise korra sätestab valla või linna põhimäärus. (Finantsjuhtimine, sa)

Eelarvest parema ülevaate saamiseks on eelarve jaotatud osadeks. Eelarve koosneb põhitegevuse eelarvest, investeringutegevuse eelarvest ja finantseerimistegevuse eelarvest. Kõik need osad koosnevad vastava eelarve osa tuludest ja kuludest. Lisaks on veel likviidsete varade muutuste eelarveosa. (Eelarvest maalähedaselt, 07.12.2020)

Peep Mühls ütleb, et era- ja avaliku sektori põhimõtteline vahe on eelarve täitmise viisis, see tähendab, et avalik sektor õpetab eelarvet täitma kulutades ja erasektor raha teenides. (Mühls, 4.04.2013)

Et oma kodanikele tuua käegakatsutavat kasu, peavad kohalikud omavalitsused hoolikalt kavandama oma eelarvet, seda õigeaegselt rakendama ja ka tagama tõhusa eelarve täitmise süsteemi. Maksumaksja soovib saada ju läbipaistvat teavet oma raha kasutamise kohta.

1.2 Kohaliku omavalitsuse eelarve nõuded

Kohalik omavalitsus tegeleb avaliku raha planeerimise, osalt kogumise ja jaotamisega. Kuna riigil peab olema kontroll avaliku raha planeerimise ja kasutamise üle, siis on seadusandlusega reguleeritud kohaliku omavalitsuse eelarvestamise nõuded. Kohaliku omavalitsuse eelarve mõiste defineerib kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 2. Eelarve on eelarveaasta põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse plaan, mis on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse vastava aasta tegevuste finantseerimisele. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 2) Nimetatud eelarve osad peab tulenevalt seadusest kinnitama volikogu tasandil, tekkepõhise eelarve koostamise liigenduse detailsus on fikseeritud kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses § 14-18. Volikogu võib volitada linna- või vallavalitsust detailsemalt eelarvet koostama. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 5;14-18)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt peab valla ja linna põhimääruses olema sätestatud valla või linna arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 8)

Kukk ütleb, jätkusuutliku eelarvepoliitika saavutamise ja hoidmise lihtsustamiseks on eelarvereeglid, need on eelkõige reeglid eelarvedefitsiidile, võlakooomusele, laenuvõtmisele, kulude mahule ja struktuurile. Kohaliku omavalitsuse finantsdistsipliini hinnatakse kahe näitaja järgi- netovõlakooormus ja põhitegevuse tulem. Nende alusel saab otsustada kohaliku omavalitsuse finantsolukorra üle. (Kukk, 2012, § 12; 125) Eestis on kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus kehtestanud finantsdistsipliini tagamise meetmed: põhitegevuse tulemi lubatav väärtus ei tohi olla aruandeaasta lõpu seisuga väiksem kui null ja netovõlakooormuse ülemmäär võib ulatuda kuni 60 protsendini vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 32-34) Koroonakriisist tingitult muudeti aastateks 2020-2027 netovõlakooormuse ülemmäära ning need määrad võivad ulatuda:

- aastatel 2020-2024 80 protsendini vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest;
- 2025. aastal 75 protsendini aruandeaasta põhitegevuse tuludest;
- 2026. aastal 70 protsendini aruande aasta põhitegevuse tuludest;
- 2027. aastal 65 protsendini aruande aasta põhitegevuse tuludest. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 59)

Kohaliku omavalitsuse eelarvestamise protsessi mõjutavad ka erinevad maksude kehtestamist reguleerivad seadused:

- kohalike maksude seadus;
- tulumaksu seadus;
- maamaksu seadus.

Eestis pole väljatöötatud head rahastamissüsteemi kohalikele omavalitsustele. Eesti kohalikud omavalitsused saavad otsustada oma rahaasjade üle väga vähesel määral. Kohalikud omavalitsused saavad mõjutada vaid 17% oma tuludest, 83% otsustatakse keskvalitsuse tasandil. (Eelarvest maalähedaselt, 07.12.2020).

Üle poole kohalike omavalitsuste kogusissetulekutest moodustab valla või linna elanike makstud füüsilise isiku tulumaks. Maamaksu tulu laekub kogu ulatuses valdadele. Riigieelarvest on eraldatud valdadele ja linnadele avalike teenuste osutamiseks tasandusfond ning toetusfond, millega toetatakse valdkondi (haridusele, sotsiaalhoolekandele, teede hoolduseks). (Finantseerimine, 02.02.2022)

Kohaliku omavalitsuse eelarve koosneb põhitegevuse tuludest, põhitegevuse kuludest, investeerimistegevusest, finantseerimistegevusest ja likviidsete varade muutus. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 5)

Kohaliku omavalitsuse üksus peab koostama eelarve tekkepõhiselt hiljemalt ülejärgmise eelarveaasta kohta, pärast seda kui riigieelarve on koostatud tekkepõhiselt (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 59).

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest tulenevalt kajastatakse tekkepõhises eelarves tehingud vastavalt nende toimumisele, millal raha laekub või välja makstakse pole oluline. Tekkepõhise eelarve põhitegevuse tulud ja kulud jaotatakse majandusliku sisu järgi. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 13-19)

Tekkepõhine eelarve annab ülevaate, kui palju saab eelarveaastal kulutuste tegemiseks kohustusi võtta, olenemata sellest, millal kohustused tasutakse. Tekkepõhine eelarvestamine võtab arvesse tehingute kogumõju. Likviidsete varade muutuste eelarveosa annab ülevaate kohustusteks vajaminevatest rahalistest vahenditest. (Niid, 2018, lk 4)

Paljud linnad ja vallad rakendavad ka kaasavat eelarvet. Kaasav eelarve on elanike osalemine avaliku raha kasutamise planeerimisel ja jaotamisel. Tavakodanik kaasatakse omavalitsuse rahaasjade üle otsustamisse. Valla- või linnavolikogu peab vastu võtma määruse, milles on kirjas kaasava eelarve rakendamise eesmärk, läbiviimise põhimõtted ja korraldus. (Kaasava eelarve juhend, 07.01.2019)

1.3 Kohaliku omavalitsuse eelarve protsess ja ajakava

Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsess algab arengukava ja eelarvestrateegia koostamisega. Eelarveprotsess algab visiooni ja missiooni sõnastamisega ning sellele järgneb strateegiline planeerimine.

Kohaliku omavalitsuse eelarve peab tulenema strateegilisest planeerimisest, mis tähendab kohaliku omavalitsuse jaoks arengukava ja eelarvestrateegia koostamist. (Kukk, 2012, lk 10). Vallal ja linnal peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on aluseks valla arengu integreerimisele ja koordineerimisele. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Arengukava on omavalitsuse arengu eesmäärke määrav ja nende elluviimiseks tegevusi kavandab dokument, mis arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ütleb, et arengukavas esitatakse majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna ja rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes; tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni; strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni. Arengukava peab arvestama valla ja linna üldplaneeringut ning olema kooskõlas kohaliku omavalitsuse valdkondlike arengukavadega. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Arengukava osa on eelarvestrateegia, mis võib olla ka iseseisev dokument. Soovitatud on käsitleda eelarvestrateegiat arengukava osana, siis on nad parimal moel omavahel seotud ning on kooskõlas. Pikemaajalised plaanid on kaetud finantseerimisvõimalustega. Kui eelarvestrateegia on formaalselt eraldiseisev dokument, siis menetlemine peaks käima ikka samaaegselt. (Kukk, 2012, lk 36)

Eelarvestrateegia on arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan. Arengukava ja eelarvestrateegia on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel, kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel, investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel. Kui arengukava muudetakse ja sellega kaasneb mõju eelarvele, tuleb eelarvestrateegia viia arengukavaga kooskõlla. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Kukk ütleb, et eelarvestrateegia annab kohalikule omavalitsusele vastutuse maksumaksja ees, et eesmärgid ja ressursid on seotud ja planeeritud tulud ja kulud on realistlikud ning ollakse finantsiliselt jätkusuutlik omavalitsus. (Kukk, 2012, lk 39)

Eelarvestrateegia koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks, et planeerida kavandatavate tegevuste finantseerimist. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 20)

Seaduses esitatakse eelarvestrateegiale kindlad nõuded. Eelarvestrateegias peab esitama majandusliku olukorra analüüsi ja prognoosi eelarvestrateegia perioodiks, andma ülevaate etteantud detailsuses eelneva aasta tegelikest, jooksva aastal kavandatud ja järgnevateks aastateks prognoositud kohaliku omavalitsuse sissetulekutest ja väljaminekutest; peab esitama kohaliku omavalitsuse ja tema

arvestusüksuse eelneva aasta tegeliku ning jooksvaks ja järgnevatiks aastateks prognoositavad põhitegevuse tulemi ja netovõlakoormuse suurused; peab sisaldama ka muud olulist finantsinformatsiooni. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 20)

Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korra ja tähtajad kehtestab valla- või linnavolikogu oma määrusega. Volikogu võib ka volitada valla- või linnavalitsust kehtestama määrusega arengukava ja eelarve koostamise korra. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Arengukava ja eelarvestrateegia peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37²)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt arengukava ja eelarvestrateegia võetakse vastu 15. oktoobril, kindlasti enne eelseisva aasta eelarve vastuvõtmist. Arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu peab olema avalikustatud vähemalt kaheks nädalaks. Vastuvõetud arengukava ja eelarvestrateegia ning volikogu ja ka komisjonide istungite protokollid arengukava ja eelarvestrateegia menetlemise kohta peab avaldama valla või linna veebilehel seitsme tööpäeva jooksul vastuvõtmisest arvates. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37)

Valla-või linnavolikogu peab kehtestama eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra, kus on kirjas tingimused ja kord: eelarve liigendamiseks, eelarve või lisaeelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks, majandusaasta aruande volikogus menetlemiseks või kinnitamiseks, vastu võtmata eelarve korral väljaminekute tegemiseks, eelarve täitmiseks. Volikogu võib delegeerida selle korra kehtestamise valla- või linnavalitsusele. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 5)

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus ütleb, et linna- või vallavolikogu peab kehtestama korra eelarve protsessi läbiviimiseks. Eelarve koostamine, menetlemine ja selle vastu võtmine peab mahtuma ettenähtud ajaraami. Tähtajaks vastu võetud eelarve näitab, et volikogu on jätkusuutlik ja tegutsemisvõimeline. Eelarve koostamise ajagraafik peab olema koostatud nii, et oleks aega kõigiks eelarve menetlemise etappideks. (Kukk, 2012, lk 73)

Eelarveaasta algab kohalikus omavalitsuses 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Eelarve kinnitatakse üheks eelarveaastaks. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 4)

Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel peab lähtuma valitsuse poolt kehtestatud seadustest ja määrusteks, kuid olulised on ka valla- või linnavolikogu poolt kehtestatud eelarve koostamist, vastuvõtmist ja täitmist reguleerivad aktid.

