

Riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõul on mitu erinevat eesmärki:

- 1) võtta Eesti õigusesse üle nõukogu direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta eesmärgiga suurendada riigi lühiajalise eelarvepoliitilise paindlikkust, säilitades samal ajal pikaajalist riigi rahanduse stabiilsust;
- 2) suurendada eelarve arusaadavust ja läbipaistvust;
- 3) tõhustada riigieelarve vahendite kasutamist ja
- 4) suurendada kohalike omavalitsuse üksuste rahastamise paindlikkust ning vähendada bürokraatiat.

Esimese eesmärgi täitmiseks rakendatakse Euroopa Liidu fiskaalse järelevalve uuendatud raamistik, täpsustatakse Eelarvenõukogu rolli ja ülesandeid ning uuendatakse siseriikliku eelarvereeegli nõudeid.

Teise eesmärgi täitmiseks muudetakse riigieelarve liigendus terviklikumaks ja kaotatakse detailne seaduse lisa, viies olulise osa sellest seaduse põhiosasse. Samas säilitatakse kehtiv otsustusõigus seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel. Vabariigi Valitsuse reservi suurusele sätestatakse ebaproportsionaalse mahu vältimiseks selged reeglid. Täpsustatakse keskvalitsuse juriidilise isiku (edaspidi *KVJI*) finantsplaani muutmist pärast selle esitamist 15. juulil ning riigi laenude andmise tingimusi.

Kolmanda eesmärgi täitmiseks muudetakse oluliselt riigisiseste toetuste andmist puudutavaid sätteid, liigitatakse antavad toetused nende eesmärkide järgi, luuakse selged toetuste tagasinõudmist ja isikuandmete kaitset puudutavad sätted.

Neljanda eesmärgi täitmiseks täpsustatakse ja täiendatakse eelnõuga kohaliku omavalitsuse üksuste riigieelarvega seotud rahastamissüsteemi toimimist. Mittevajalikud sätted tunnistatakse kehtetuks. Muudetakse juhtumipõhiste toetuste põhimõtteid: need ei ole riigi ning üleriigilise omavalitsusliidu kohustuslikud eelarve läbirääkimiste objektid, ministeeriumi eelarvest võib kohalikele omavalitsustele anda valemipõhiseid tegevustoetusi, nähakse ette kohalike omavalitsustele tegevuskuludeks juhtumipõhiste toetuste andmise volitusnorm.

Eelnõu mõjutab Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, riigieelarveliste asutuste ja kohalike omavalitsuse üksuste tegevust. Täpsem mõju on toodud välja seletuskirja 6. osas „Seaduse mõjud“.

Eelnõu riigieelarve koostamist reguleerivad sätted ei tekita (ega ka vähenda) haldusevälistele isikutele halduskoormust, kuivõrd riigieelarve seadusega nende tegevust ei reguleerita. Küll aga võib riigisiseste toetuste liikide väljatoomise ja täpsema regulatsiooni tõttu isikul tekkida halduskoormus toetuse saamisel juhul, kui isikule varem anti kogu aeg tegevustoetust, mille korral tal ei olnud vaja aruandlust toetuse kasutamise kohta esitada, kuid edaspidi tuleb tal

taotleda projektipõhist toetust, kus saadud toetuse kasutamist kontrollitakse. Täpsem mõju on toodud välja seletuskirja 6. osas.

Eelnõu on planeeritud seadusena jõustuma 1. detsembril 2025, uut eelarve liigendust kohaldatakse juba 2026. aasta riigieelarvele. Riigisiseste toetuste rakendamisele on ette nähtud üleminekusätted, mille kohaselt toetuste liigitust kohaldatakse 2027. aasta riigieelarvele ja andmisel toetusi menetletakse lõpuni praegu kehtiva seaduse alusel. Samuti jäävad olemasoleval kujul kehtima pooleli olevad toetusprogrammid. Uute riigisiseste toetuste andmisele kohaldatakse 2025. aasta 1. detsembril jõustuvaid sätteid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu koostas Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuse üksuste eelarvete ja riigieelarve seoseid puudutava osa valmistas ette Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

Rahandusministeeriumist osalesid eelnõu ettevalmistamisel eelarvepoliitika asekanstler Sven Kirsipuu (tel 611 3515, Sven.Kirsipuu@fin.ee), fiskaalpoliitika osakonna juhataja Raoul Lättemäe (tel 5885 1460, Raoul.Lattemae@fin.ee), fiskaalpoliitika osakonna nõunik Tanel Steinberg (tel 611 3519, Tanel.Steinberg@fin.ee), eelarvearenduste osakonna juhataja Eneken Lipp (tel 5885 1333, Eneken.Lipp@fin.ee), eelarvearenduste osakonna nõunik Sille Preimer (tel 5982 3037, Sille.Preimer@fin.ee), fiskaalpoliitika osakonna juhtivanalüütik Margus Täht (tel 5885 1429, Margus.Taht@fin.ee), riigikassa osakonna juhataja Janno Luurmees (tel 611 3045, Janno.Luurmees@fin.ee), personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423, Marge.Kaskpeit@fin.ee).

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumist osalesid eelnõu ettevalmistamisel kohalike omavalitsuste osakonna juhataja asetäitja Sulev Liivik (tel 5885 1471, Sulev.Liivik@agri.ee), õigusnõunik Olivia Taluste (tel 5885 1453, Olivia.Taluste@agri.ee), KOV õigusvaldkonna juht Martin Kulp (tel 5885 1442, Martin.Kulp@agri.ee).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423, Marge.Kaskpeit@fin.ee), sama osakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (tel 5885 1493, Virge.Aasa@fin.ee) ning keeleliselt toimetas sama osakonna keeleteimetaja Heleri Piip (tel 5303 2849, Heleri.Piip@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle nõukogu direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta¹. Direktiiv tuleb liikmesriikidel üle võtta hiljemalt 31. detsembril 2025. a.

Eelnõuga kehtestatakse meetmed vastavalt nõukogu määrusele (EL) 2024/1264, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta ning arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarve-järelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (edaspidi *VVTP*) kahe eesmärgiga muuta riigieelarve seadust finantsjuhtimise kvaliteedi parandamiseks, sh riigieelarve

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1265&qid=1751002739918>

läbipaistvuse suurendamiseks, selgema õigusruumi ja eelarvedistsipliini tagamiseks ning finantsriskide paremaks juhtimiseks.

Eelnõuga muudetakse riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) 1. jaanuaril 2025. a jõustunud redaktsiooni avaldamise märkega RT I, 30.04.2025, 4.

Eelnõu on seotud 2026. aasta riigieelarve eelnõuga. Samuti on eelnõu seotud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (edaspidi *KOFS*) muutmisega, mis toimub paralleelselt või samal ajal ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kontrollib selles osas menetlust.

Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 punktist 11 on eelnõu vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Riigieelarve seaduse muutmise eesmärgiks on tulenevalt 2024. aasta aprillis jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EÜ) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97 (ELT L, 2024/1263, 30.04.2024) ja Nõukogu direktiivist (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (edaspidi *eelarveraamistiku nõuete direktiiv*). Direktiivi muudeti Euroopas, et viia Euroopa Liidu fiskaalne järelevalve kooskõlla pandeemia-kriisis saadud kogemustega eelarvedistsipliini tagamisel. Samast eesmärgist lähtub ka direktiivi ülevõtmine. Tugevdatakse eelarvenõukogu rolli riigieelarve mitmekülgisel järelevalvel, ajakohastatakse siseriiklike eelarvereeglite sätteid, vältimaks eelarve liigsesse defitsiiti langemist.

Direktiivi ülevõtmiseks ei ole vaja seadust olulisel määral muuta, eelnõu keskendubki eelkõige mõningatele lisandunud nõuetele. Eelnõu näeb ette sätteid, mis tugevdavad eelarvestamisel fookust keskpikale perioodile ning eelarvelisele kestlikkusele, sätestab eelarvepiirangut seadva dokumendina keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava koostamise ning annab sellega seoses ja vastavalt direktiivi lisandunud nõuetele täiendavad ülesanded sõltumatule eelarvenõukogule.

Eelnõuga kavandatud riigieelarve liigenduse muutmine on ettevalmistatud koostöös Riigikogu rahanduskomisjoniga. Muudatuste eesmärk on suurendada riigieelarve läbipaistvust, leida sobiv tasakaal strateegilise ja finantsinfo vahel ning parlamendi ja täidesaatva võimu rollide vahel eelarveprotsessis. Peamiste muudatusettepanekute hulka kuuluvad eelarve esitusviisi täpsustused, Riigikogu informeerituse suurendamine ning riigieelarve ja seletuskirja parem kooskõla.

Pikemas perspektiivis on Riigikogu rahanduskomisjoniga kokku lepitud järgmises:

- 1) suurendada eelarve arusaadavust, kaaludes tugiteenuste eristamist otsekuludest ja suurendada kulumudelite läbipaistvust;
- 2) esitada investeeringud detailsemalt ja pikemas vaates;
- 3) esitada finantseerimistehingud detailsemalt
- 4) teha seaduse struktuur lihtsamaks ja selgemaks, viies Vabariigi Valitsuse osa kuluread vastavate poliitikate eest vastutavate valitsemisalade eelarvete koosseisudesse.

Eelnõuga korrastatakse kohalike omavalitsuste riigieelarvest rahastamise põhimõtteid ja lihtsustatakse reegleid. Segadust on tekitanud ministeeriumide eelarvetest kohalikele

omavalitsustele juhtumipõhiste toetuste andmine. Neid toetusi ei käsitata kohalike omavalitsuste tulubaasi osana, vaid tegemist on enamasti valdkondade arendamisega seotud sihtotstarbeliste toetustega. Muudatusega eristatakse senisest täpsemalt tulubaas ja juhtumipõhised toetused.