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtted, arvestusüksuse finantsdistsipliini tagamise meetmed, finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise menetluse põhimõtted ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse põhimõtted. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 1)

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise korra § 22 kohaselt peab olema valla- või linnavolikogule üleantud eelarve eelnõu koos seletuskirjaga üks kuu enne eelarveaasta algust. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 22). Eelarve eelnõu koostatakse alaeelarvete põhjal. Alaeelarve all mõistetakse valla või linna allasutuse, osakonna või muu struktuuriüksuse eelarvet. Alaeelarved kokku moodustavad kohaliku omavalitsuse eelarve. (Kukk, 2012, lk 77)

Kohalikus omavalitsuses on mõistlik rakendada eelarve koostamisel alt-üles kui ka ülevalt alla lähenemist. Alaeelarve taotluste põhjal pannakse kokku eelarve eelnõu. Taotlused peavad järgima kehtivat eelarvestrateegiat ning vallavalitsuse poolt koostatud ja kinnitatud eelarve koostamise lähtetingimusi. (Kukk, 2012, lk 77)

Tartu linnavalitsuse rahandusosakond annab juba juunis välja korralduse järgneva eelarve aasta eelarve eelnõu koostamise juhiste ja ajakavaga. Juhised on antud, millest lähtuda kulude ja investeerimisobjektide kavandamisel. Ajakavas on kirjas millal toimub eelarve koondi tutvustamine linnavalitsuse liikmetele, millal toimub infovahetus struktuuriüksuste juhtidega ning millal esitatakse eelnõu linnavolikogule. (Tartu linna 2022 a eelarve eelnõu koostamise juhised ja ajakava, 30.06.2021)

Võru Vallavalitsus kehtestab oma korraldusega augustis järgneva aasta eelarve koostamise ajakava, tingimused ja vormid. (Võru valla 2022.a eelarve koostamise ajakava, tingimuste ja vormide kehtestamine, 24.08.2021)

Eelarve eelnõu on soovitatav menetleda volikogus vähemalt kahel lugemisel. (Kukk, 2012, lk 82)
Omavalitsuse eelarve menetlemise kord on fikseeritud vastava valla või linna finantsjuhtimise korras.

Eelarve võetakse vastu volikogu määrusega. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 23)

Üldjuhul võiks eelarve olla piisavalt kvaliteetne, et ei oleks vajadus eelarveaasta jooksu eelarves teha muudatusi. Kuid tavaliselt see nii ei ole. Lisaeelarvet ei pea koostama, kui tulude laekumine on parem kavandatust ning ei pea tegema sellepärast täiendavaid väljaminekuid. Vaid need laekumised võib suunata likviidsete varade suurendamiseks. (Kukk, 2012, lk 86) Kuid kui toimub eelarveaasta jooksul eelarve suurendamine, siis seda muudetakse lisaeelarvega. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 26)

2022. aasta kevadel on 70 omavalitsust oma kohalikele inimestele mõeldes kokku pannud eelarve lühiülevaated. Lühiülevaates on kokkuvõte finantsseisudest ja erinevatest mõjudest järgnevate aastate rahalistele võimalustele. Jaak Aab ütleb artiklis, et selleks, et inimestel oleks hea ülevaade oma kodukoha arengutest, peab eelarve sisu olema lihtsasti mõistetav. (Aab, 2022)

Eelarve täitmist ja raamatupidamist korraldab valla- või linnavalitsus. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 28) Eelarve täitmise üle arvestuse pidamine peab toimuma samadel põhimõtetel, mida kasutati eelarve koostamisel. (Kukk, 2012, lk 89)

Eelarve koostamise protsessi lõpptähtjaks on 31. märts. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 24 kohaselt, kui volikogu ei võta kolme kuu jooksul, arvates eelarveaasta algusest või riigieelarve vastuvõtmisest eelarvet vastu, on volikogu tegutsemisvõimetu. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 24)

Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus kehtestab üldised eelarve koostamise põhimõtted, kuid kohalikul omavalitsusel on endal võimalik oma volikogu määrustega teha endale sobilikud reeglid. Muidugi ei tohi need vastuollu minna seadustega. Mida rohkem on protsess lahti kirjutatud, seda lihtsam on kõigile arusaadav eelarve koostada.

2 EMPIIRILISE UURINGU METOODIKA

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses on kirjas juhend tekkepõhise eelarve koostamise üldpõhimõtete kohta. Igal omavalitsusel on vastuvõetud oma eelarve koostamise kord ning sellest tuleneb, et eelarve koostamise protsess on erinev ning erinevad on ka eelarve koostamise meetodid. Puudub ühtne arusaam koostamise protsessist ja ka kaasamisest. Eelarve koostamise ajakava on oluline paika panna.

Rõuge valla eelarve koostamise protsess ja ajakava on lahti kirjutatud Rõuge valla finantsjuhtimise korras (Rõuge valla finantsjuhtimise kord, § 7). Rõuge valla volikogu liikmed on pööranud tähelepanu valla eelarve koostamise ja vastuvõtu protsessi vigadele. (Kõva, 03.12.2021) Kalvi Kõva on 2022. aasta eelarve projekti juurde küsinud seletuskirja, mis kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 22 kohaselt on kohustuslik lisa. (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 22)

2018. aastal oli Rõuge vallas olukord, kus eelarve võeti vastu 27. märtsil 2018., see toimus viimasel hetkel. Opositsiooni liikmed lahkusid volikogu istungilt eelarve vastuvõtmise ajal. Ette heideti volikogu liikmete ettepanekute mitte arvestamist ja et töövorm pole kõiki kaasav. (Rõuge vallavolikogu istungi protokoll nr 1-1/3, 27.03.2018)

2019. aastal juhtisid volikogu liikmed vallavalitsuse tähelepanu, et järgneviks eelarve perioodiks on võetud kohustused, millest pole volikogu teadlik. Eelarvestrateegias pole arvestatud nende kohustustega. (Pajo, et al., 21.05.2019)

Rahandusministeerium on hoiatanud Rõuge valda kriitilise valla finantsolukorra eest. Põhjustena on toodud valdade ühinemise järgselt laenude toel ühinemislepingu järgsete investeeringute elluviimine. (Võsoberg, 09.02.2023). Mirjam Mõttus oma arvamuse loos kirjutab, et Rõuge valla on viinud raskesse finantsseisu laenude tagasimaksed, eelmise aasta lõpus saadud enam kui 300 000 euro suurune finantskorrektsioon Haanja suusaradade arendamise projektis, tulumaksu laekumise vähenemine ning hindade kasv. Tulemus on, et enne haldusreformi oli Rõuge vald üks edukamaid Eesti omavalitsusi, kuid nüüd on suurtes rahalistes raskustes. (Mõttus, 21.12.2022)

Ka Norras läbiviidud kohalike omavalitsuste uuringust selgus, et vilets eelarve juhtimine võib olla ka tingitud poliitikast ehk eelarve valmib vaid poliitilist eesmärki silmas pidades. Poliitikut

valimiskampaania käigus annavad rahvale lubadused, kuid need ei pruugi kokku sobida tegelike võimalustega. (Geys & Sorensen, 2020, lk 495)

Uuringu eesmärk on välja selgitada eelarve koostamise protsessi põhimõtted Rõuge valla näitel, et teha ettepanekuid eelarve protsessi parendusteks. Uuringu eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

- kaardistada ja analüüsida Rõuge valla eelarve koostamise protsessi;
- teha järeldused ja vajadusel ettepanekuid eelarve protsessi parendamiseks Rõuge vallavalitsusele.

Uurimise objektiks on Eesti lõunapoolseim vald, Võru maakonnas asuv Rõuge vald. 2017. aastal tekkis Rõuge vald haldusreformi käigus viie omavalitsuse (Haanja, Misso, Rõuge, Mõniste ja Varstu) ühinemise tulemusena. Võru maakonna pindalast moodustab Rõuge vald ligi 34%, selle pindala on ligikaudu 933 km². Rahvaarvult on Rõuge vald oma 5253 elanikuga (1. jaanuar 2023 seisuga) Põlva, Valga ja Võru maakonna omavalitsuste seas kaheksas omavalitsus üheteistkümnest. (Elanike demograafiline jaotus KOV-de kaupa, 2023) Eestis on 79 kohalikku omavalitsust. Rõuge vald on 1. jaanuari 2023.aasta seisuga rahvaarvult 61. kohal ja pindalalt 16. kohal (Kohalik omavalitsus, 10.01.2023).

Vallal on 27 hallatavat allasutust: üks koolieelne asutus, neli üldhariduskooli, üks noorsootööasutus, viis kultuuriasutust, 12 raamatukogu, kolm hoolekandetasutust ja Rõuge koostöökeskus. Rõuge vald on OÜ Rõuge Kommunaalteenused ainuosanik. Lisaks sellele on valla poolt asutatud SA Rõuge valla turism, SA Rõuge Energiakeskus, SA Rõuge Jäähall, SA Rõuge sport ja SA Haanjamaa Sport. (Rõuge valla arengukava 2030 ja Rõuge valla eelarvestrateegia 2023-2026 vastuvõtmine, 25.10.2022)

Uuringu eesmärgi saavutamiseks kasutatakse deduktiivset lähenemisviisi, mis on üldiselt üksikule. Deduktiivne lähenemisviis toetub üldiselt aktsepteeritud teooriatele ja seadustele (Õunapuu, 2014, lk 147). Lõputöö puhul tähendab see seda, et valla eelarve koostamise protsessi võrreldakse seaduste ja määrustega. Esmalt vaadeldakse eelarve koostamise teoreetilist poolt ja siis kogutakse empiirilisi andmeid.

Andmete kogumise meetod on kombineeritud, läbi on viidud dokumendivaatlus ja poolstruktureeritud intervjuu. Dokumendivaatlus on andmete kogumismeetod, millega kogutakse teavet, mis võimaldab mõista ja anda uuritavatele andmetele tähendus (Õunapuu, 2014, lk 159). Dokumendivaatluse käigus

töötatakse läbi arengukava, eelarvestrateegia, eelarve dokumendid, finantsjuhtimise kord, volikogu määrused ja otsused, vallavalitsuse istungi protokollid. Kasutatakse teiseseid andmeid. Dokumendivaatlus viiakse läbi vastavalt lisas 1 esitatud dokumendi vaatlusplaanile (Lisa 1).

Intervjuu eelis teiste andme kogumismeetodite eest on paindlikkus, võimalus andmekogumist vastavalt olukorrale ja vastajale reguleerida (Hirsjärvi, Remes, & Sajavaara, 2005, lk 192). Kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud, mis tähendab, et küsimused esitatakse kindlas järjekorras, kuid neile vastatakse vabalt (Lagerspetz, 2017, lk 140). Õunapuu ütleb, et poolstruktureeritud intervjuu on mugav kasutada uurimistöodes, kus soovitakse uurida varjatud nähtusi ja nende tulemust. Poolstruktureeritud intervjuu korraldus on osaliselt reglementeeritud, küsimused on valmistatud intervjuu alustamiseks, küsimuste sõnastus on paindlik. (Õunapuu, 2014, lk 171)

Kasutatakse telefoniintervjuud ja kirjalikku intervjuud. Kirjalik intervjuu viiakse läbi e-maili teel. Telefoniintervjuu on mugav ja ressursitõhus. Telefoniintervjuuga saab suhteliselt lihtsalt anda märkimisväärse hulga andmeid (Quinlan, 2011, lk 222). Intervjuu läbiviimiseks kasutatakse lisas 2 esitatud intervjuu küsimustikku (Lisa 2). Küsimused hõlmavad eelarve koostamise protsessi ning sellega kaasnevat probleeme, arengukava ja eelarvestrateegia kasutamist eelarve koostamisel ning finantsolukorda mõjutavaid tegureid.

Intervjueeritavate andmed saadakse Rõuge valla kodulehelt. Viiakse läbi telefoniintervjuu Rõuge valla pearaamatupidajaga ja kirjalikud intervjuud vallavanema ja kahe majandus- ja arengukomisjoni liikmega. Smith ütleb, et uuringu läbiviija valib, keda soovib intervjueerida, et veenduda intervjueerija sobilikkuses kogu uuringu ja protsessiga (Smith, 2020, lk 85). Pearaamatupidaja on pädev rääkima eelarve protsessist ning vallavanem ja volikogu majandus- ja arengukomisjoni liikmed saavad anda omapoolse seisukoha eelarve menetlemise protsessist. Andmete kogumise periood oli 9. - 19. veebruar 2023.