Käesolev eelnõu käsitleb osaliselt riigieelarve seaduse tasandil lahendamist vajavaid probleeme, mille kohta on koostatud 2022. aasta oktoobris väljatöötamiskavatsus (vt seletuskirja peatükk 2.2).

Eelnõuga tehtavad muudatused on grupeeritud teemade kaupa järgmiselt:

- 1) EL direktiivi ülevõtmist ja rakendamist puudutavad muudatused (§ 4, § 4¹ § 5, § 5¹, § 6, § 7, § 9, § 14, § 14¹, § 15, § 16, § 18¹, jagu 2¹ ning § 25¹)
- 2) riigieelarve detailsus, liigenduse terviklikkus ning sellega seotud riigieelarve kasutamise paindlikkus (§ 26, § 31, § 56, § 59¹);
- 3) Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves (§ 58);
- 4) keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaani muutmine (§ 12);
- 5) laenude andmise tingimuste täpsustamine (§ 61);
- 6) riigisiseste toetuste andmise tingimuste täiendamine (§ 3, § 53¹, § 53², § 53³, § 55, § 55¹, § 55²);
- 7) kohaliku omavalitsuse üksuste riigieelarvega seotud rahastamissüsteemi täiendamine ja täpsustamine (§ 46 – § 52).

2.1. Eelnõu algatamise vajalikkus

2.1.1. EL direktiivi ülevõtmist ja rakendamist puudutavad muudatused

Eelnõu sätestab eelarve- ja struktuurikava koostamise vähemalt kord iga nelja aasta jooksul, seda vastavalt stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetele. Stabiilsuse ja kasvu pakt näeb ette, et eelarve- ja struktuurikava peab riik esitama enne selle kehtivuse lõppemist ja saab esitada uue valitsuse ametisse astumisel ning objektiivsete asjaolude ilmnemisel, mis senise kava järgimist ei võimalda. Eelarve- ja struktuurikavas esitab Euroopa Liidu liikmesriik neljaks aastaks siduva netokulude kasvu trajektoori ja selle kinnitab pärast Euroopa Komisjoni vastavat analüüsi Euroopa Liidu Nõukogu. Eelarve- ja struktuurikava täitmise kohta koostatakse vastavalt eelnõule iga aasta kohta vastav eduaruanne.

Eelnõu kohaselt annab Eelarvenõukogu hinnangu eelarve- ja struktuurikava netokulude kasvu aluseks oleva makromajandusproгноosi ja selle makromajanduslike eelduste kohta enne kava esitamist Euroopa Komisjonile.

Eelnõuga sätestatakse valitsusele kohustus seada eelarvepiirang keskpikaks perioodiks (neli aastat) eelarve- ja struktuurikava koostamisel ning omakorda riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamist vastavalt eelarve- ja struktuurikavale. Eelnõu näeb keskse eelarvereeqlina ette eelarve- ja struktuurikava koostamist selliselt, et valitsussektori struktuurne puudujääk jääks riigi rahandusproгноosi arvestades nelja-aastasel kohandumisperioodil madalamaks ühest protsendist sisemajanduse koguproduktist jooksevhindades. Täiendav paindlikkus on sätestatud lähiaastateks ja perioodiks, mil võlg prognooside kohaselt püsib rahvusvahelises võrdluses madalana – nimelt kuni riigivõla suhe sisemajanduse koguprodukti jooksevhindades on alla 30 protsendi ja riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkusega seotud riskid on väikesed, on lubatud valitsussektori struktuurse puudujäägi piiriks eelarve- ja struktuurikava koostamisel 1,5 protsenti SKPst.

Eelarve- ja struktuurikava kehtivusperioodi võib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1263 alusel pikendada kuni kolme aasta võrra, et võimaldada pikema

kohandumisperioodi jooksul täiendavate reformide ja investeeringute tegemist. Pikendatud kohandumisperioodiga kava jaoks näeb eelnõu ette valitsussektori struktuurse defitsiidi eesmärgina 0,5% SKPst. Analoogiliselt tavarežiimiga sätestab eelnõu võimaluse seada kohandumisperioodi lõpuks valitsussektori struktuurse defitsiidi eesmärgiks üks protsent juhul, kui riigivõla suhe sisemajanduse koguprodukti jooksevhindades on alla 30 protsendi ja riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkusega seotud riskid on väikesed.

Kui eelarve- ja struktuurikava koostamise hetkel ületab valitsussektori eelarvepositsiooni puudujääk kehtestatud piirmäärasid, tuleb kavas ette näha eelarvepositsiooni parandamine EL eelarveraamistikus ettenähtud mahus.

Kui riigi rahandusprognoosi kohaselt ületab valitsussektori eelarvepositsiooni puudujääk eelarveaastal või sellele järgneval nelja aastal eelarve- ja struktuurikava koostamisel lubatud taset, esitab rahandusminister riigieelarve ja riigieelarve strateegia koostamisel Vabariigi Valitsusele ettepanekud eelarvepositsiooni parandamiseks või põhjendused lubatust suurema puudujäägi vajalikkuse kohta koos ettepanekutega, kuidas ja millises ajagraafikus viiakse eelarvepositsioon kooskõlla seaduses sätestatud reeglitega.

Eelnõu sätestab põhjalikumalt ka eelpool nimetatud määruses sätestatud vabastusklauslite praktilist rakendamist. Vabastusklausli rakendamine võimaldab edasi lükata eelarve- ja struktuurikavaga seotud eelarvepuudujäägi eesmärgi saavutamiseks vajalikke meetmeid. Eelnõu näeb ka ette, et vabastusklausli rakendamise, taotlemise ja pikendamise otsusele annab enne otsuse tegemist arvamuse eelarvenõukogu.

Euroopa Liidu üldise vabastusklausli puhul näeb eelnõu ette vabastusklausli rakendamiseotsuse juures ka analüüsi, mille ülesanne on selgitada välja, kas Eestis on tegemist majandussurutise olukorraga ning kuidas mõjub vabastusklausli kohaldamine keskpikas perspektiivis riigi rahanduse jätkusuutlikkusele.

Riikliku vabastusklausli taotlemise või selle pikendamise taotlemise otsustab Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul lähtudes stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetest. Juhul kui riiklikku vabastusklauslit taotletakse mõnel muul olulisel põhjusel kui majandussurutise olemasolu, esitab valdkonna eest vastutav minister Vabariigi Valitsusele vastavad põhjendused riiklikuvabastusklausli taotlemise või pikendamise vajaduse kohta.

Eelarvenõukogu saab olema integreeritud senisest enam eelarvepiirangute seadmisesse ning nende täitmise järelevalvesse. Eelarvenõukogu saab ülesandeks anda aramus eelarve- ja struktuurikavas sisalduvate valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta. Samuti on eelarvenõukogul edaspidi ülesanne hinnata regulaarselt makromajandusprognoosi ja rahandusprognoosi tõepärasust, lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest, et välja selgitada võimalike süsteemsete kõrvalekallete olemasolu. Rahandusministeeriumil on kohustus kõrvalekallete tuvastamisel võtta meetmeid nende likvideerimiseks.

Eelarvenõukogu hindab eelnõu kohaselt ka regulaarselt siseriikliku eelarveraamistiku toimimist. Eelarvenõukogu ennast aga hakkab regulaarselt hindama Eesti panga nõukogu poolt määratud sõltumatu raportöör.

Eelnõu sätestab ka nõude Rahandusministeeriumile koostada regulaarselt fiskaalriskide raporti, et hinnata riske, mis võivad keskpikas perspektiivis ohustada riigi rahanduse jätkusuutlikkust ning kaasavat ja kestlikku kasvu, sh võttes võimalusel arvesse ka hinnanguid kliimamuutustega kaasnevaid makrofiskaalriske ja nendega seotud jaotuslikke mõjusid.

EL direktiivi ülevõtmise mõju siseriiklikele eelarvereeglitele

Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistike nõuete kohta näeb ette, et iga liikmesriik kehtestab arvudes väljendatud eelarvereeglid, mis aitavad kavandada riigieelarve strateegiat ning saavutada Euroopa Liidus kehtestatud eelarvepoliitilisi eesmärgi, eelkõige siis respektierida 3% eelarvepuudujäägi ning 60% võlakoormuse piiri.

Eestis on siseriiklik eelarvereeegel traditsiooniliselt olnud Euroopa Liidu omast nõudlikum. Seda hoolimata asjaolust, et viimase seitsme aasta jooksul on Eesti eelarvereegeleid korduvalt leevendatud. See on aidanud tagada seda, et Eesti on üks väheseid Euroopa Liidu riike, kelle suhtes ei ole kunagi algatatud ülemäärase eelarvedefitsiidi menetlust ning Eesti võlakoormus on Euroopa Liidu kõige väiksem.

Siiski vajavad siseriiklikud eelarvereeglid seoses direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmisega muutmist, sest hetkel kehtivas seaduse redaktsioonis viidatakse Euroopa Liidu eelarveraamistiku määrustele ja põhimõtetele, mis direktiivi (EL) 2024/1265 ning määruste (EL) 2024/1263 ja (EL) 2024/1264 ülevõtmisega on kaotanud kehtivuse.