Andmeanalüüs on kombineeritud – kvalitatiivne ja kvantitatiivne. Kvantitatiivse analüüsi käigus otsitakse vastavusi tegeliku olukorra ja nõuete osas. (Õunapuu, 2014, lk 184)

Dokumendivaatluse andmeid täiendatakse küsitlusest kogutud informatsiooniga. Andmete analüüsimiseks kasutatakse võrdlusanalüüsi. Võrdlus on vastandamise viis, kus näidatakse ühe puudusi teise suhtes (Õunapuu, 2014, lk 183). Võrreldakse eelarveprotsessi käigus aluseks olevaid dokumente,

arengukava ja eelarvestrateegia olemasolu ning nende nõuetele vastavust. Lisaks võrreldakse teisi eelarveprotsessis kohustuslikke dokumente ning võrreldakse ka ajakavast kinnipidamist.

Tulemused esitatakse sõnalise tekstina, milles tuuakse välja tulemustes vastavus teoorias esitatud nõuetele ja vallaeelarve praktilise koostamise osas. Püütakse ka tuvastada võimalikke parendusi vajavaid kohti.

3 KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVE KOOSTAMISE PROTSESSI ANALÜÜS RÕUGE VALLA NÄITEL

Kohalik omavalitsus koostab eelarve oma tegevuse täitmiseks. Eelarve on kohaliku omavalitsuse tegevuste elluviimiseks on väga oluline juhtimise tööriist.

Eelnevas teooriaosas selgus, et kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel lähtutakse riigi poolt kehtestatud õigusaktidest ning omavalitsuse enda poolt koostatud regulatsioonidest. Olulised dokumendid kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel on:

- kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus;
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
- valla põhimäärus;
- volikogu poolt kehtestatud finantsjuhtimise kord ning valla arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord;
- valla arengukava ja eelarvestrateegia.

Dokumendivaatlusel selgus, et Rõuge valla põhimäärus on vastu võetud 17. aprillil 2018. aastal Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 9. Peatükkides 12 ja 13 on sätestatud valla arengukava, eelarvestrateegia ning eelarve koostamise ja muutmise ning finantsjuhtimise üldised põhimõtted, mis on kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. (Rõuge valla põhimäärus, § 56-60) Koostatud on arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord, mis on vastu võetud Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 10; 17.04.2018. Eelnevalt nimetatud õigusaktidest lähtuvalt koostatakse kohaliku omavalitsuse arengukava sisuline osa ning pannakse paika arengukava tegevused strateegilise planeerimise käigus.

3.1 Arengukava ja strateegiline planeerimine

Rõuge vallal on kehtiv arengukava kuni aastani 2030 ja eelarvestrateegia aastateks 2023-2026, mis on vastu võetud Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 24, 25.10.2022. Arengukava koosneb Rõuge valla arengukava dokumendist kuni aastani 2030, mida täiendab tegevuskava aastateks 2023-2026. Lisaks on kehtestatud eelarvestrateegia aastateks 2023-2026.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest on kohalik omavalitsus kohustatud kord aastas üle vaatama oma arengukava ja eelarvestrateegia. Rõuge valla arengukava ja eelarvestrateegia

koostamise korras on kirjas, et Rõuge vallas teostavad arengukava ja eelarvestrateegia ülevaatust vallavalitsus ja osakonna juhatajad ning selle käigus täpsustatakse nelja eelseisva aasta arengusuunad. Dokumendivaatlusel ei selgunud, et kolmel viimasel aastal oleks ülevaatus arengukava ja eelarvestrateegia kohta läbi viidud enne uue arengukava ja eelarvestrateegia kinnitamist. Majandusaasta aruandes on ülevaade arengukava täitmisest olemas, kus on kirjas mis tehtud ja mis tegemata.

Rõuge valla arengukavas on esitatud juhtimise, elukaareülese hariduse, kultuuri, sotsiaalala ja tervishoiu, ruumilise arengu, ühistranspordi ja taristu, keskkonna, heakorra ja turvalisuse ning ettevõtluse probleemid ning fikseeritud hetkeolukord. Valdkondade lõikes on antud arendusvajadused ja -võimalused.

Lähtuvalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest peab valla arengukava arvestama valla ja linna üldplaneeringut ja ka varem kinnitatud valdkondlikke arengukavasid. Arengukava ja strateegilise planeerimise üks lähtepunkt on üldplaneering. Üldplaneering on ühiskondlik kokkulepe ruumi planeerimiseks. Üldplaneeringu eesmärk on valla ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Vald peab moodustama ühtse terviku, kus on määratletud planeerimine ja ehitamine reeglite kohaselt. (Kohaliku omavalitsuse planeeringud, s.a) 2017. aastal toimunud haldusreformiga liideti viis valda: Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu. Ühinemisega tekkinud Rõuge valla territooriumil on kehtestatud neli üldplaneeringut. Endisel Rõuge vallal oli üldplaneering eskiisvariandina olemas, kuid 2013. aastal Rõuge üldplaneeringu avalikul väljapanekul laekus 130 vastuväidet, mis kõik puudutasid kaitseväge Nursipalu harjutusväljaku laiendamist, mis välistasid planeeringu elluviimise tulevikus ning seetõttu jäi üldplaneering kehtestamata. Vallavanem Tiit Toots ütles, et Rõuge valla arengut pole üldplaneeringu puudumine takistanud. (Allas, 21.11.2013) Haldusreformijärgse valla üldplaneering on kehtestamisel (Rõuge valla arengukava 2030 ja Rõuge valla eelarvestrateegia 2023-2026 vastuvõtmine, 25.10.2022). Rõuge valla üldplaneeringu lähteseisukohtades kirjapandud ajakavas oli planeeritud kehtestada Rõuge Vallavolikogu poolt üldplaneering 2023. aasta jaanuaris. Seoses Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseministeeriumi poolt algatatud Nursipalu harjutusväljaku laiendamise protsessiga on jäänud Rõuge valla üldplaneeringu protsess seisma. Seega puudub üks kandvamaid arengudokumente, millest lähtuvalt arengukava eesmärgi püstitada, kuna üldplaneering on märkimisväärses seoses valla eelarve planeerimise ja valla inimeste tulevikuga.

Järgnevalt vaadeldi Rõuge valla valdkondlike arengukavade olemasolu. Rõuge vallal on koostatud Rõuge valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2021-2032 ning Rõuge aleviku soojavõrgu arengukava aastateks 2016-2026.

Tähtsamad valdkondlikud arengukavad nagu näiteks haridusvõrgu ja sotsiaalvaldkonna arengukava puuduvad. Samas on need ühed kõige kulukamad ja mahukamad valdkonnad – hariduse kulud moodustavad Rõuge valla 2023. aasta eelarve kuludest 51% ja sotsiaalvaldkonna kulud 20%. (Eelnõu Rõuge valla 2023 aasta eelarve vastuvõtmine, 28.02.2023). Viie valla ühinemisel tekkinud haridusvõrgustik on jaotatud laiale territooriumile ja piirkondades on väga erinev laste ja õpilaste arv. Kõikides ühinenud valdades olid tegutsevad haridusasutused. Valdade ühinemislepingusse, mis kehtis aastani 2022, oli sisse kirjutatud, et ühinenud vald tagab kõigile lastele kodulähedase alus- ja põhihariduse ning senine koolivõrk säilib. (Haanja valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla ja Varstu valla ühinemisleping, lk 5) 2019. aastal tellis Rõuge vallavalitsus OÜ-lt Cumulus Consulting uuringu, et analüüsida vallavalitsuse ja selle hallatavate asutuste toimimist. Selles lõppraportis on tehtud ettepanekud ka haridusasutuste edasisteks ümberkorraldusteks. Neid ümberkorraldusi polnud võimalik läbi viia neli aastat, kuna kehtis ühinemisleping. Käesoleval aastal, kui vald on kehvast finantsseisust, püüdis vallavalitsus hakata hariduse osas tegema ümberkorraldusi – ümber korraldama haridusasutuste võrku. Kogukondade tugevast vastuseisust ja erinevatest seisukohtadest tingituna võeti eelnõu vallavalitsuse poolt volikogu päevakorrast tagasi. (Rõuge valla haridusasutuste võrgu ümberkorraldused lükkuvad edasi, 28.03.2023) i. Üheks põhjuseks, miks ümberkorralduse eelnõu tekitas probleeme, saab välja tuua haridusvõrgu arengukava puudumise. Arengukava on ühiskondlik kokkulepe, mille kinnitamisele eelneb visandi avalikustamine ja kogukonnas läbi viidav avalik arutelu, kuid kogu see inimesi kaasav protsess on jäänud läbimata. Haridusreformi saab teha, kui on olemas hariduse arengukava ehk ühiskondlik kokkulepe, kus on kirjas kindel plaan, kuidas liigutakse edasi. 2023. aasta eelarvet koostades sooviti teha ümberkorraldusi eesmärgiga vähendada eelarve kulusid haridusele, kuid see ei õnnestunud. Hariduse arengukava koostamise käigus saab vald ülevaate kui palju rahalisi vahendeid kulub haridusele praegu ja tulevikus ning missuguseid lisakulusid toovad reformid. Enne suurte ümberkorralduste tegemist võiks kaaluda hariduse arengukava koostamist.

Rõuge vallas pole ka kehtivat sotsiaalvaldkonna arengukava, mis omavalitsuse eelarve ja tegevuste planeerimist kindlasti raskendab. Sotsiaalvaldkond on väga mahukas, hõlmab erinevaid vanuserühmasid ning omavalitsusel peaks arengukava näol olemas olema hetkesisu olukord, sõnastatud plaanid ja

tuleviku perspektiivid. Nagu Eesti maapiirkondades laiemalt, on ka Rõuge vallas aktuaalne teema elanikkonna vananemine ja sellest tulenevad väljakutsed omavalitsusele. Oluline on kaardistus ja teadlikkus antud valdkonna jaoks vajalikest investeeringutest, plaanidest ja muutustest. Kõrvalist abi ja hooldusteenust vajavate inimeste arv on kasvutrendis ning käesoleva aasta 1. juulist jõustuva riikliku hooldereformi valguses oleks eriti vajalik ka omavalitsusel omada paremat ülevaadet antud valdkonna olukorrast, seda eelarveliste vahendite planeerimiseks. Sotsiaalvaldkonna arengukava, nagu ka iga omavalitsuse arengukava, peab käima ühte sammu riigipoolsete suunistega, olema sõnastatud vastavalt reaalsele olukorrale ning olema abivahend ja tööriist sotsiaalvaldkonna aga ka valla üldiseks arendamiseks ja edasi viimiseks. Soovitav oleks sotsiaalvaldkonna arengukava koostamine.

Valla arengukavas on sõnastatud visioon: „Rõuge valla inimesed ja omanäolised kogukonnad hoiavad oma kultuuri, identiteeti ja keskkonda ning kannavad edasi maalähedast eluviisi, olles avatud uuendustele“ (Rõuge valla arengukava 2030 ja Rõuge valla eelarvestrateegia 2023-2026 vastuvõtmine, 25.10.2022). Arengukavas sõnastatud visiooni ellu viimiseks, on tarvis tegevusi ja tegevused vajad ressursi. Seega on planeerimine ja eelarve koostamine keskne tegevus visiooni elluviimiseks.