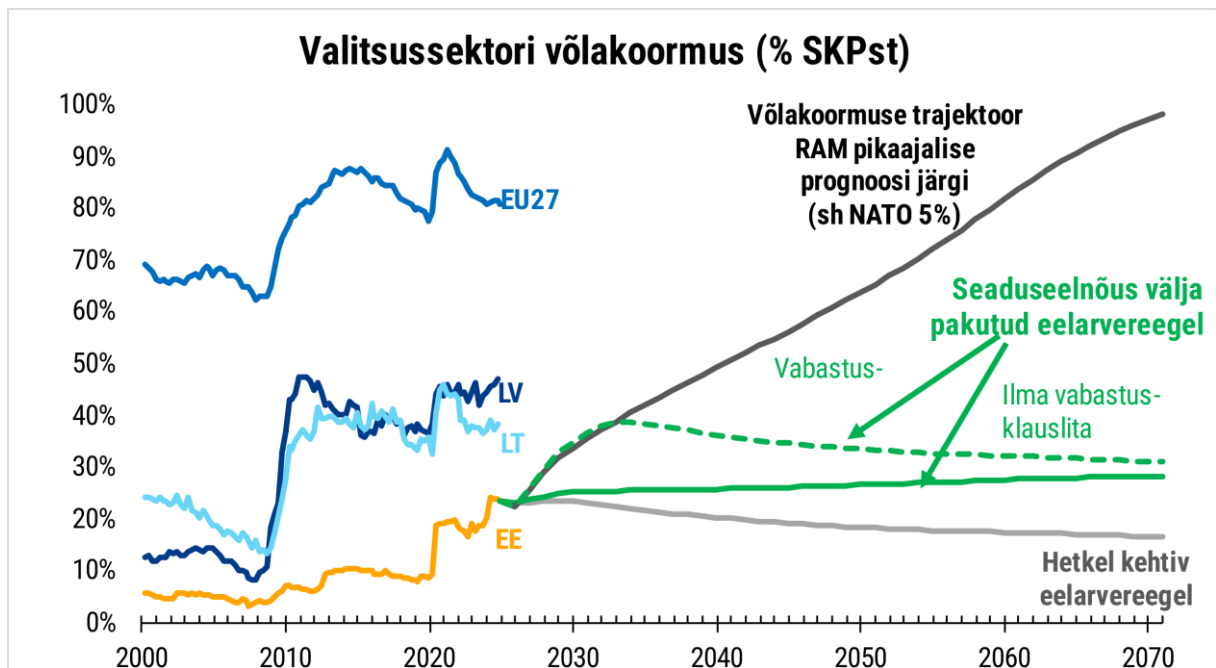
Täpsemalt on Euroopa Liidus kaotatud mõiste keskpika-perioodi eelarve-eesmärk läbi struktuurse eelarvepositsiooni – see on asendatud valitsussektori netokulude kasvutrajektooriga. Aluspõhimõtted trajektoori arvutamiseks – lähtumine muuhulgas struktuurse tasakaalu näitajatest – ning iga-aastased kohandumisnõuded läbi esmase struktuurse eelarvetasakaalu on jäänud küll olemuslikult küllalt sarnaseks varasemaga, aga samuti muutunud. Seetõttu ei ole eelarvepositsiooni reeglite puhul viitamine rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule enam korrektne. Samuti ei korrektne korrigeerimismehhanismi puhul lähtuda kehtivuse kaotanud (EÜ) nr 1466/97 kohandumismaatriksi nõuetest.

COVID kriis ning Venemaa rünnak Ukraina vastu näitasid, et ka riigi eelarvepoliitilised vajadused on muutunud – vaja on lühiajaliselt suuremat eelarvepoliitilist paindlikkust, säilitades samas pikaajalise riigi rahanduse stabiilsust säilitava joone. Samas näitas Euroopa Liidu vabastusklausli rakendamise kogemus kõikjal Euroopas seda, et vabastusklauslisse tuleb suhtuda ettevaatlikult – seda ei tohiks rakendada automaatselt, vaid analüüsida kohalikke olusid ja rakendada vabastusklauslit ainult põhjendatud juhtudel.

Uue siseriikliku eelarvereegli disainimisel oleme lähtunud eelpooltoodud asjaoludest. Eelarvereegli piiiriks oleme seadnud -1,5% suuruse ja alates 30% suurusest võlakoormusest -1,0% suuruse struktuurse eelarvepuudujäägi piirmäära, põhjusel, et sellised piirmäärad eksisteerivad nii Euroopa Liidu uuendatud eelarveraamistikus kui ka olemasolevas siseriiklikus reeglistikus. Lisaks tagab -1% suurune eelarvepuudujäägi piirmäär Eesti valitsussektori võlakoormuse stabiliseerumise ca 30% suuruse osakaalu juures SKPst (vt allolev joonis).

Joonis 1. Eelnõus välja pakutud eelarvereegli mõju valitsussektori võlakoormusele.

Võrdluseks on toodud eelarvereeqlist loobumise ja hetkel kehtiva eelarvereegli mõju valitsussektori võlakoormusele.



Allikas: Eurostat, Euroopa Komisjon, rahandusministeeriumi arvutused.

Nagu jooniselt näha, on väljapakutud reegel mõnevõrra leebem hetkel seaduses kehtivast reeglist, kuid siiski oluliselt distsiplineerivam, kui eelarvepoliitika rakendamine ilma reeglita.

Tõsiasi on ka see, et joonisel toodud hinnang on lihtsustus, sest tegelikkuses muutub riikide võlakoormus pigem ootamatute suurte šokkide korral, mitte sujuvalt nagu eelnõu kooskõlastamise käigus juhtis tähelepanu ka Eesti Pank. Tõsiasi, et siseriikliku eelarveegli olemasolu on vajalik võlakoormuse stabiliseerimiseks kinnitab ka rahandusministeeriumi poolt läbi viidud valitsussektori võlakoormuse stohhastiline analüüs². Sealjuures on selge, et mida piiravam on reegel, seda suurem on reegli stabiliseeriv mõju.

Hetkel kehtiva siseriikliku reegli ja eelnõuga väljapakutud reegli struktuurse tasakaalu piirmäärade 0,5pp suurune erinevus on ka selle stohhastilises analüüsi järgi siiski suhteliselt väike. Mõlemal juhul aitab reegli olemasolu võlakoormuse kasvu tavaegadel stabiliseerida ning vähendada Euroopa Liidu ülemäärase defitsiidi riski ootamatute šokkide korral. Laias laastus näitavad riigirahanduse riskide stohhastilised simulatsioonid seda, et Euroopa Liidu – 3% nominaalse tasakaalu piirist lähtumise korral on meil 98% suurune tõenäosus sattuda stohhastilise simulatsiooni viie aastase perioodi jooksul EL ülemäärase defitsiidi menetlusse. Väljapakutud eelnõu eelarve-reegel vähendab seda tõenäosust 50%-ni ning hetkel kehtiva siseriikliku eelarveegli rakendamine ca 34%-ni. Seega ei piisa riigi rahanduse riskide elimineerimiseks üksnes eelarveeglitest või rakendatav eelarvepiirang peaks olema ebamõistlikult kõrge: selleks, et siseriikliku eelarveegli abil viia ülemäärase eelarve-defitsiidi risk 5% piirmäärani peaks eelarve planeerimine lähtuma 2% suuruse struktuurse ülejäägi nõudest.

2.1.2 Riigieelarve detailsus, liigenduse terviklikkus ning sellega seotud riigieelarve kasutamise paindlikkus

Eelnõu eesmärgiks on riigieelarve esitamine terviklikult ja kompaktselt, et oleks tagatud selle parem loetavus, läbipaistvus ja selgus kõigi osapoolte jaoks.

² Avaldame vastava analüüsi Rahandusministeeriumi kodulehel eraldi septembris 2025.

Riigieelarve liigenduses soovitakse leida tasakaal 2025. a riigieelarve seaduse lisas esitatud kulude detailse sisu ja põhitekstis esitatava tegevuspõhise vaate vahel. Oluline on suurendada ka Riigikogu informeeritust aasta jooksul riigieelarves tehtavatest muudatustest - eelkõige eelarvejääkide üle kandmine ja ministrite pädevuses olev eelarve muutmine. Valikute käigus on aluseks võetud rahanduskomisjoni arutelude tulemus, kasutades ka teiste riikide kogemust ning hinnates seaduse ja seletuskirja vahelise info detailsuse tasakaalu.

2025. a riigieelarve lisas esitatud detailne eelarve tuuakse üldisemal kujul seaduse põhitekstiks. Ministeeriumi valitsemisala liigendust täiendatakse valitsemisalade riigiasutuste eelarvete koondvaatega ning avatakse programmi tegevuste detailsem majanduslik sisu ilma piirmäärata vahendite jaotusega veergudes. Põhiseaduslike institutsioonide kulud esitatakse samasuguses majandusliku sisu jaotuses nagu on avatud programmi tegevus ministeeriumide valitsemisalade puhul. Majandusliku sisu jaotuses eristatakse riigivõla intressikulud, kõik seaduste alusel edasi antavad maksud ning ühest miljonist alates seadustest tulenevad kulud.

Kavandatavat riigieelarve liigenduse muudatust illustreerib kokkuvõtvalt joonis 2.

Joonis 2. Seaduse liigenduse muudatused

Seaduse liigenduse muudatused

Riigieelarve terviklikumaks

- Seaduse lisa kaotatakse ja andmed esitatakse ühes liigenduses.
- Seaduses ei esitata liike, tuuakse välja piirmäärata vahendite eelarve.
- Seaduses esitatakse valitsemisala asutuste koondelarved ilma tegevuspõhise vaatega.
- Programmi tegevuse majandusliku sisu liigendus esitatakse järgnevalt:
 - Tööjõu- ja majandamiskulud
 - Sotsiaaltoetused
 - Muud toetused
 - Muud kulud
- Majandusliku sisu liigenduses eristatakse:
 - Seadusest tulenevad (arvestuslikud) kulud, alates 1 mln eurost
 - Edasiantavad maksud
 - Riigivõla intressikulud
- Mitterahaline eelarve viiakse seadusest välja, jääb seletuskirja.

Eelarve 2026	Sh piirmäärata eelarve
valitsemisala/PSI	
Tulud kokku	
majanduslik sisu /...	
Kulud kokku (sh km)	
asutus 1	
asutus 2	
asutus 3	
asutus 4	
asutus 5	
/...	
TUV	
programm	
programmi tegevus	
majanduslik sisu:	sh >= 1 mln arvestuslikud ja kõik edasiantavad detailsest
1) tööjõu- ja majandamiskulud,	
2) sotsiaaltoetused,	
3) muud toetused,	
4) muud kulud,	
Käibemaksukulu	
Investeeringud kokku (sh km)	
>= 10 mln investeeringud	
Käibemaksukulu	
Finantseerimistehingud kokku (sh km)	
majanduslik sisu /...	
Käibemaksukulu	

Võrdlust 2025. aasta ja 2026. aasta riigieelarve liigenduste vahel iseloomustab tabel 1.

Tabel 1 Riigieelarve seaduse liigenduste võrdlus Rahandusministeeriumi valitsemisala näitel.

2025	2026
TULUD	TULUD
Maksud ja sotsiaalkindlustumaksud	Maksud ja sotsiaalkindlustumaksud
Saadud toetused	Saadud toetused
Riigilõivud	Riigilõivud
Tulu majandustegevusest	Tulu majandustegevusest
Tulu põhivara ja varude müügist	Tulu põhivara ja varude müügist
Trahvid ja muud varalised karistused	Trahvid ja muud varalised karistused
Muud tulud	Muud tulud

Intressi- ja omanikutulud	Intressi- ja omanikutulud
RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA
KULUD	KULUD
	Rahandusministeerium
	Maksu- ja Tolliamet
	Statistikaamet
	Riigi Tugiteenuste Keskus
	Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus
	Rahapesu Andmehüüroo
Tulemusvaldkond: RIIGIVALITSEMINE	Tulemusvaldkond: Riigivalitsemine
Rahatarga riigi programm	Rahatarga riigi programm
Eelarvepoliitika kujundamine ja elluviimine	Eelarvepoliitika kujundamine ja elluviimine
	Tööjõu- ja majandamiskulud
	sh. Arveldused, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine
	Sotsiaaltoetused
	sh. Õigusabi, alusetu vabaduse võtmise hüvitis
	Muud toetused
	Muud kulud
	sh. Riigi intressikulud laenudelt ja muudelt kohustustelt
Finantskeskkonna arendamine	Finantskeskkonna arendamine
	Tööjõu- ja majandamiskulud
	Muud toetused
Halduspoliitika programm	Halduspoliitika programm
Riigi halduse korraldamine	Riigi halduse korraldamine
	Tööjõu- ja majandamiskulud
	Muud toetused
Riigi tugiteenuste pakkumine	Riigi tugiteenuste pakkumine
	Tööjõu- ja majandamiskulud
Riikliku statistika tegemine	Riikliku statistika tegemine
	Tööjõu- ja majandamiskulud
	Muud kulud
Käibemaks	Käibemaks
INVESTEERINGUD	INVESTEERINGUD
IT investeeringud	IT investeeringud
Muud investeeringud kokku	Muud investeeringud kokku
Käibemaks	Käibemaks
FINANTSEERIMISTEHINGUD	FINANTSEERIMISTEHINGUD
Laenunõuded	Laenunõuded
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes	Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes
Pikaajalised finantsinvesteeringud, sh osalused rahvusvahelistes organisatsioonides	Pikaajalised finantsinvesteeringud, sh osalused rahvusvahelistes organisatsioonides
Laenukohustised	Laenukohustised
Käibemaksukulu finantseerimistehingutelt	Käibemaksukulu finantseerimistehingutelt
SEADUSE LISA	
Riigivalitsemine	
Rahatarga riigi programm	
Eelarvepoliitika kujundamine ja elluviimine	
Rahandusministeerium	
Tööjõukulud	

Majandamiskulud	
Sotsiaaltoetused	
Muud toetused	
Finantskulud	
Maksu- ja tollipoliitika kujundamine ja korraldamine	
Rahandusministeerium	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud toetused	
Maksu- ja Tolliamet	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud toetused	
Finantskulud	
Muud kulud sh amortisatsioon	
Finantskeskkonna arendamine	
Rahandusministeerium	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud toetused	
Rahapesu Andmepöördus	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud toetused	
Muud kulud sh amortisatsioon	
Halduspoliitika programm	
Riigi halduse korraldamine	
Rahandusministeerium	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Investeeringutoetused	
Muud toetused	
Riigi tugiteenuste pakkumine	
Rahandusministeerium	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud kulud sh amortisatsioon	
Riigi Tugiteenuste Keskus	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud kulud sh amortisatsioon	
Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud kulud sh amortisatsioon	
Riikliku statistika tegemine	
Statistikaamet	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Finantskulud	

Muud kulud sh amortisatsioon	
Käibemaks	

Riigieelarve paindlikkus

Ministrile jääb õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud programmi tegevuse piirmääraga vahendite detailset majandusliku sisu liigendust programmi tegevuse kohta riigieelarve tekstiparagrahvis sätestatud tingimustel ning oma valitsemisala riigiasutuste eelarveid valitsemisala kogukulude mahtu muutmata. Põhiseaduslikul institutsioonil on õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga kulude detailsemat majandusliku sisu liigendust nende kogumahtu ületamata.

Riigikogu rahanduskomisjon on eelnõu koostamisel pidanud eelnõus olevat paindlikkust piisavaks. Paindlikkuse tasakaalustamiseks seatakse eelnõuga kohustus ministrile teavitada Riigikogu rahanduskomisjoni jooksvatest eelarve muudatustest. See annab võimaluse omada ülevaadet eelarve kujunemisest ministrile antud õiguste piires ja küsida täiendavaid küsimusi.

Kuna kohati kehtestatakse riigieelarvega jätkuvalt piirmäärad väga väikestele summadele (alla 1000 euro), vajab riigieelarve ülesehitus meetodilist ühtlustamist ning eelarve/ kuluarvestuse jaotusreeglite üle vaatamist. Mida väiksemad summad asuvad riigieelarve ridadel, seda suuremaks võib kujuneda eelarve korrigeerimise töökoormus aasta jooksul.

Eelarve liigendus ja paindlikkus - muudatuste kooskõla põhiseadusega

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 65 punkti 6 kohaselt võtab riigieelarve vastu Riigikogu. Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb PS § 65 punktidest 6 ja 10 koostoimes PS § 115 lõikega 1 ja § 121 punktist 4 Riigikogu finantspädevus – õigus ja kohustus planeerida riigieelarvelisi tuluseid ja kulusid ning otsustada riigi varaliste kohustuste üle. Riigikogu finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle.³ Riigieelarve vastuvõtmine on üks Riigikogu peamistest õigustest. Riigikohus on sedastanud, et PS § 65 punktist 6 ja § 115 lõikest 1 tuleneb Riigikogu eelarvapädevus, mis on üks Riigikogu tuumikpädevusi ning mille sisuks on Riigikogu õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle⁴. Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaare § 65 kohta⁵.

Täitevvõimu puudutavad PS §-st 86 ja § 87 punktidest 3 ja 5 tulenevad Vabariigi Valitsuse ülesanded, milleks on viia ellu Riigikogu poolt tehtud valikuid ja otsustusi ja ministri ülesanded PS § 94 alusel, milleks on talle pandud ülesannete seadusega sätestatud alustel ja korras täitmine, sh seaduse alusel määruste ja käskkirjade andmine. PS § 115 lõikest 2 tuleneb ka Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule riigieelarve eelnõu.

Esiteks, on seega oluline, et **riigieelarve oleks sellise detailsusastmega**, et kõik ülalnimetatud institutsioonid saaksid oma ülesandeid täita, tagades võimude lahususe ja võimuharude vahelise tasakaalu (PS § 4), sh et Riigikogul oleks võimalik aru saada, kuhu ja kuidas raha tuleb kulutada ja määrata, milline on riigieelarve paindlikkus (st kas ja mil määral on täitevvõimul õigus Riigikogu poolt kinnitatud riigieelarvet muuta).

³ [RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12](#), p 138.

⁴ Samas p 136.

⁵ Mõttus, A. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022. VIj Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. Paragrahvi 65 komm 42–45.

Tuginedes Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaridele⁶ võib jõuda järeldusele, et eelarvet võib koostada erinevate arvestusmeetoditega, kuid see peab täitma Põhiseaduse § 115 nõudeid, milleks on terviklikkus „kõigi tulude ja kulude eelarve“ ja aastasus „iga aasta kohta“.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaride järgi (§ 117, komm 24⁷) ei reguleeri põhiseadus riigieelarve struktuuri, riigieelarve täpsusastet ega koostamise põhimõtteid (k.a. seda, kas riigieelarve on kassa- või tekkepõhine, institutsioonide või tegevuste põhine või kõike seda üheskoos samas riigieelarves).

Nagu märgitud, on põhiseaduse mõistes oluline, et riigieelarve struktuur, täpsusaste ja selle koostamise põhimõtted tagaksid piisava üldistusastme tuvastamiseks riigieelarve raha kasutamise eesmärgid ja et Riigikogul oleks võimalik oma finantspädevust täita. Siin tuleb leida tasakaalupunkt, et eelarve ei muutuks ka liiga üksikasjalikuks, mis raskendaks eelarve täitmist. Kuna kulude esitamisi viisi on täiendatud, siis on Riigikogul võimalik aru saada kulude sisust. Leiame, et riigieelarve kavandamine eelnõu kohaselt, võimaldab Riigikogul oma finantspädevust täita.

Teiseks oluliseks küsimuseks on **eelarve paindlikkus**, st mil määral ministeeriumide valitsemisalad ja põhiseaduslikud institutsioonid võivad Riigikogu poolt kinnitatud riigieelarvet muuta.