Eelarvestrateegia on finantsplaan, mis koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide elluviimiseks neljaks eelarveaastaks. Tegemist on üliolulise dokumendiga iga valla arengu ja inimeste heaolu tagamiseks. Rõuge valla eelarvestrateegias esitatakse:

- Rõuge valla majandusliku olukorra analüüs ja arengu prognoos eelarvestrateegia perioodiks;
- valla põhitegevuse eelneva, käesoleva ja järgneva nelja majandusaasta tulud ja kulud;
- põhitegevuse tulem ja arvnäitajad, mis on vajalikud põhitegevuse tulemi ja netovõlakoormuse arvutamiseks;
- eelneva, käesoleva ja järgneva nelja majandusaasta netovõlakoormus. (Rõuge valla arengukava 2030 ja Rõuge valla eelarvestrateegia 2023-2026 vastuvõtmine, 25.10.2022)

Näiteks võib välja tuua Rõuge valla eelarvestrateegia, kus Rõuge valla majandusolukorra analüüsis on keskendutud riigi tasandi sotsiaalmajanduslikule keskkonna analüüsile ja prognoosile ning kohaliku omavalitsuse tasandil on kirjas ainult analüüs, kuid prognoos tulevasteks perioodideks puudub. Riiklikud mõjurid on sees, kuid majanduslikku olukorda, mis kohalikku elu mõjutab, pole kirjeldatud. Näiteks Nursipalu harjutusväljaku laiendamine, mis pidurdab noorte inimeste kolimist piirkonda, seega ka laste arv vallas ei suurene. Rahva arv mõjutab suurimal määral valda laekuvat tulu nii - tulumaksu näol kui ka

riigi poolt eraldatava tasandusfondi osas. Siit tulenevadki sisse ostetud eelarvestrateegia teenuse puudujäägid – pole arvestatud kohalike eripäradega, keskendutud on ainult riiklikele mõjudele nagu inflatsioon, koroonakriis, Ukraina sõda, euribori tõus jne. Nende mõjude tulemusena eelarve tulud vähenevad, kulusid tuleb kokku tõmmata ja planeeritud investeeringutest tuleb loobuda. Intressimäärade tõusust tingituna on laenukoormus on suurenenud.

Eelarvestrateegias on väga oluline põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude prognoosimine. Põhitegevuse tulude ja kulude vahe ehk tulem võib tulenevalt kohaliku omavalitsusüksuse finantsjuhtimise seadusest olla null või positiivne. Tulude ja kulude vahet saab kasutada laenude maksmiseks ja investeerimiseks. Rõuge vallas on suur laenukoormus, kuna laenude tagasimaksed on suurenenud, mis on tingitud intressimäära tõusust. 2020. aastal oli võimalus laenu võtta rohkem kui tavaliselt, kuna vabariigi valitsus tõstis netovõlakooormuse määra. Laenu võtmise võimalust kasutati, kuid nüüd kui tagasimaksed on suurenenud, on tarvilik muude kulude arvelt kokku hoida. Tekkinud situatsiooni tulemusena investeerimise võimalused peaaegu puuduvad.

Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise aluseks on eelarvestrateegia. Eelarvestrateegia juhindub valla arengukavast. Arengukava ja eelarvestrateegiat on mõistlik menetleda koos. Kukk (Kukk, 2012) ütleb, et isegi kui eelarvestrateegia on formaalselt eraldiseisev dokument, tuleks neid menetleda koos.

Tulenevalt Rõuge valla arengukava ja eelarvestrateegia koostamise korrast algatab selle koostamise Rõuge Vallavalitsus korraldusega, kus vallavanem määrab koostamise eest vastutavad isikud ning valdkondlikud töögrupid ja määrab nende juhid. (Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord, 17.04.2018, § 2-3) Dokumendiregistrist ei leidnud vastavat korraldust ja ka intervjuu kinnitas, et seda pole koostatud. Siit võib järeldada, et dokumentatsioon on nõuetekohane, kuid seda tegelikkuses ei järgita. Selle asemel, et kohaliku valla arengukava teeksid kohalikud inimesed, on Rõuge vald ostnud sisse arengukava koostamise teenuse konsultatsioonifirmalt. Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise teenus osteti sisse, milleks tehti pakkumine kahele firmale. Valituks osutus BDA Consulting OÜ. Et kohaliku elu üle otsustaks siiski kohalikud inimesed, tuleks nõustajaid kasutada vaid nõu andjatena ning arengukava ja eelarvestrateegia vormilise poole koostajatena, kuid sisuline osa peaks jääma kohalike inimeste otsustada ja kokku panna.

Vastavalt korrale esitab vallavalitsus arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu vallavolikogule hiljemalt 1. augustiks. Dokumendiregistrist seda kontrollida ei saa, kuid intervjuust selgus, et eelnõu saadeti õigeaegselt volikogu e-kirja saajatele.

Dokumendivaatluse käigus selgus, et arengukava ja eelarvestrateegia menetlemisel viidi läbi rahulolu küsitlus, mille eesmärk oli välja selgitada, mis on elanike hinnangul hästi ja mis vajab parendamist. Küsitlus oli anonüümne ja toimus perioodil 5.-15. mai 2022. aastal. Laekus 169 vastust, mida on Rõuge valla elanikkonna arvu vaadates vähe, ehk vaid 3,8% täisealistest elanikest (2023. aasta tasandus- ja toetusfondi vahendite jaotus, 13.04.2023). Võimalik oli vastata nii elektrooniliselt, kui ka paberankeeti täites. Toimus kaks kaasamiskoosolekut, mil kõigil valla elanikel oli võimalus küsitlusele vastata. Haanjas viidi läbi heaolu valdkonna koosolek, kus osales 35 inimest ja Rõuges toimus majanduse, ettevõtluse ja juhtimise valdkonna koosolek, kus osales 45 inimest. Intervjuust selgus, et osavõtt oli väga vähenenud. 3. augustil 2022. aastal toimunud vallavalitsuse istungil otsustati arengukava ja eelarvestrateegia esitada volikogu komisjonidele arutamiseks ja esimesele lugemisele volikogus 23. augustil 2022. Pärast esimest lugemist volikogus avalikustati 5.-18. septembril arengukava ja eelarvestrateegia. Kõigil oli võimalik esitada ettepanekuid. Kokku esitati 22 ettepanekut, millest 13 võeti arvesse, 4 osaliselt ja 5 ei arvestatud. Selgus, et Rõuge valla elanikud pole aktiivsed kohaliku elu tegemistes kaasa rääkima ega tegema ettepanekuid arengukavasse. Sellest tulenevalt pole ka eelarve koostamisel võimalik parimal viisil arvesse võtta ettepanekuid, et kohaliku elu oluliselt parandamiseks.

21. septembril 2022. aastal toimus eelnõu avalik arutelu Rõuge rahvamajas. Arengukava ettepanekute arutelu toimus 5. oktoobril 2022 vallavalitsuse istungil.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt võetakse arengukava ja eelarvestrateegia vastu 15. oktoobril ja seda ütleb ka valla arengukava ja eelarve koostamise kord. 2022. aastal võeti arengukava ja eelarvestrateegia vastu volikogus 25. oktoobril määrusega nr 14. Ajalistest juhistest lähtuvalt võeti arengukava ja eelarvestrateegia vastu 10 päeva hiljem. Intervjuust selgus, et see oli vormiline viga. Volikogu istungid toimuvad tavaliselt iga kuu neljandal teisipäeval, kuid vallavalitsus oleks pidanud protsessi algatades arvestama arengukava ja eelarve koostamise korras ette nähtud tähtaegadega. Hilisem arengukava vastuvõtmine näitab hoolimatut suhtumist tähtaegadesse ning volikogu ja vallavalituse koostöö pole konstruktiivne.

Arengukava ja eelarvestrateegia peab olema kättesaadav omavalitsuse veebilehel seitsme tööpäeva jooksul arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmisest arvates. Vallavalitsuse ja volikogu komisjonide protokollid on kättesaadavad veebilehel, kuid pole lihtsalt võimalik jälgida, kuidas arutelu käigus jõuti lõpliku arengukava ja eelarvestrateegiani.

Rõuge valla finantsjuhtimise kord on vastu võetud 17. aprillil 2019 Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 8. Määrus sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra, Rõuge valla eelarve ülesehituse ja liigendamise põhimõtted, eelarve ja lisaeelarve eelnõu koostamise, menetlemise ja vastuvõtmise ning avalikustamise nõuded ja korra, tingimused ja korra eelarve reservfondi kasutamiseks ja valla majandusaasta aruande koostamise, menetlemise, kinnitamise ja avalikustamise tingimused ja korra.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et valla arengukava ja eelarvestrateegia täidavad olulist rolli valla arengukavandamisel ja eelarve koostamisel. Rõuge vallas on liialt vähe pööratud tähelepanu valdkondlikele arengukavadele, näiteks sotsiaalvaldkonna ja hariduse arengukavad puuduvad. On oluline, et tingimata koostatakse arengukavad just selliste valdkondade jaoks, mis omavad valla eelarves suurt rahalist mahtu ja mis vajavad reformimist. Valdkondlike arengukavade koostamist tuleks kaaluda enne suurte muudatuste elluviimist ja need peaks olema kokkulepitud valla rahvaga.

Järgmises alapeatükis kirjeldatakse finantsjuhtimise seadusest lähtuvalt Rõuge valla eelarve koostamise protsessi ning analüüsitakse selle vastavust kehtestatud nõuetele.

3.2 Rõuge valla eelarve koostamise protsess ja selle analüüs

Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsess algab arengukava ja eelarvestrateegia koostamisega, millele keskenduti eelnevas peatükis. Tulenevalt kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusest, on eelarve koostamise aluseks valla arengukavas ja eelarvestrateegias eelarve aastaks seatud eesmärgid ja nende täitmise tegevused. Omavalitsusel on seadusega ette nähtud ülesanded, mida tuleb kindlasti täita ning nende jaoks on tarvis raha. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus loetleb vallale pandud ülesanded, mis on korraldada vallas sotsiaalteenuseid ja eakate hoolekannet; kultuuri-, spordi- ja noorsootööd; elamu- ja kommunaalmajandust; veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla teede ehitamist ja korrashoidu (Kohaliku omavalitsuse

korralduse seadus, § 6). Samuti on omavalitsusel asutused, mis on loodud ülesannete täitmiseks ja nende asutuste toimimiseks on vaja rahalisi vahendeid.

Valla eelarve eelnõu koostamine, menetlemine ja selle vastuvõtmine peab mahtuma seadusega etteantud ajaraami, mille lõpptähtaeg on 31. märts, kui eelarve peab olema vastu võetud. Tähtajast kinnipidamisest sõltub volikogu jätkusuutlikkus. Lisaks sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, et eelarve eelnõu ja seletuskirja esitab vallavalitsus volikogule hiljemalt üks kuu enne eelarve aasta algust, so 1. detsember. Seega on seadusandja andnud suhteliselt vabad käed omavalitsusele protsessi juhtimiseks.

Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel tuleb lähtuda valla arengukavast ja eelarvestrateegiast. Intervjuudest selgub, et üdiselt on võimalik kõigele, mis valla eelarves kirjas, leida seos arengukava ja eelarvestrateegiaga. Kõik intervjuueeritavad on nõus, et tegelik seos arengukava ja eelarvestrateegia vahel võiks olla suurem ning seos peaks olema selgelt kirjas eelarve eelnõu seletuskirjas. Igal valla elanikul, kes dokumenti loeb, peaks olema võimalus täpselt näha, kuhu eelarve ressursid suunatakse.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest peab valla- või linnavolikogu kehtestama eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra. Rõuge vallal pole eraldi korda kehtestatud. Rõuge valla finantsjuhtimise kord, mis sisaldab ka valla eelarve koostamise juhiseid on kirjeldatud § 7.

Rõuge valla eelarve koostamise protsessi kirjeldus on esitatud lisa 3 oleval joonisel Rõuge valla eelarve koostamise protsess (Lisa 3). Rõuge valla finantsjuhtimise kord ütleb, et eelarve koostamist korraldab vallavalitsus. Korras on kehtestatud kaks olulist kuupäeva – 30. september ja 15. oktoober, millest tuleb lähtuda.

Dokumendivaatlusel ja ka intervjuudest selgus, et vallavalitsus korraldab eelarve eelnõu koostamist, kuid dokumentidest pole seda näha. Vallavalitsuse istungi protokollidest pole fikseeritud eelarve eelnõu koostamise suuniseid ega ajakava. Finantsosakonna juhataja saadab allasutuse juhtidele kirja ja palub allasutuse juhtidel sisestada eelarve projektid pilvepõhisesse eelarve programmi Veera, koos lisainformatsiooniga: ametikohad, töötasud, hinnapakumised investeeringuteks, seletuskirjad. Hallatavad asutused esitavad taotlused 30. septembriks, mis on näha lisa 3 oleval joonisel (Lisa 3). Samas on jäetud fikseerimata, mis tähtajaks vallavalitsus esitab allasutustele juhised eelarve

koostamiseks. Teen ettepaneku, et see võiks olla 15. august. Peale hallatavatelt asutustelt eelarve projektide laekumist vaatab vallavalitsus need läbi ja puuduste esinemiste korral tuleb vead parandada või infot täiendada tähtjaks on 15. oktoober, mis on nähtav lisas 3 oleval joonisel (Lisas 3). Nimetatud kuupäev on fikseeritud Rõuge valla finantsjuhtimise korras. Intervjuude käigus selgus, et see aeg on liiga lühike, et määratud kuupäev ei jäta piisavalt aega puuduste likvideerimiseks, millest tuleneb eelarve puudulikkus või vigane ehk kiirustades koostatud eelarve.

Eelarve infokorjes on suuri puudusi, see selgus intervjuudest. Asutused sisestavad programmi eelarve taotlused, tihti on seal lähtutud printsiibist, et igaks-juhuks küsin rohkem, kui eelmisel eelarve aastal kulus. Juba alaeelarvete koostamisel ei analüüsita reaalseid vajadusi ja võimalusi ning ei keskenduta prioriteetidele.

Majandus- ja arengukomisjoni liikmega läbiviidud intervjuus selgus, et eelarvet ei panda kokku nullist, vaid võetakse aluseks varasemate aastate püsikulud ja tulud. Komisjoni liige oli seisukohal, et praegust keerulist majanduslikku olukorda arvestades, oleks olnud kasulik eelarvet koostada nullist ja koos hallatavate asutustega, et kulud väga põhjalikult läbi kaaluda. Lisaks toodi probleemina välja, et allasutusi on liiga palju ning mõne kilomeetrise vahega asuvad koolid, raamatukogud ja rahvamajad ei suuda teha parema eelarve koostamise nimel koostööd. Valdade ühinemise järgselt pole keskendutud koostööle, vaid on tekkinud omavaheline konkurents, mille käigus allasutused on püüdnud saada paremat finantspositsiooni. On esinenud olukordi, kus vallavalitsus on koostanud eelarve kaasamata allasutuste juhte, mistõttu allasutused tunnevad, et neid ei kuulata ja nende soove ei arvestata. Rõhutatud on vallavalitsuse kaugenemist allasutustest eelarve koostamise protsessis. Allasutuste vähest kaasatust eelarve koostamise käigus toodi välja ka volikogu istungil 28. märtsil 2023, kui võeti vastu 2023. aasta eelarve. (Rõuge Vallavolikogu istungi protokoll, 28.03.2023)

Teooria osast selgus, et erinevatele osapooltele parema ülevaate saamiseks viib näiteks Võru vallavalitsus iga hallatava asutuse juhiga läbi alaeelarvete kaitsmise. Kaitsmisel osalevad allasutuste juht, vallavalitsuse liikmed ja majandus- ja eelarve komisjoni liikmed. Nimetatud alaeelarve kaitsmised on andnud vajaliku ülevaate kõikidele osapooltele ning ühtlasi ka võimaluse esitada täpsustavaid küsimusi ja teha ettepanekuid. See on parandanud allasutuste kaasatust. Majandus- ja arengukomisjoni liikmega läbiviidud intervjuu tulemusena selgus, et Rõuges pole toimunud läbirääkimisi juhtidega, vaid suheldakse e-kirja teel. Kuid isiklik suhtlemine oleks väga oluline ja praktikas palju tulemuslikum. Rõuge

valla eelarve koostamise läbipaistvuse ja kaasatuse parandamiseks võiks kaaluda samalaadsete kohtumiste läbiviimist nagu Võru vallas.

Samaaegselt allasutuste eelarve koostamisega toimub vallavalitsuse eestvedamisel valitsussektori eelarve koostamine, mis sisaldab ka investeeringute eelarve planeerimist. Üldjuhul võetakse investeeringute eelarve planeerimisel aluseks arengukavas ja eelarvestrateegias planeeritud investeeringud. Analüüsisid Rõuge valla eelarvestrateegiate investeeringu objektide maksumusi aastal 2018-2026 saab välja tuua järgmised andmed (Tabel 1)

Eelarvestrateegias, mis koostati valdade ühinemisel on investeeringute maksumus 2019. aastaks 4,00 milj eurot, kuid järgneva aasta eelarvestrateegias hoopis 1,51 milj eurot ning näiteks 2022. aasta investeeringuteks 4,63 milj eurot ning järgneva aasta eelarvestrateegias juba 2,6 milj eurot.

Tabel 1 Investeeringu objektide maksumused Rõuge valla eelarvestrateegiates aastate lõikes, milj € (Autori koostatud erinevate allikate põhjal)

Aasta Eelarvestrateegia	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
2018-2022	0,92	4,00	5,08	3,37	4,63				
2019-2023		1,51	4,53	4,51	2,60	2,86			
2021-2024			1,49	4,46	0,88	0,80	0,40		
2022-2026				6,44	1,01	0,33	0,70	0,43	
2023-2026					2,22	0,64	0,03	0,03	0,40

Muutuste põhjuseks on natuke reaalsem vaade tegelikule investeeringutööde mahtudele. Kindlasti tuleb kasuks eelarvestrateegia perioodiline ülevaatamine, kuna nii suur muutus, mis aastatega tekkis pole jätkusuutlik. Muutuvas maailma majanduses (eriti sellises ebastabiilses olukorras nagu viimased kolm aastat on olnud) on väga keeruline, et mitte öelda võimatu olukorda prognoosida.

Valdade ühinemisel kirjutati saavutati kokkulepped strateegiasse, arvestamata, et lühikese ajaga pole võimalik planeeritud mahus investeeringuid teha. Esimene takistus oli see, et vallavalitsus ei suutnud korraga sellises mahus hankeid läbi viia, lihtsalt tööjõuressurssi ei jätkunud. Plaanid pandi

eelarvestrateegiasse ilma eelneva analüüsita. Kokkulepped valdade ühinemisega olid paigas, poliitilised lubadused pandi lihtsalt tolleaegsetest hindadest lähtuvalt eelarvestrateegiasse.

Enne ühinemislepingus tehtud kokkuleppeid oleks pidanud korralikult analüüsima piirkonniti elanike arvu ja ehitatavate (või renoveeritavate) hoonete kasutust ning ülalpidamiskulusid. Läbi aastate on eelarvestrateegia koostamine toimunud liiga kiiresti, selle ajaga ei jõuta teha põhjalikku analüüsi ega ei ole võimalik läbi viia põhjalikku arutelu kogukondadega.

Intervjuudest selgub, et põhimõtteliselt sisestab finantsosakond poliitilised lubadused eelarvestrateegia tabelitesse, mis avalikustatakse peale esimest lugemist ettepanekute ja paranduste tegemiseks valla kodanikule. Selgub, et läbi aastate on kogukonna huvi osutunud suhteliselt leigeks ja parandusi ning ettepanekuid on saadud vähe.

Intervjueeritavate hinnangul tuleks eelarvestrateegia koostamist alustada just majanduse ja selle võimalike mõjude analüüsist. Nii on võimalik protsesse rohkem ette ennustada ning tulemus oleks reaalsem ning kvaliteetsem.

Intervjueeritavad toovad välja ka juhtivate isikute poliitiliste erimeelsuste märkimisväärse mõju eelarvestrateegia koostamisele. Komisjonides ning volikogus ei keskenduta võimalustele ja valla inimeste vajadustele vaid juhindutakse erakondade poliitilistele ambitsioonidele.

Keerulistel aegadel oleks senisest enam tarvis kaasata rohkem inimesi strateegia koostamisse, püüda leida kogukondadest erinevate elualade kompetentseid esindajaid, kelle käsutuses on mitmetahuline informatsioon, mis oleks kasulik tõese pildi koostamisel.

Valdade ühinemise protsessi käigus toimunud investeeringukavade koostamisel lähtuti soovide nimekirjast, mis juba paberil nähtuna kujunes väga kulukaks, hiljem investeeringuid ellu viies ei arvestatud investeeringute kallinemisest tingitud lisakuludega. See on ka üks põhjustest miks Rõuge vald on raskes finantsolukorras. Sama selgus ka läbiviidud intervjuudes. Intervjuudes selgus, et kõik liituvad vallad pidid ühinemislepingusse kirja saama oma investeerimisobjektid mistõttu jäi kahjuks tagaplaanile tekkiva uue valla kui terviku huvi. Finantsanalüüsi tervikuna läbi ei viidud ja ei analüüsitud kas investeeringud on käesolevas ajas otstarbekad. Tehtud investeeringud, millega ehitati uued hooned ja taristud nõuavad nüüd ju ka ülalpidamiskulusid, mis on ka valla eelarvele suur koormus.

Investeeringute julgeks planeerimiseks andis suure tõuke valitsuse poolt ühinevatele toetus omavalitsustele eraldatav toetus, millele lisandusid koroonajal antud erakorralised toetused ja ka netovõlakooormuse tõstmine varasemalt 60% pealt 80%-le. Kõik see pakkus lisavõimaluse julgelt laenu võtta, kuid samal ajal jäi analüüsimata piisavate vahendite olemasolu laenu tagasimakseks ka olukorras, kui intressid tõusevad. Intervjuust selgub, et laenuvõimekust hinnati kahjuks ainult netovõlakooormuse ülempiiri arvestades, ei pööratud piisavalt tähelepanu tulevastele perioodidele. Laenulepingud sõlmiti lühikeseks ajaks ning see tekitas järgnevate aastate eelarvele suure koormuse. 2023. aastal taotletakse pankadelt laenu tagasimaksetähtaaja pikendust, et finantsolukorda leevendada.