Tuginedes Riigikohtu ülal viidatud praktikale ja järeldustele, on Riigikogu eelarvepoliitika kujundaja ja ümberkorraldusi võib teha üksnes seaduse alusel ja ulatuses, mille Riigikogu on lubanud. Järeldame, et riigieelarve paindlikkus on kooskõlas põhiseadusega, kuni see ei vähenda Riigikogu sisulist eelarvepädevust ja kui luba paindlikkuseks on antud seaduse alusel ja ulatuses. Eelnõu eelarve paindlikkusega seotud sätted on muudetud kujul kehtiva RES § 56 lõikeid 2² (ministri õigus muuta valitsemisala eelarvet) ja 2³ (põhiseaduslike institutsioonide õigus muuta eelarvet). Kummalgi juhul ei tohi muudatusega ületada Riigikogu poolt kehtestatud piirmääraga vahendite kogumahtu ja valitsemisalade puhul peab muudatus jääma aastase riigieelarve tekstiparagrahvis sätestatud piiridesse (2025. aasta riigieelarves on see § 5).

Riigieelarve liigendus käesolevas eelnõus kui riigieelarve paindlikkus on välja töötatud koostöös Riigikogu rahanduskomisjoniga. Riigikogu rahanduskomisjon on eelnõu koostamisel pidanud eelnõus olevat paindlikkust piisavaks. Paindlikkuse tasakaalustamiseks seatakse eelnõuga kohustus ministrile teavitada Riigikogu rahanduskomisjoni jooksvatest eelarve muudatustest (eelnõuga lisatav RES § 56 lõige 2⁴). See annab võimaluse Riigikogul saada ülevaate eelarve kujunemisest ministrile antud õiguste piires ja küsida täiendavaid küsimusi.

PS §-st 115 tulenevalt määrab Riigikogu summa ja otstarbe kindlaks ajavahemikuks ning annab valitsusele loa tegutseda nende piiride sees. Põhiseadus ei nõua, et piirmäärad esitataks majandusliku liigituse või administratiivse jaotuse järgi. See, millisel tasemel piirmäär kinnitatakse, on poliitiline ja tehniline valik, mille seab riigieelarve seadus ja selle alusel antud eelarveklassifikaator.

Riigieelarve paindlikkus ei ole tekkinud seoses tegevuspõhise eelarvega. Riigieelarve paindlikkus oli võimalik ka majandusliku sisuga eelarve korral (nt 2015.a.), näiteks valitsusel

⁶ Rebane, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022. Vlj Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. Paragrahvide 115–119 kommentaarid.

⁷ Rebane, T. [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid](#), 2022. Vlj Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital.

oli õigus eelarvet liigendada kulude ja investeeringute vahel. Ka Riigikontroll on arvamusel, et teatav paindlikkus on riigieelarves alati olnud ja seda kasutavad ka teised riigid.

Kõik kulud ei ole riigieelarves olnud kunagi limiidiga. Riigieelarves on piirmäärata kulud (2025.a eelarve näitel ca 73% kulude ja investeeringute mahust), need on kulud, millele riigieelarvega ei seata limiiti. Neid võib ületada kas seadusest tulenevalt või seoses sihtotstarbeliste tulude laekumisega.

Kokkuvõtteks, on eelarve ülesehitus kooskõlas põhiseadusega, kui see on otsustatud Riigikogu poolt riigieelarve seadusega ning seal on määratud tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud selliselt, et Riigikogu saab täita oma finantspädevust. Seadus peab võimaldama Riigikogul määrata eelarve ja selle otstarbe ning andma valitsusele loa tegutseda nende piires. Paindlikkus on lubatud ja vajalik, kuid see peab jääma seadusega määratud raamidesse ning olema tasakaalus Riigikogu järelevalve ja valitsuse otsustusvabaduse vahel.

2.1.3 Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves

Eelnõuga parandatakse riigieelarve vahendite tõhusat, läbipaistvat ja vastutustundliku kasutamist, kehtestades Vabariigi Valitsuse reservi planeerimiseks ja kasutamiseks raamid vastavalt rahvusvahelistes juhendites toodud soovitudele.

Reserv on vajalik ootamatute või ettenägematute kulude katmiseks eelarveaasta jooksul. Selle liigne kasutamine või mahu põhjendamatu kasvatamine võib tuua kaasa mitmeid riske nii finantsjuhtimise kui ka valitsemise kvaliteedi seisukohalt. Piisav ja mitte liialdatud reserv toetab stabiilset ja usaldusväärset eelarvepoliitikat.

IMFi⁸ ja OECD soovitus on, et reservi maht oleks piiratud (nt 1–3% kogukuludest või SKPst), põhineks hinnangul (riskipõhine lähenemine, nt millised ootamatused on realistlikud lähiaastatel) ja arvestaks eelnevat kasutamismustrit (kui palju on eelnevatel aastatel reservi realselt kasutatud). Eelnõuga muudetakse riigieelarve seadust ning määratakse reservi maksimaalne lubatud suurus riigieelarves (protsendina kogukuludest).

Rahvusvahelised juhised toovad välja, et liiga suured reservid nõrgestavad eelarvedistsipliini, sest organisatsioonid ei pinguta piisavalt täpseks planeerimiseks ja vähendavad poliitilist vastutust, kuna raha saab kasutada ilma põhjaliku avaliku aruteluta.

Reservi suurust tuleks igal aastal uuesti hinnata, kuna eelarve- ja majanduskeskkond on muutuv ning reservi vajadus ei pruugi olla aastast aastasse ühesugune.

2.1.4 Keskvallitsuse juriidilise isiku finantsplaani muutmise

Eelnõuga täpsustatakse seaduse § 12 finantsplaani uuendamist, kui selle koostamise aluseks olnud andmetes on tehtud muudatusi.

⁸ Viited rahvusvahelistele allikatele: IMF – *Fiscal Transparency Code (Pillar I: Budget Reliability, 2019)*, OECD – *Best Practices for Budget Transparency*, PEFA Framework – *Public Expenditure and Financial Accountability*.

Riigivara seaduse §-s 79 on esitatud nõuded, et riigi asutatud sihtasutus koostab ja esitab igal aastal riigieelarve seaduse §-s 12 sätestatud nõuetele vastava nõukogu kinnitatud finantsplaani, mis on nende eelarve koostamise aluseks. 15. juuliks eelneval aastal esitatud finantsplaan ei saa sisaldada sama teadmist, mis on selginenud uue eelarveaasta alguseks.

Eelnõuga täpsustatakse, millal peab esitama uue KVJI finantsplaani, kui Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsused on mõjutanud finantsplaani andmeid. Sel juhul tuleb nõukogu poolt kinnitatud uus finantsplaan esitada ehk saldoandmikusse sisestada ühe kuu jooksul pärast KVJI eelarve kinnitamist. Finantsplaan on sisend Rahandusministeeriumi majandusprognosile.

2.1.5 Laenude andmise sätte täiendamine

Eelnõuga täpsustatakse seaduse § 61, et riik võib anda laenu või riigigarantii ka Tagatisfondile kooskõlas Tagatisfondi seaduse § 87 lõikega 2. Kehtestatakse, et riigi antava laenu intressimäär ei tohi olla madalam määrast, mida riik ise sarnase laenu eest maksaks ning sellele tuleb lisada riskimarginaal. Muudatusega parandatakse ekslik viide seaduse § 61 lõikele 7, mis on kehtetu alates 01.01.2018.

2.1.6 Riigisiseste toetuste andmine

Eelnõuga muudetakse oluliselt riigisiseste toetuste andmist puudutavaid sätteid. Kuigi toetuste andmist on aasta-aastalt muudetud selgemaks ja läbipaistvamaks eelkõige tänu sellele, et valitsemisalad on kehtestanud RES § 53¹ alusel toetuse andmise määru⁹, on see siiski jäänud valdkonnaks, millega seondult on üleval mitmeid küsimusi. Riigikontroll on oma aruandes „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“¹⁰ peamiste tähelepanekute hulgas välja toonud, et riigisiseste toetuste jagamine ei ole alati läbipaistev, kuna osal valitsemisaladel puudus kord riigisiseste toetuste jagamiseks ja raha antakse ka ilma avaliku konkursita. Riigikontroll tõi ka välja, et toetuste kasutamise sihipärasuse vastu ei tunta valitsemisalades sageli huvi. Auditi tulemusel soovitas Riigikontroll rahandusministril vaadata üle riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted ja kehtestada lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks selged reeglid.

Et riigieelarvest toetuste andmine oleks selgem ja läbipaistvam ning riigieelarvelisi vahendeid kasutatakse tulemuslikumalt, reguleeritakse käesolevas eelnõus eraldi projektipõhise toetuse, tegevustoetuse ja sotsiaaltoetuste (stipendiumid ja preemiad) andmine. Riigikontroll tõi oma aruandes „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ välja, et auditeeritud toetuste puhul selgus, et tihti eksitakse toetuste liigitamisel – projektipõhiste tunnustega toetused paigutatakse tegevustoetuste alla ning tegevustoetust antakse rohkem, kui toetuse saaja suudab aastaga ära kulutada (aruande punkt 55). Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõikes 2 tuuakse välja toetuste liigid. Nendeks on: 1) sotsiaaltoetused; 2) sihtfinantseerimine (Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus: projektipõhine toetus) ja 3) tegevustoetus. Sellest tulenevalt liigituvad kõik riigieelarvest antavad toetused ülaltoodud rühmadesse ja muid võimalusi ei ole. Kehtiva riigieelarve seaduse § 26 lõike 5¹ kohaselt tuleb riigieelarve täiendavas liigenduses eristada sotsiaaltoetused, investeeringutoetused ja muud toetused, tuues eraldi välja seadusest tulenevad toetused. Nimetatud muude toetuste alla lähevadki projektipõhised toetused ja tegevustoetused. Selgem toetuste eristamine võimaldab mitte ainult toetusi õigesti liigitada, vaid toetuste andmist ka paremini eesmärgistada, vajadusel

⁹ Riigi Teataja näitab 14.05.2025 seisuga 148 nimetatud volitusnormi alusel antud määrust [Seotud aktide nimekiri– Riigi Teataja](#)

¹⁰ Leitav: [KA_80128_RMKA_2023_30.8.2024_LOPP.pdf](#)

jääk tagasi küsida ja jälgida, kas raha kasutatakse sihipäraselt (vt ka Riigikontrolli aruande „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punkt 62).

2.1.7 Riigieelarve seos kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvetega

Riigieelarvest KOVide finantseerimisega seoses on palju erinevaid väikesi muudatusi, mille eesmärk on riigieelarveliste vahendite tulemuslikum kasutamine, KOVide rahastamisel paindlikkuse suurendamine ja bürokraatia vähendamine. Parema ülevaate saamiseks on otstarbekas muudatused esitada tabeli kujul.

Muudatus	Eesmärk	Lühike sisukirjeldus
RES § 46 lg 2	Regulatsiooni täpsustus	Täpsustatakse KOVide, ELVLi ja VV eelarveläbirääkimiste aega. St KOVide ning üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu esindajad ja Vabariigi Valitsuse esindajad peavad <i>enne eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamist</i> läbirääkimisi samas lõikes nimetatud küsimustes.
RES § 46 lg 2 punkt 2	Regulatsiooni täpsustus	§ 50 juhtumipõhised toetused ei ole tulevikus kohustuslikuna keskvalitsuse ja KOVide eelarveläbirääkimiste objektiks.
RES § 46 lg 2 punktid 5 ja 6	Regulatsiooni täpsustus	<p>Punktist 5 jäetakse eelnõuga välja sõnastus „kohaliku omavalitsuse üksuste konsolideeritud eelarve puudujäägi või ülejäägi suurus eelarvestrateegia perioodiks“.</p> <p>Punkt 6 tunnistatakse kehtetuks, mis nõuab läbirääkimistel valitsussektori eelarvepuudujäägi olukorra ilmnemisel KOVidele rakenduvates meetmetes kokku leppimises, mis parandavad valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni.</p> <p>Valitsussektori eelarvepuudujäägi vähendamisel tuleb sobivad meetmed KOVile rakendada vastavalt olukorrale ja riigieelarve seadusesse ei ole mõistlik neid kehtestada.</p>
RES § 46 lg 6 ja 7	Regulatsiooni üle tõstmine teisest seadusest ja täpsustus	RES-i tuuakse üle kehtiva KOFS § 25 KOVide finantsgarantii reegel, mis reguleerib keskvalitsuse ning KOVide fiskaalsuhteid ning sobib paremini riigieelarve seadusesse. RES § 46 täiendatakse lõigetega 6 ja 7. Kui keskvalitsus eelarveaasta keskel vähendab KOVide tulusid või suurendab kulusid, tuleb riigil õigusakti kehtestamisega eelarvele kaasnev mõju KOVidele kompenseerida. Lisatakse erand, kui KOVid nt territooriumiosade üleviimises ise kokku lepivad või kulude mittehüvitamine on ELVLi ja VV esindajate vahel kokku lepitud, ei pea riik ühe KOVi kulude suurenemist kompenseerima. Aasta keskel tulumaksu, maamaksu, tasandusfondi ja toetusfondi ümber ei suunata.
RES § 47 lg 1	Regulatsiooni lihtsustus	Tasandusfondi jaotuspõhimõtteid ei pea kehtestama valdkondlikes seadustes. Jaotuspõhimõtted on iga-

		aastase riigieelarve seaduse tekstiparagrahvides. Jaotamise aluseks olevate arvnäitajate väärtuseid ei pea enam riigieelarves sätestama.
RES § 48 lg 3	Regulatsiooni lihtsustus	Toetusfondi jaotuspõhimõtteid ei pea kehtestama valdkondlikes seadustes ja jaotamise aluseks olevaid arvnäitajate väärtuseid riigieelarves. Jaotamise aluseks olevad arvnäitajad peavad olema valdkondlikus seaduses. Jaotuspõhimõtted on toetusfondi määruhes.
RES § 48 lg 5 ja lg 2	Regulatsiooni vähendamine	RES § 48 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks, mis võimaldab Vabariigi Valitsuse toetusfondi määruhes kehtestada toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad, kui toetusfondis on riigieelarvega määratud sihtotstarbel üheaastase kestusega toetus. Toetusfondi alla kavandatakse ainult püsivad toetused. Ühekordseid ja üheaastase kestusega valemipõhiseid toetusi (nt kriiside rahastamine) käsitatakse juhtumipõhistena ja kavandatakse tulevikus ministeeriumi eelarves.
RES § 49 lg 2	Regulatsiooni tehniline täpsustus	Tasandusfondi ja toetusfondi väljamaksete paragrahvist võetakse välja sõnad „piisavate rahaliste vahendite tagamiseks“, sest säte käib tasandusfondi ja toetusfondi väljamaksete kohta. KOVidele piisavad vahendid tagatakse maksuseaduste ja riigieelarvega.
RES § 50 lg 1	Regulatsiooni täpsustus	Juhtumipõhiseid toetusi reguleerivasse sättesse lisandub täpsustus, et lisaks KOVidele kehtivad samad reeglid <i>KOV valitseva mõju all olevatele üksustele</i> juhtumipõhiste toetuste andmisel riigieelarvest.
RES § 50 lg 2 ¹	Uus regulatsioon	Lisatakse volitusnorm ministri määruse andmiseks ministeeriumi eelarvest tegevuskuludeks juhtumipõhiste toetuste andmiseks. Kehtiv seadus näeb ette ministri määruse andmise vaid KOV ja tema valitseva mõju all oleva üksuse investeeringu juhtumipõhiselt toetamisel.
RES § 50 lg 3	Regulatsiooni täpsustus	Täpsustatakse KOVidele ja nende valitseva mõju all üksustele riigieelarvest toetuse andmisel nõudeid ministri määruse sisule. Võetakse välja kohustus ette näha määruhes omafinantseeringu määr ja toetuse jääkide tagasinõudmine. Toetusi saab tulevikus tagasi nõuda riigieelarve seaduse alusel. Lisatakse juurde määruse kohustusliku osana „toetuse jaotamise või taotlemise põhimõtted“.
RES § 50 lg 4 punkt 1	Regulatsiooni täpsustus	Seaduses lisatakse täpsustus, et riigieelarvest investeeringutoetuse saamisel peab KOV või valitseva mõju all üksuse projekt „üldjuhul“ aitama kaasa KOV arengukava eesmärkide täitmisele. Nt kriisimeetmetest KOVidele toetuse andmisel ei ole võimalik eeldada, et alati toetust saav projekt on seotud KOV arengukava eesmärkide täimisega.
RES § 50 lg 4 punkt 3 ja lg 5	Regulatsiooni tehniline täpsustus	RES § 50 lg 4 punkt 3 ja lg 5 osaliselt dubleerivad üksteist ning omafinantseeringusse panustamisel netovõlakoormuse ülempiirist kinni pidamise põhimõte kirjutatakse ühte sättesse. Kui KOV saab riigilt

		investeeringutoetust ja nõutav on omaosalus, peab KOV kinni pidama nt netovõlakoormuse ülempiirist.
RES § 51 lg 3 ja 4	Regulatsiooni täpsustus	Riikliku ülesande rahastamisel kirjutatakse volitusnorm üldisemaks, et ministri määrusega saaks ka toetusfondi määruks olevate riiklike ülesannete kulude hüvitiste puhul kehtestada metoodika hüvitise määra suuruse arvutamiseks. Lisaks muudetakse mõiste „rahastamise ulatus“ mõisteks „kulude hüvitise määrad“.
RES § 52	Regulatsiooni tehniline täpsustus	Täpsustatakse, millisel juhul saab KOV järgmisel eelarveaastal kasutada nn tal kasutamata jäänud toetusfondi ja juhtumipõhiste toetuste jääki. Uue sõnastuse järgi on see võimalik, kui toetuse andja on toetusfondi või juhtumipõhise toetuse juba KOVile välja maksnud.

2.2. Väljatöötamiskavatsus ja valikukohad

Eelnõu ettevalmistamisel on arvestatud osaliselt riigieelarve seaduse tasandil lahenduste leidmisega probleemidele, mille kohta on koostatud 2022. aasta oktoobris seaduse muutmiseks väljatöötamiskavatsus:¹¹

- 1) Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves (§ 58 täiendamine);
- 2) KVJII finantsplaani muutmise (§12 täpsustamine);
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuste riigieelarvega seotud rahastamissüsteemi täiendamine ja täpsustamine (§ 46 – 52 täiendamine ja täpsustamine);
- 4) toetuste andmise põhimõtted.

Eelnõule ei ole koostatud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt väljatöötamiskavatsust osas, mis puudutab Euroopa Liidu õiguse ülevõtmist¹².

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Paragrahvi 3 muutmise

RES § 3 lõige 2 sätestab, et põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende haldusala asutustele kohaldatakse käesolevas seaduses ministeeriumi, ministeeriumi valitsemisala ja riigiasutuse kohta sätestatud, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Lõiget täiendatakse, et ära nimetada, milliseid akte annavad põhiseaduslike institutsioonide juhid, kui neile kohaldub RES säte, mille kohaselt minister annab õigust loova akti või haldusakti.

Paragrahvi 4 täiendamine

RES § 4 lõiget 2 ja 3 täiendatakse, et täpsustada Eelarvenõukogu arvamustele reageerimise protsessi. Senises praktikas on olnud kohati ebaselge, kuidas eriarvamus tuleks esitada ning viimasele asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll. Lisaks sätestab direktiiv eriarvamuse korral reageerimise aja (kaks kuud). Seetõttu on täpsustatud, et Vabariigi Valitsuse

¹¹ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/4d2e60ff-6599-45d5-a80e-1de6991c435b>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1265&qid=1751002739918>

eelarvepoliitikat puudutavate eriarvamuste korral tehakse vastav Vabariigi Valitsuse otsus ja selle otsuse põhjendused avalikustatakse rahandusministeeriumi veebilehel.