Eelarve koostamise käigus planeerib vallavalitsus ühe osana summad ka kaasavasse eelarvesse. Need on rahalised vahendid kogukonnale oluliste projektide elluviimiseks. Kaasav eelarve on selleks, et valla elanikud saaksid esitada ideid, mida valla raha eest võiks teha oma kogukonna elanike jaoks. Rõuge vallas on vastu võetud Rõuge valla kaasava eelarve menetlemise kord. Rõuge vald on kolmel aastal korraldanud kaasava eelarve ettepanekute konkursi. Kõigil kolmel aastal oli eelarvesse kaasava eelarve jaoks eraldatud 30 000 eurot. 2022. aastal esitati viis ettepanekut kaasavasse eelarvesse, millest kvalifitseerus kaks ettepanekut. 2022. aasta projektid pidi ellu viidama 2023. aastal, kuid keerulise finantsolukorra tõttu jäävad ideed teostamata. Kaasav eelarve on ka osaks kärpeplaanist muude kokkuhoiukohtade kõrval. (Nesenko, 08.03.2023)

Vallavalitsus peab eelarve eelnõu üle andma volikogule 1. detsembriks, mis on nähtav lisas 3 joonisel (Lisa 3). Dokumendivaatlusest selgus, et 30. novembri 2022 vallavalitsuse istungil on finantsosakonna juhataja andnud ülevaate 2023. aasta eelarve kujunemisest ja koostatud eelarve eelnõust. Protokollis on fikseeritud, et eelarve eelnõu otsustatakse saata volikogule. Intervjuust selgub, et eelarve eelnõu saadeti volikogu e-kirja saajatele õigeaegselt.

Eelarve menetlemise protsessi käigus peab volikogus toimuma vähemalt kaks eelarve lugemist, mis ei tohi aset leida samal volikogu istungil. See seab ajalise piirangu eelarve menetlemisele, mis on ajaliselt kaks kuud (Rõuge valla finantsjuhtimise kord, § 8).

Rõuge vallavolikogu on oma töö tegemiseks ja ülesannete täitmiseks loonud volikogu otsusega viis komisjoni: revisjonikomisjon, majandus- ja arengukomisjon, haridus- ja sotsiaalkomisjon, keskkonna- ja korrakaitsekomisjon ning kultuuri- ja külaelukomisjon. Rõuge valla põhimääruse § 22 on kirjas volikogu komisjonide õigusaktide menetlemise kord ja et juhtivkomisjoniks määratakse volikogu alaline komisjon

kelle valdkonda küsimus kõige enam puudutab. Eelarve menetlemisel volikogus on juhtivkomisjoniks majandus- ja arengukomisjon, kes töötab läbi kogu eelarve eelnõu. Enne eelarve esimest lugemist tutvustatakse eelarve projekti kõigis komisjonides, kes süvenevad oma pädevusala valdkonna eelarve eelnõusse. Komisjonid annavad heakskiidu eelarve eelnõu volikogusse esimesele lugemisele saatmisele. 2022. aasta detsembris toimunud volikogu komisjonide koosolekute protokollidega tutvudes selgub, et ükski komisjon ei andnud heakskiitu, 2023. aasta eelarve eelnõu volikogule esimeseks lugemiseks esitamisele. Majandus- ja arengukomisjon viitas, et eelarve eelnõu seletuskiri on liiga lakooniline, kuigi see peaks sisaldama ka arvandmeid, - näiteks töötajate arvu, õpilaste ja laste arvu jne. (Rõuge Vallavolikogu majandus- ja arengukomisjoni koosoleku protokoll nr 14, 06.12.2022) See tähendab et vallavalitsus hakkas täiendama eelarve eelnõud. Intervjuust selgub et riigipoolse tasandus- ja toetusfondi summad selguvad jaanuaris, kui on teada 1. jaanuari seisuga elanike arv. Kuid need kinnitatakse vabariigi valitsuse poolt tavaliselt veebruaris ning see omakorda venitab valla eelarve menetlemise protsessi. Suuresti on mõjutatud väikesed omavalitsused, kelle omatulud on väikesed, mistõttu nad sõltuvad väga palju riigi toetuse suuruselt.

2023. aasta Rõuge valla eelarve esimene lugemine toimus 22.veebruaril 2023 Rõuge Vallavolikogu istungil. Eelnevalt toimusid arutelud vallavalituse istungil ja ka kõigis komisjonides. Peale eelarve esimest lugemist oli võimalik teha kirjalikke ettepanekuid muudatusteks eelarves. Volikogu istungil määrati muudatuste tegemise kuupäevaks 28. veebruar. Tulenevalt Rõuge valla finantsjuhtimise korra § 8 lg 6-le tuleb muudatusettepaneku algatajal näidata arvutused ja põhjendused kavandatavatele muudatustele ning välja tuua ka katteallikas juhaks, kui on tarvis raha juurde lisada. Muudatusi võivad teha volikogu liikmed, volikogu alalised komisjonid ja vallavalitsus. Finantsosakond koostab muudatustest koondi ja esitab selle vallavalitsusele seisukoha võtmiseks. Muudatusettepanekud koos vallavalitsuse seisukohtadega esitatakse majandus- ja arengukomisjonile. Eelarve teisele lugemisele volikokku esitatakse muudatusettepanekute koond, kus on kirjas muudatusettepanekud koos vallavalitsuse ja komisjoni seisukohtadega. Volikogu hääletab eelarvesse muudatuste tegemise. Majandus- ja arengukomisjon tegi oma 16.märtsil 2023. aasta koosolekul ettepaneku suunata Rõuge valla 2023. aasta eelarve teisele lugemisele ja määruse eelnõu vastuvõtmiseks.

Volikogu võtab eelarve vastu poolthäälteenamusega. Volikogu määrusega kinnitatakse eelarves tulud ja kulud valla hallatavate asutuste ja tegevusvaldkondade lõikes ning finantseerimistingimused vastavalt

rahandusministri poolt kinnitatud eelarve klassifikaatoritele üldsummadena. (Rõuge valla finantsjuhtimise kord, § 9)

Kohaliku omavalitsuse eelarve võtab volikogu vastu määrusega. 2023. aastal võeti eelarve vastu Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 4, 28. märtsil 2023. aastal. Eelarve peab avalikustama seitsme tööpäeva jooksul peale volikogus vastuvõtmist valla veebilehel. Veebilehel avaldatakse samuti eelarve menetlemist käsitlevad volikogu ja volikogu komisjonide istungite protokollid. Need on Rõuge vallal veebilehel korrektselt avaldatud.

2022. aasta eelarve kohta on Rõuge valla kodulehel olemas lühiülevaade, mis võimaldab valla elanikel paremini mõista, kust tulevad valla eelarvesse tulud ja mille peale need kulutatakse. 2023. aasta eelarve kohta pole seda veel kodulehele lisatud.

Valla eelarve vastuvõtmisega kinnitatakse volikogus valla eelarve tulud ja kulud valla hallatavate asutuste ja tegevusvaldkondade lõikes. Alaeelarved majandusliku sisu järgi kahekohalise kululiikide lõikes kinnitatakse vallavalitsuse poolt 20 tööpäeva jooksul pärast eelarve vastuvõtmist volikogus. (Rõuge valla finantsjuhtimise kord, § 9) Valla dokumendiregistrist vallavalitsuse istungi protokollide uurimisele ja intervjuust selgus, et alaeelarvete kinnitamist pole vallavalitsuses tehtud. Ettepanek on vallavalitsusel kinni pidada Rõuge valla finantsjuhtimise korrast ja kinnitada alaeelarved.

Eelarveaasta jooksul võib eelarvet muuta lisaeelarvega. Rõuge valla finantsjuhtimise korrast tulenevalt selgitab finantsosakond välja vajaduse lisaeelarve järele ning koostab selle. Lisaeelarve eelnõule lisatakse seletuskiri, milles märgitakse põhjendus vajaduse kohta, miks on lisaeelarvet tarvis ja kuidas lisaeelarve jaotatakse. Põhjendused täiendavate väljaminekute ja nende katteallikate tuleb lisada. 2022. aastal muudeti Rõuge vallas eelarvet kahe lisaeelarvega, mille koostas finantsosakond. Esimene lisaeelarve eelnõu läbis Rõuge Vallavalitsuse 7. septembril 2022 toimunud istungil arutelu, kus suunati eelnõu Rõuge Vallavolikogule vastuvõtmiseks ning esitati läbivaatamiseks 19. septembri 2022 toimuvale Rõuge Vallavolikogu majandus- ja arengukomisjoni koosolekule. Esimene lisaeelarve võeti vastu Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 12; 27. september 2022. Teine lisaeelarve menetlus toimus detsembris. Rõuge Vallavalitsuse 30. november 2022 istungil arutati eelnõud ja teine lisaeelarve suunati Rõuge Vallavolikogule vastuvõtmiseks ning esitati läbivaatamiseks 6. detsember 2022 toimuvale Rõuge Vallavolikogu majandus- ja arengukomisjoni istungile. Komisjon tegi eelnõusse muudatusettepanekuid,

millega vallavalitsus 14. detsember 2022 istungil arvestas. Teine lisaeelarve võeti vastu Rõuge Vallavolikogu määrusega nr 21; 20. detsember 2022.

Intervjuust selgub, et lisaeelarve koostatakse tihti juba tehtud kulude tasakaalu viimiseks ning allasutused ei tee taotlusi, mis tähendab, et ei põhjendata eelarve ülekulu. On juhuseid, et kulutused on tehtud ilma eelnevate läbirääkimisteta ja finantsosakond peab leidma võimaluse lisaeelarve kulude katteks. Selline ükskõikne suhtumine kulude lisandumisel tekitab suuri pingeid ja kohati ka ebaõiglust eelarvest kinni pidavate allasutuste suhtes. Vallal on välja töötamata meetmed, mis võimaldaks selliseid olukordi vältida. Intervjuust selgus, et kõigil kulujuhtidel ja asutuse juhtidel on pidev ülevaade eelarve täitmisest olemas eelarve programmi Veera kaudu. Eelarve täitmist jälgitakse tekkepõhiselt, kuid siiski allasutuse juhtidele ja ka kulujuhtidele, valmistab eelarve täitmise jälgimine raskusi. Eelneva kuu eelarve täitmine selgub alles järgneva kuu 25. kuupäevaks, sest siis on arved eelneva kuu kohta tavaliselt nimetatud ajaks saabunud. Eelarve täitmise jälgimine on kuuajase nihkega, see tekitab allasutuse juhtidele segadust.

Eelarve täitmise jälgimine on väga oluline. Eelarve täitmise jälgimist korraldab vallavalitsus tulenevalt Rõuge valla finantsjuhtimise korrast. Samas ei olnud dokumentide uurimise käigus tuvastatav käskkirja olemasolu, millega kinnitatakse eelarve täitmise eest vastutavad isikud. Senised osakonnajuhatajad on asendunud abivallavanematega. Nende ametijuhendis on küll kirjas, et nad osalevad aktiivselt oma valdkonna eelarve koostamisel ning jälgivad valdkonna eelarve täitmist, kuid vastutust mainitud pole. Sarnaste olukordade vältimiseks võiks kaaluda allasutuse juhtide ja/või kulujuhtide ametijuhendite täiendamist ja vastutuse sisseviimist.