RES § 4 täiendatakse lõikega 4, et viia sisse direktiivi (EL) 2024/1265 Artiklite 8a(4)(b) ja 8a(5)(e) nõuded, mille kohaselt peab oma arvamusi avalikult kommenteerima ning osalema parlamendi soovil regulaarselt parlamentaarsetes aruteludes. Praktikas on mõlemad tegevused olnud ka seni tagatud, aga kuna direktiiv nõuab selles osas õiguskindlust, on artiklid lisatud ka eelnõusse.

RES § 4 täiendatakse lõikega 5, millega viiakse sisse direktiivi (EL) 2024/1265 Artikli 8a(4)(e) nõue, et Eelarvenõukogu tegevust hinnataks regulaarselt sõltumatu hindaja poolt. Samas ei kirjuta Euroopa Liidu direktiiv liikmesriikidele ette välise hindaja täpsemaid ülesandeid ega ka hinnangu andmise konkreetsemat regulaarsust. Seetõttu on ka seaduseelnõus jäetud välise hindaja roll paindlikumaks, defineerides hindaja nimetamise ja hinnangute toimumise regulaarsuse. Kuna Eelarvenõukogu on loodud Eesti Panga nõukogu poolt esitatakse hinnang Eesti Panga nõukogule, kuid seda tuleb tutvustada ka rahandusministrile ning Riigikogu rahanduskomisjonile. Samuti on sätestatud, et hinnang avalikustatakse Eelarvenõukogu veebilehel.

Kuna Eelarvenõukogu on nimetatud Eesti Panga nõukogu poolt, siis nähakse ette, et ka sellise sõltumatu välise hindaja nimetamise roll on Eesti Panga nõukogul. Nelja-aastase regulaarsuse valikul on lähtutud põhimõttest, et Eelarvenõukogu tegevus saaks välise hinnangu üks kord iga Riigikogu korralise koosseisu vältel. Sealjuures on Riigikogu rahanduskomisjonile antud võimalus taotleda vajadusel täiendavat hinnangut.

Paragrahvi 4¹ muutmine

RES § 4¹ täiendatakse viitega eelarve- ja struktuurikavale ja selle eduaruandele, mis võimaldab Rahandusministeeriumile õiguse saada vajalikke andmeid ministeeriumidelt ning teistelt valitsussektorisse kuuluvatelt üksustelt ka nende eelnõuga ettenähtud dokumentide koostamiseks. Sätet täiendatakse, et lisaks riigieelarve (eelnõu) koostamisele on Rahandusministeeriumil õigus saada vajalikke andmeid ka riigieelarve kasutamise ja riigieelarve täitmise jälgimiseks.

Peatüki 2 nimetuse muutmine

Peatüki 2 nimetus muudetakse riigi eelarveraamistikuks, eristades sel moel eelarvestamise piiranguid ja samme ELi vastavast raamistikust. Nii piiritletakse ka riigi eelarveraamistik, mille toimimise hindamine saab Eelarvenõukogu ülesandeks.

Paragrahvi 5 muutmine

Paragrahvi pealkirja sõnastust täpsustatakse, sest muudetud EL eelarveraamistikus on asendatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgi mõiste eelarvepoliitilise eesmärgi mõistega. Viimase all mõeldakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2024/1263 valitsussektori netokulude aastase kasvu trajektoori, mis lepitakse kokku riiklikus keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavas.

RES § 5 lõike 2¹ lisamine. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97 (ELT L, 2024/1263, 30.04.2024) sätestatud põhimõtetele on valitsussektori eelarvestamise ja järelevalve keskne indikaator valitsussektori netokulude kasv. Netokulude mõiste definitsiooni pakub seesama määrus, mistõttu järgib eelnõu vastav punkt määrust.

RES § 5 lõige 3 viiakse kooskõlla direktiiviga (EL) 2024/1265 ja koos sellega kehtestatud Euroopa Liidu otsekohalduvate määrustega.

Seoses ELi majandusjuhtimise reeglistiku reformi jõustumisega, mis reguleerib majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga kaetud valdkonda, kaotab leping sisulise tähenduse. Eelnõu näeb ette, et valitsussektori eelarvepoliitiline eesmärk seatakse edaspidi vastavuses riigieelarve seaduses ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) 2024/1263 sätestatuga.

RES § 5 lõike 4 lisamine. Kasutatud mõistete selguse ja arusaadavuse huvides on erialane mõiste „stabiilsuse- ja kasvu pakt“ lihtsamini arusaadava mõistega „Euroopa Liidu eelarveraamistik“, sest stabiilsuse- ja kasvu pakt on osa Euroopa Liidu eelarveraamistikust. Täpsustatakse, et seda mõistetakse käesolevas seaduses samas tähenduses, nagu seda sätestab EL õigus läbi Euroopa Liidu toimimise lepingu, selle lisaprotokolli ja vastavaid küsimusi reguleerivate määruste. Vastavalt on lisatud viiteid Euroopa Liidu aluslepingu sätetele, mille alusel Euroopa Liidu eelarvepoliitika koordineerimine ja eelarvepoliitiline järelevalve toimib, sest 3% eelarvepuudujäägi ning 60% võlakoormuse piirmäär tulenevad aluslepingust.

RES § 5¹ lisamine. Seadusesse lisatakse täiendav § 5¹ „Eelarvepoliitika piirmäärad“, millega täpsustatakse numbrilisi piiranguid eelarvepoliitika plaanimisele vastavalt direktiivi 2011/85/EL IV peatükile.

Eelarve-eesmärkide seadmisel lähtutakse nii direktiivis toodud 1,5 protsendi suuruse struktuurse turvavaru loogikat (lõige (1)) kui ka hiljuti kehtivasse seadusesse lisatud lähtekohta, et struktuursele defitsiidile eesmärki tuleb 0,5 protsendipunkti võrra kitsendada 30% suuruse võlakoormuse saavutamiseks (lõige (2)).

Tuginedes nii kehtiva baasseaduse siseriikliku eelarve-reegli loogikale kui ka määruses (EÜ) 2024/1263 viidatud võrdlustrajektorile, sätestatakse reegel, et seni kuni valitsussektori võlg jääb alla 30% SKPst võib valitsus plaanida kuni 1,5% suurust struktuurset eelarvedefitsiiti, 30% võlakoormuse saavutamisel aga kuni 1% suurust struktuurset eelarvedefitsiiti.

Paragrahvi 6 täiendamine ja muutmine

RES § 6 pealkirja muudetakse, sest kavandatud muudatuste järgselt kajastuvad paragrahvis üksnes keskvalitsuse juriidilisele isikule kehtivad eelarvepositsiooni reeglid.

RES § 6 lõige 1 tunnistatakse kehtetuks. Kuna eelarvepoliitika eesmärgid on kajastatud RES §5¹, siis dubleeriv säte tühistatakse. Põhjus, miks eelarvepoliitika eesmäärke ei sätestatud §6 seisneb selles, et Euroopa Liidu eelarveraamistik ei kehtesta eesmäärke mitte üksnes eelarvepositsioonile, vaid ka võlakoormusele (60% SKPst) ning direktiivi uuendamise järgselt ka valitsussektori netokulude kasvutrajektorile.

RES § 6 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamine. Eelnõuga tühistatakse lõige, kuna see adresseeris iga-aastase eelarve koostamist, eelnõu kohaselt on aga fookus keskpika perioodi vaatel ja sisuline nende punktide loogika on viidud § 5. Ka sama paragrahvi lõige 1² tuleb ülaltoodud põhjusel kehtetuks tunnistada, kuid seda ei saa teha käesoleva seaduse muutmisega. Nimelt on säte juba kehtetuks tunnistatud riigieelarve seaduse muutmise seadusega (RT I, 22.12.2023, 2), 304 SE, kuid see jõustub 2030. aasta 1. jaanuaril. Seetõttu tuleb muuta nimetatud seaduse jõustumissätet ja lõige 1² koos käesoleva seaduse jõustumisega samal ajal kehtetuks tunnistada.

Paragrahvi 7 täiendamine ja muutmine

RES § 7 lõigete 1 ja 2 muutmine. Juhul kui RES §5¹ piirmäärad on täitmata, esitab rahandusminister riigieelarve ja riigieelarve strateegia koostamisel Vabariigi Valitsusele ettepanekud valitsussektori eelarvepositsiooni parandamiseks koos ettepanekutega, kuidas ja millal viiakse eelarvepositsioon § 5¹ kirjeldatud reeglitega kooskõlla.

RES § 7 täiendamine lõikega 2¹. Lõige näeb ette täiendavaid eelarvepositsiooni parandavaid samme juhuks, kui riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia defitsiit ületab stabiilsuse ja kasvu pakti põhialuseks oleva nominaalse kolm protsenti sisemajanduse kogutoodangust jooksevhindades piiri.

RES § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamine. Euroopa Liidu eelarveraamistiku defineerimine on viidud §-i 5.

Paragrahvi 9 täiendamine ja muutmine

Eelnõu muudab eelarve vabastusklauslite sõnastust ja viib selle kooskõlla määruse (EL) 2024/1263 nõuetega. Euroopa Liidu üldise vabastusklausli kõrval võeti majandusjuhtimise reformiga kasutusele ka riiklik vabastusklausel. Vabastusklauslite rakendamine tähendab reeglitepõhise eelarvelise kohandamise edasilükkamist vastavalt nimetatud määrusele tehtud Euroopa Liidu Nõukogu otsustele.

RES § 9 muutmine § 9 lõikeks 1. Siin sätestatakse, et vabastusklauslit võib rakendada üksnes tingimusel, et see ei ohusta keskpikas perspektiivis riigi rahanduse jätkusuutlikkust.