Finantsjuhtimise korrast lähtuvalt peab finantsosakond vallavalitusele üks kord kuus andma ülevaate valla eelarve täitmisest. Vallavalitsuse istungi protokollidest ei tule välja eelarve täitmise info jagamine vallavalitsusele üks kord kuus, seda on tehtud kord kvartalis. Ka intervjuust selgus, et ülevaade eelarve täitmisest antakse vallavalitsusele kord kvartalis, kuid mitte regulaarselt kord kuus, nagu finantsjuhtimise korras sätestatud. Vallavalitsus peab andma ülevaate eelarve täitmisest volikogule kord kvartalis volikogu istungil. Intervjuust ja dokumendivaatluses selgus, et eelarve täitmise ülevaate andmine volikogus kord kvartalis toimub.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et riiklikult on kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsess väga väheselt reguleeritud, seadusest tulenevad kuupäevad on volikogule uue aasta eelarve projekti üleandmise kuupäev 1. detsember ja volikogus vastuvõtmise kuupäev 31. märts. Samas kohustab seadus

koostama valla finantsjuhtimise korra ja eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja täitmise korra, kus võiks kogu eelarve koostamise protsess ja ajakava olla fikseeritud. Protsessi kirjeldamise käigus on töö autor koostanud Rõuge valla eelarve protsessi koostamise joonise (Lisa 3).Teinud omapoolsed parendus ettepanekud: fikseerida vallavalitsuse juhiste andmise tähtaeg eelarve protsessi ajakavas ning anda allasutustele ja kulujuhtidele eelarve koostamiseks senisest täpsemad suunised. Kaaluda võiks ka alaeelarvete kaitsmist, mis omakorda parandaks kogu eelarve koostamis protsessi ning oleks kaasav ja looks tõhusama koostöö. Lisaks soovitan eduka finantsjuhtimise eesmärgil kinni pidada volikogu kui valla juhtorgani poolt kehtestatud kordadest.

KOKKUVÕTE

Kohaliku omavalitsuse eelarve on üks olulisemaid valla juhtimise instrumente. Valla eelarvest on võimalik välja lugeda valla tegelik olukord, tema võimalused ja valikud. Eelarvest on näha ka valla prioriteetidid. Et vallaelanikele kasu tuua, peavad kohalikud omavalitsused hoolikalt kavandama oma eelarvet, seda õigeaegselt rakendama ja tagama tõhusa eelarve täitmise süsteemi. Kohalike omavalitsuste eelarve protsess on aeganõudev. Protsess algab arengukava ja eelarvestrateegia koostamisega, kus on kirjas omavalitsuse tulevikuplaanid.

Kohalik omavalitsus tegeleb avaliku raha planeerimisega on riigi poolt seadusega reguleeritud eelarvestamise nõuded, kuid omavalitsus saab ise kehtestada juhendeid, et eelarvestamise protsess oleks efektiivsem ja läbipaistvam. Mida detailsemalt on protsess lahti kirjutatud, seda lihtsam on kõigile üheselt mõistetav eelarve koostada. Täpne järgitav protsess vähendab vigade tegemise võimalusi.

Kohaliku omavalitsuse eelarve peab olema vastu võetud 31. märtsiks, kui see ei õnnestu näeb seadus ette volikogu laiali saatmise. Viimastel aastatel on aktuaalseks muutunud valdade eelarve probleemid: viimasel hetkel võetakse vastu eelarve, kunstilikult on suurendatud tulusid, et katta kulud; vallad on sattunud raskesse finantsolukorda.

Uuringu eesmärgi saavutamiseks kasutati deduktiivset lähenemisviisi, konkreetse valla eelarve protsessi võrreldi seaduste ja määrustega. Esmalt vaadeldi eelarve koostamise teoreetilist poolt misjärel koguti empiirilisi andmeid. Lõputöö koostamisel kasutati vertikaalset ülesehitust.

Andmete kogumise meetod oli kombineeritud, läbi viidi dokumendivaatlus ja poolstruktureeritud intervjuu. Dokumendivaatlus viidi läbi lisas 1 (Lisa 1) esitatud dokumendivaatlus plaanile ja intervjuude läbiviimiseks kasutati lisas 2 intervjuu küsimustikku (Lisa 2). Dokumendivaatluse andmeid täiendati intervjuudest kogutud informatsiooniga. Võrreldi eelarveprotsessi käigus aluseks olevaid dokumente ning nende vastavust nõuetele.

Lõputöö tehti Rõuge Vallavalitsuse eelarve protsessi analüüsides. Rõuge vald on 2017. aastal peale haldusreformi viie valla liitmisel tekkinud Eesti lõunapoolseim vald. Liideti viis väga erinevat valda, kelle finantsvõimekus oli erinev ja ka eelarve koostamise protsessist arusaam varieerus. 2018. aastal oleks peaaegu juhtunud, et eelarve ei oleks vastuvõetud õigeaegselt, kuid siiski seda ei juhtunud. 2023.

aastal jäi samuti eelarve vastuvõtmine viimastele päevadele enne tähtaega. Ühinemislepingusse kirjutatud soovunelmate investeeringu objektide maksumused ja väga suur allasutuste arv on viinud Rõuge valla väga raskesse finantsolukorda.

Valla arengukava koos tegevuskavaga ja eelarvestrateegia on alusdokumendid eelarve koostamiseks. Nad täidavad olulist rolli valla arengu kavandamisel ja eelarve koostamisel. Rõuge vallas on liialt vähe pööratud tähelepanu valdkondlikele arengukavadele, näiteks sotsiaalvaldkonna ja hariduse arengukavad puuduvad. Oluline on selliste valdkondade arengukavade olemasolu, mis omavad valla eelarves suurt rahalist mahtu ja need on valdkonnad, mis vajavad ka reformimist. Kaaluda võiks enne suurte muudatuste elluviimist valdkondliku arengukava kui ühiskondliku kokkuleppe koostamist.

Riiklikult on kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise protsess väga väheselt reguleeritud. Seadusest tulenevad kuupäevad on volikogule uue aasta eelarve projekti üleandmise kuupäev 1. detsember ja volikogus vastuvõtmise kuupäev 31. märts. Samas kohustab seadus koostama valla finantsjuhtimise korra ja eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja täitmise korra, kus võiks kogu eelarve koostamise protsess ja ajakava olla fikseeritud. Protsessi kirjeldamise käigus on töö autor koostanud Rõuge valla eelarve protsessi koostamise joonise (Lisa 3) ja teinud omapoolsed parendus ettepanekud: fikseerida vallavalitsuse poolt juhiste andmise tähtaeg eelarve protsessi ajakavas ning anda allasutustele ja kulujuhtidele eelarve koostamiseks kindlad suunised. Kaaluda võiks ka alaeelarvete kaitsmist, mis parandaks eelarve koostamise protsessi, oleks kaasav ja looks tulemusrikkama koostöö.

SUMMARY

The thesis was done on the topic " Analysis of the local government budget preparation process on the example of Rõuge municipality“

Local governments organize and decide all issues of local life, for these activities the money is needed and a budget for using the money. The budget of the local government consists of taxpayers' money, so there is a great responsibility for the use and disposal of the money. Everything must be fair and transparent. The budget reflects the municipality's priorities or political choices, the budget shows what is primarily valued.

It is important to adopt the budget on time. In the municipality of Rõuge, there have been two situations where the adoption of the budget was left until the last moment in 2018 and also in 2023. The difficult financial situation of Rõuge municipality - there is not enough money to provide public services.

The aim of the thesis was to find out the principles of the budget preparation process using the example of Rõuge municipality, in order to make suggestions for improvements in the budget process. In order to achieve the goal of the thesis, the following research tasks have been set:

- describe the nature and importance of budgeting;
- outline the requirements for the local government budget preparation process with a schedule;
- prepare an empirical research methodology;
- map and analyze the Rõuge municipality budget preparation process;
- draw conclusions and, if necessary, make proposals for improving the budget process to the Rõuge municipal government.

A deductive approach was used to achieve the purpose of the study, the municipal budget process was compared with laws and regulations. First, the theoretical side of budgeting was examined, and then empirical data was collected. A vertical structure was used in the preparation of the thesis.

The method of data collection was combined, document observation and semi-structured interview were conducted. Data from the document review was supplemented with information collected from the

interviews. During the budgeting process, the underlying documents and their compliance with the requirements were compared.

As a result of the research, it was revealed that the municipality lacks sectoral development plans that have a large financial volume in the municipality's budget, such as the social and educational departments. The deadline for when the municipal government submits budget instructions to the subordinate institutions is not fixed. Budget negotiations have not been inclusive for all parties.

Based on the research results, proposals were made to prepare educational and social department development plans;

supplement the budget preparation process and schedule, and introduce the defense of budgets of subordinate agencies into the budget preparation process.

VIIDATUD ALLIKAD

2023. aasta tasandus- ja toetusfondi vahendite jaotus. (13.04.2023). Kasutamise kuupäev: 15.04.2023, allikas Rahandusministeerium: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/finantskorraldus#tasandus-ja-toetusf>
- Aab, J. (2022). *Linnad ja vallad tutvustavad kohalikele elanikele oma eelarvet*. Kasutamise kuupäev: 09.06.2022, allikas Kesknädal: <https://kesknadal.ee/2022/05/11/linnad-ja-vallad-tutvustavad-kohalikele-elanikele-oma-eelarvet/>
- Aavasalu, T. (15.01.2021). *Tõnu Aavasalu: näitemäng Põhja-Sakala vallavolikogus*. Kasutamise kuupäev: 7.04.2022, allikas "Sakala": <https://sakala.postimees.ee/7156005/tonu-aavasalu-naitemang-pohja-sakala-vallavolikogus?fbclid=IwAR0ympZn-6OySfrWlzGVZYme-WsLCo837L2kI7-Z93qKVgmKYs8RWrH4HiY>
- Allas, E. (21.11.2013). *Planeeringu puudumine tõi vallale noomituse*. Kasutamise kuupäev: 09.04.2023, allikas <http://www.lounaleht.ee/?page=1&id=13303&print=1>
- Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise kord. (17.04.2018). Kasutamise kuupäev: 06.03.2023, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/403052018007>
- Eelarvest maalähedaselt. (07.12.2020). Kasutamise kuupäev: 07.06.2022, allikas Tartu Linnavalitsus: <https://tartu.ee/en/node/8971>
- Eelnõu Rõuge valla 2023 aasta eelarve vastuvõtmine. (28.02.2023). Kasutamise kuupäev: 01.04.2023, allikas <https://www.rahandusministeerium.ee/et/moisted>
- Eesti Vabariigi põhiseadus § 154-157. (28.06.1992, viimati muudetud 06.05.2015). Kasutamise kuupäev: 18.03.2022, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>
- Elanike demograafiline jaotus KOV-de kaupa. (2023). Kasutamise kuupäev: 22.02.2023, allikas Eesti Linnade ja Valdade Liit: <https://www.elvl.ee/elanike-arv>
- Finantseerimine. (02.02.2022). Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas Rahandusministeerium: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine>

Finantsjuhtimine. (sa). Kasutamise kuupäev: 05.06.2022, allikas Rahandusministeerium:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>

Geys, B., & Sorensen, R. (2020). *Administrative Delegation of Budgetary Powers and Fiscal*. Oxford:

Kyklos. Kasutamise kuupäev: 12.02.2023, allikas

<https://web.p.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=11&sid=f1580912-9d9a-4d77-ba1a-30d56769e1d8%40redis&bdata=JnNpdGU9ZW9vc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=146200295&db=a9h>

Haanja valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla ja Varstu valla ühinemisleping. (27.12.2016).

Allikas:

https://rouge.kovtp.ee/documents/822972/13537314/%C3%9Chinemisleping_2016.pdf/0623347f-673d-4de0-83f4-fb153d1627b6?version=1.0

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.

Karu, S., & Zirnask, V. (2004). *Eelarvestamine- üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis*. Tartu: Rafiko Kirjastuse OÜ.

Karu, S., Milt, T., Albi, P., Jaansoo, A., Liivik, S., Erlenheim, M., . . . Peek, R. (2007).

Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele riigiasutustele äriühingutele. Tartu: Rafiko Kirjastus OÜ.

Kenk, K. (2016). *Tulemuspõhine eelarvestamine kohalikus omavalitsuses (Saue linnavalitsuse näitel)*.

Kasutamise kuupäev: 07.06.2022, allikas

http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/52743/hlevno_tamara.pdf

Kohalik omavalitsus. (10.01.2023). Kasutamise kuupäev: 01.03.2023, allikas Rahandusministeerium:

<https://omavalitsus.fin.ee/omavalitsus/>

Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend KPMG. (2018). *Kohalik*

Omavalitsus. Kasutamise kuupäev: 07.11.2021, allikas Rahandusministeerium:

<https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/09/kov-sisekontrollisusteemi-juhend.pdf>

Kohalike omavalitsuste veebilehtede ja dokumendiregistrite seire tulemused. (02. 10 2020. a.).

Andmekaitse Inspeksioon. Kasutamise kuupäev: 9.11.2021, allikas Justiitsministeerium:
<https://www.aki.ee/et/kohalike-omavalitsuste-veebilehtede-ja-dokumendiregistrite-seire-tulemused>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (02.06.1993,viimati muudetud 16.06.2021). Kasutamise kuupäev: 03.02.2022, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>

Kohaliku omavalitsuse planeeringud. (s.a). Kasutamise kuupäev: 08.04.2023, allikas Rahandusministeerium: <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/kov-planeeringud/>

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. (16.09.2010, viimati muudetud 09.12.2020). Kasutamise kuupäev: 31.03.2023, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062015047>

Kuidas kujuneb linnaeelarve? (07.12.2020). Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas Tartu linn: <https://tartu.ee/et/kuidas-kujuneb-linnaeelarve>

Kukk, K. (2012). *Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat 2012*. Tallinn: Rahandusministeerium.

Kuritegevus Eestis 2019. (2020). *Politsei-ja Piiriavalve amet*. Kasutamise kuupäev: 9.11.2021, allikas Justiitsministeerium: [hps://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html?fbclid=IwAR0ssCqtPMPkG6UGuYD9gG7rFGDRLcxELFCH5vc7-4cR2tW4Bm0eQnMS4c](https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html?fbclid=IwAR0ssCqtPMPkG6UGuYD9gG7rFGDRLcxELFCH5vc7-4cR2tW4Bm0eQnMS4c)

Kõva, K. (03.12.2021). *Rõuge valla 2022.a eelarve eelnõu*. Kasutamise kuupäev: 05.06.2022, allikas <https://atp.amphora.ee/rougevv2017/?o=922&o2=16869&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=msg&dschqsr=&dschqrp=&sbrq=eelarve&itm=325347&clr=history&pageSize=20&page=2>

Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.

- Liivik, S. (03.07.2019). *Kohaliku omavalitsuste finantstervis on hea*. Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas Rahandusministeerium: <https://blogi.fin.ee/2019/07/kohalike-omavalitsuste-finantstervis-on-hea/>
- Madise, Ü. (2021). *Õiguskantsleri aastaülevaade 2020/2021*. Kasutamise kuupäev: 11.04.2022, allikas <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/>
- Mõttus, M. (21.12.2022). *Mirjam Mõttus: valla rahakott on tühi*. Kasutamise kuupäev: 04.04.2023, allikas Err.ee: <https://www.err.ee/1608827572/mirjam-mottus-valla-rahakott-on-tuhi>
- Mäeltsemees, S., Sepp, T., Võigemast, J., Läns, A., Kasuri, O., Ludvig, S., & Silberg, U. (2015). *KOV volikogu liikme käsiraamat*. Kasutamise kuupäev: 05.06.2021, allikas https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov_volikogu_liikme_kasiraamat_2015.pdf
- Mühls, P. (4.04.2013). *Mühls: avalik sektor õpetab eelarvet täitma kulutades*. Kasutamise kuupäev: 09.06.2022, allikas Äripäev: <https://www.aripaev.ee/uudised/2013/04/04/muhls-avalik-sektor-opetab-eelarvet-taitma-kulutades>
- Nesenko, K. (08.03.2023). *Kaasavast eelarvest Rõuges*. Kasutamise kuupäev: 01.04.2023, allikas <http://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=13&sbrq=kaasav%20eelarve&itm=387985&clr=history&pageSize=20&page=1>
- Niid, I. (2018). *Tekkepõhisele eelarvele ülemineku juhend kohalikele omavalitsustele*. Allikas: Rahandusministeerium: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>
- Pajo, A., Pächter, J., Kuuba, R., Torop, P., Sok, E., & Kalda, U. (21.05.2019). *Arupärimine*. Kasutamise kuupäev: 09.06.2022, allikas tp.amphora.ee/rougevv2017/?o=922&o2=16869&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=pajo&itm=194310&pageSize=2
- Quinlan, C. (2011). *Business Research Methods*. Hampshire: Cengage Learning EMEA.
- Rahandusministeerium. (07.01.2019). *Kaasava eelarve juhend*. Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas Rahandusministeerium: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantsjuhtimine>

Rõuge valla arengukava 2030 ja Rõuge valla eelarvestrateegia 2023-2026 vastuvõtmine. (25.10.2022).

Kasutamise kuupäev: 06.03.2023, allikas riigi Teataja:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/429102022024>

Rõuge valla finantsjuhtimise kord. (17.04.2019, viimati muudetud 18.05.2021). Kasutamise kuupäev:

05.06.2022, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/425052021019?>

Rõuge valla haridusasutuste võrgu ümberkorraldused lükkuvad edasi. (28.03.2023). Kasutamise

kuupäev: 09.04.2023, allikas [https://rouge.kovtp.ee/et/uudised-ja-teated/-](https://rouge.kovtp.ee/et/uudised-ja-teated/-/asset_publisher/zJS5QhIpcwvl/content/id/37044609?redirect=https%3A%2F%2Frouge.kovtp.ee)

[/asset_publisher/zJS5QhIpcwvl/content/id/37044609?redirect=https%3A%2F%2Frouge.kovtp.ee](https://rouge.kovtp.ee/et/uudised-ja-teated/-/asset_publisher/zJS5QhIpcwvl/content/id/37044609?redirect=https%3A%2F%2Frouge.kovtp.ee)

Rõuge valla põhimäärus. (17.04.2018, viimati muudetud 22.11.2022). Kasutamise kuupäev:

10.03.2023, allikas Riigi Teataja: <https://www.riigiteataja.ee/akt/429112022013?>

Rõuge Vallavolikogu istungi protokoll. (28.03.2023). Kasutamise kuupäev: 11.04.2023, allikas

Amphora: [tp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-](http://tp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=391556&clr=history&pageSize=20&page=1)

[1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-](http://tp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=391556&clr=history&pageSize=20&page=1)

[1%2F&itm=391556&clr=history&pageSize=20&page=1](http://tp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=391556&clr=history&pageSize=20&page=1)

Rõuge vallavolikogu istungi protokoll nr 1-1/3. (27.03.2018). Kasutamise kuupäev: 05.06.2022, allikas

[https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=57106&clr=history&pageSize=20&page=3)

[1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=57106&clr=history&pageSize=20&page=3)

[1%2F&itm=57106&clr=history&pageSize=20&page=3](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=-1&u=2&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=3&sbrq=1-1%2F&itm=57106&clr=history&pageSize=20&page=3)

Rõuge Vallavolikogu majandus- ja arengukomisjoni koosoleku protokoll nr 14. (06.12.2022).

Kasutamise kuupäev: 01.04.2023, allikas

[https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=16869&u=-](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=16869&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=1-19%2F&itm=376724&clr=history&pageSize=20&page=1)

[1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=1-](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=16869&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=1-19%2F&itm=376724&clr=history&pageSize=20&page=1)

[19%2F&itm=376724&clr=history&pageSize=20&page=1](https://atp.amphora.ee/rougevv2017/index.aspx?o=922&o2=16869&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=1-19%2F&itm=376724&clr=history&pageSize=20&page=1)

Siemann, P.-L. (22. 03 2022. a.). *Kuhu kadusid lubatud kaasamine ja läbipaistvus?* Kasutamise

kuupäev: 22.03.2022, allikas Postimees: [https://jarvateataja.postimees.ee/7481902/kuhu-](https://jarvateataja.postimees.ee/7481902/kuhu-kadusid-lubatud-kaasamine-ja-labipaistvus?fbclid=IwAR0AM-)

[kadusid-lubatud-kaasamine-ja-labipaistvus?fbclid=IwAR0AM-](https://jarvateataja.postimees.ee/7481902/kuhu-kadusid-lubatud-kaasamine-ja-labipaistvus?fbclid=IwAR0AM-)

1D3c6C9n2sI2RLHCpde2kj5Xccg2QmqIsVHovyt1ejr6Ab87vjEIc#_ga=2.258718670.533102349.1647886903-1494475566.1602607822

Smith, M. (2020). *Research Methods in Accounting*. London: SAGE Publications Ltd.

Strateegia "Eesti 2035" arengukavad ja planeering. (28.07.2022). Kasutamise kuupäev: 18.03.2023, allikas Vabariigi Valitsus: <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/aluspohimotted-ja-sihid>

Tammert, P. (2016). *Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet?* Kasutamise kuupäev: 05.06.2022, allikas Riigikogu: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/Eelarve-kui-avaliku-sektori-avatuse-tagatis-ehk-kellele-on-vaja-eelarvet.pdf>

Tartu linna 2022 a eelarve eelnõu koostamise juhised ja ajakava. (30.06.2021). Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas <https://info.raad.tartu.ee/dhs.nsf/web/viited/ROK2021063000001>

Võru valla 2022.a eelarve koostamise ajakava, tingimuste ja vormide kehtestamine. (24.08.2021). Kasutamise kuupäev: 04.06.2022, allikas <https://atp.amphora.ee/voruvv2017/?o=920&o2=13273&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=eelarve%20&itm=424451&clr=history&pageSize=20&page=4>

Võsoberg, V. (09.02.2023). *HALDUSREFORMI MÕRUD VILJAD: ühinemislubaduste täitmine tõukas valla pankroti äärele*. Kasutamise kuupäev: 04.03.2023, allikas Lõunaleht: <http://www.lounaleht.ee/index.php?page=1&id=34930&type=2>

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu ülikool.

Lisad

Lisa 1. Dokumendi vaatlusplaan

Dokumendi nimetus	Vaadeldavad andmed
Rõuge valla arengukava ja eelarve strateegia	Omavaheline seos. Iga aastane tööprotsess.
Rõuge valla finantsjuhtimise kord	Eelarve koostamine, menetlemine, lisaeeelarve, eelarve täitmine
Rõuge valla eelarve koostamise dokumendid (juhendid, kirjavahetus)	Eelarve menetlemine, korrektsus.
Rõuge vallavalitsuse ja volikogu dokumendid eelarve kohta	Eelarve menetlemine, vastuvõtmine, korrektsus

Lisa 2. Intervjuu küsimustik

1. Kuidas toimub Rõuge vallas eelarve koostamisel arengukava ja strateegia kasutamine?
2. Palun kirjeldage eelarve koostamise protsessi Rõuge vallas.
3. Millised on Teie hinnangul Rõuge valla eelarve koostamise ja menetlemise kitsaskohad?
4. Millised korrad või juhendid vajaksid Teie hinnangul täiendamist/ parandamist, et eelarveprotsess oleks sujuvam?
5. Kuidas hindate eelarve dokumentatsiooni avalikustamise nõuete täitmist?
6. Kuidas hindate pärast valdade ühinemist ühinemislepingusse sisse kirjutatud investeeringute kava täitmist ja nendega kaasnevat mõju ühinenud valla finantsolukorrale?
7. Kuidas on mõjutanud Rõuge valla finantsvõimekust 2020. a seaduse muudatus, millega tõsteti netovõlakooormuse ülempiir?

Lisa 3. Rõuge valla eelarve koostamise protsess