RES § 9 täiendamine lõigetega 2–4. Eelnõu sätestab vabastusklauslite loogika vastavalt määrusele (EL) 2024/1263, lisades sellele nõude enne Euroopa Liidu üldise vabastusklausli kohaldamist analüüsida, kas Eestis on tegemist majanduslanguse olukorraga ning kui tõsine see on vabastusklausli rakendamise või sellele järgneval aastal.

Eelnõu näeb ette ka korra riikliku vabastusklausli taotlemiseks. Lisaks sätestab eelnõu, et vabastusklauslite rakendamise, taotlemise ja pikendamise otsustele annab enne otsuse langetamist arvamuse eelarvenõukogu.

Lõikega 2 sätestatakse, et Euroopa Liidu üldist vabastusklauslit ei rakendata Eestis automaatselt, vaid selle rakendamiseks tuleb analüüsida, kas vabastusklauslit õigustav majandussurutis eksisteerib ka Eestis. See tingimus on vajalik põhjusel, et Euroopa Liidu üldist vabastusklauslit saab määruses (EÜ) 2024/1263 järgi Euroopa Liidus kehtestada majandussurutise olemasolul Euroopa Liidus. Samas võib eksisteerida olukordi, kus Euroopa Liit tervikuna on küll majandussurutises, aga Eesti majandus majandussurutises ei ole. Sellisel juhul ei ole vabastusklausli rakendamine Eestis põhjendatud, sest vabastusklauslid ei ole ette nähtud liikmesriigile mitte kohustusena, vaid võimalusena vajadusel sügavama eelarvepuudujäägi planeerimiseks.

Lõige 3 defineerib tõsise majandussurutise hindamise kriteeriumid ning sätestab, et hinnang antakse riigi ametliku rahandusproгноosi põhjal ja nii analüüs kui ka vajadusel ettepaneku vabastusklausli kohaldamiseks esitab rahandusminister Vabariigi Valitsusele.

Lõige 4 täpsustab rahvusliku vabastusklausli taotlemise tingimusi. Sarnaselt Euroopa Liidu vabastusklausli kohaldamisega, analüüsib kas siis majandussurutise olemasolu või muude oluliste põhjenduste olemasolu rahandusminister, kes esitab nii analüüsi kui ka vajadusel ettepaneku rahvusliku vabastusklausli taotlemiseks või pikendamiseks Vabariigi Valitsusele.

Paragrahvi 12 muutmine

Paragrahvi 12 täiendatakse kolmanda lausega, millal peab esitama uue finantsplaani, mis on KVJI eelarve kinnitamise aluseks. KVJI on keeruline lähtuda finantsplaanist, mis on valitsuse või Riigikogu otsuste tõttu riigieelarve eelnõu menetlemisel pärast 15. juulit muutunud. KVJI eelarve planeerimine peaks vastama tegelikele võimalustele, sealjuures on oluline, et uue finantsplaani kinnitaks ka KVJI nõukogu. Muudatuse kohaselt tuleb esitada uus finantsplaani, kui Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsused on mõjutanud finantsplaani andmeid. Sel juhul tuleb nõukogu poolt kinnitatud finantsplaani esitada ehk saldoandmikusse sisestada ühe kuu jooksul pärast KVJI eelarve kinnitamist. Finantsplaani on sisend Rahandusministeeriumi majandusprognosile.

Paragrahvi 14 muutmine

Vastava paragrahvi muutmise eesmärk on arvestada asjaoluga, et vastavalt määrusele (EL) 2024/1263 on eelarveprotsessi lisandunud eelarve- ja struktuurikava kui vahend eelarvepoliitika eesmärkide seadmiseks ning suurenenud on dokumentide hulk, millele eelarvenõukogu peab arvamuse andma. Vastavalt direktiivile (EL) 2024/1265 nähakse ette võimalus, et valdkonna eest vastutav minister (rahandusminister) võib taotleda Eelarvenõukogult hinnangu andmist eduaruandes kajastatud möödunud aasta kulukasvu ja selle võimaliku kõrvalekalde põhjuste kohta enne eduaruande esitamist Euroopa Komisjonile.

Kuna dokumente, millele arvamus antakse on juba üsna palju, siis parema selguse huvides esitatakse loend punktidenä.

Paragrahvi 14¹ muutmine

Eelarveraamistiku nõuete direktiivi artikli 8a lõike 5 punkt sätestab sõltumatule eelarveasutuse kohustuse hinnata riigi eelarveraamistiku sidusust, ühtsust ja tulemuslikkust. Sellest tulenevalt näeb eelnõu ette, et eelarvenõukogu hindab kodumaise eelarveraamistiku toimimist vähemalt iga nelja aasta järel või Riigikogu rahanduskomisjoni soovil. Direktiiv ei täpsusta raamistiku hindamise sisu ega skoopi. Vajadusel lepib rahandusministeerium selle eelarvenõukoguga eraldi kokku koostöökokkuleppe kaudu.

Peatüki 3 nimetuse muumine

Peatüki 3 nimetuse muutmise tingis asjaolu, et täpsustada tuli ka peatüki 2 nimetust ja peatükkide nimetused jääksid liiga sarnased (ehkki sisu osas käsitletakse erinevaid ja selgelt piiritletud teemasid). Vastava tähelepanek tehti meile eelnõu kooskõlastamise käigus.

Paragrahvi 15 lõike 2 muutmine

Eelnõu sätestab vastavalt määrusele (EL) 2024/1263 eelarvestamise protsessi lisandunud eelarve- ja struktuurikava ja selle eduaruande juures nõude võtta selle aluseks riigi rahandusprognosi.

RES § 16 muutmine ja § 18¹ lisamine

Eelarveraamistiku nõuete direktiivi kohaselt peab majandusprognosi paikapidavuse hindamise läbi viima sõltumatu asutus või asutused, kes on oma ülesannete täitmisel sõltumatud liikmesriigi eelarveasutustest ega ole samad prognoosi koostanud asutusega. Sellest tulenevalt ei saa rahandusministeerium prognoosi paikapidavust hinnata ning seadust täiendatakse §-ga 18¹, milles sätestatakse nimetatud ülesanne Eelarvenõukogu pädevusse. Samuti täpsustatakse hindamisperioodi pikkust (neli aastat) ning nähakse ette hinnangu avalikustamine.

Seaduse 3. peatüki täiendamine 2¹. jaoga

Direktiivist (EL) 2024/1265 ja määrusest (EL) 2024/1263 tulenevalt lisatakse seadusesse uus 2¹. jagu, milles sätestatakse Euroopa Liidu eelarvelise järelevalve dokumentidele esitatavad nõuded. Lisanduvad dokumendid on eelarve- ja struktuurikava ning selle iga-aastane eduaruanne. Samuti on viidatud fiskaalriskide raportile, et täita direktiivi artikli 9 lõike 2 punkti d nõuet arvestada riigi rahanduse kestlikkuse hindamisel ka kliimamuutustega kaasnevate makrofiskaalriskide ja jaotusmõjudega.

Seaduse täiendamine §-ga 20¹

Paragrahvi 20¹ täpsustatakse Eelarve- ja struktuurikava koostamise nõudeid ja protsesse vastavalt direktiivile (EL) 2024/1265 ja määrusele (EÜ) 2024/1263.

Lõikega 1 sätestatakse, et keskpika perioodi eelarve-eesmärgid kinnitatakse enne Euroopa Komisjonile esitamist Vabariigi Valitsuse poolt.

Lõikega 2 sätestatakse direktiiviga (EL) 2024/1265 ette nähtud kohustus koostada eelarve- ja struktuurikava vähemalt kord nelja aasta jooksul.

Lõikes 3 nähakse ette tähtsajad ja protsess eelarve- ja struktuurikava koostamiseks juhul kui kava kehtivusaasta langeb kokku Riigikogu korraliste valimiste aastaga. Sellisel juhul tuleb eelarve- ja struktuurikava eelarve-eesmärgid esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt 31. augustiks (ehk sisuliselt rahandusministeeriumi suvise prognoosiga) ning Vabariigi Valitsus peab eelarve- ja struktuurikava enda kinnitama hiljemalt 30. oktoobriks.

Lõikega 4 nähakse ette, et Eelarvenõukogu annab hinnangu eelarve- ja struktuurikava netokulude kasvu aluseks oleva makromajandusprognoosi ja selle makromajanduslike eelduste kohta enne kava esitamist Euroopa Komisjonile ning hinnanguga mitteametlikult arvestamist põhjendab rahandusministeerium..

Seadust täiendatakse §-ga 20²

Sätte kohaselt kehtestatakse Eelarve- ja struktuurikava eduaruande koostamise nõue vastavalt määrusele (EÜ) 2024/1263.

Seadust täiendatakse §-ga 20³

Sätte kohaselt lisatakse viide Rahandusministeeriumi poolt koostatavale fiskaalriskide raportile, mida Rahandusministeerium on ilma vastava nõudeta ka varasemalt koostanud.

Fiskaalriskide raport saab sisaldama ka eelarveraamistiku nõuete direktiivi (EL) 2024/1265 artikli 9 lõike 2 punkti d vastavat hinnangut selle kohta, kuidas kavandatud poliitika, võttes arvesse selle otsest mõju valitsemissektori rahandusele keskpikas perioodis ja pikaajaliselt, võib mõjutada riigi rahanduse keskpika perioodi ja pikaajalist jätkusuutlikkust ning kestlikku ja kaasavat majanduskasvu. Hinnangus võetakse võimaluse piires arvesse kliimamuutustest tulenevaid makromajanduslikke eelarveriske ning nende keskkonna- ja jaotuslikku mõju.

Paragrahvi 25¹ täiendamine

RES § 25¹ lõike 3 punkt 4 muutmise. Eelarveraamistiku nõuete direktiivi (EL) 2024/1265 artikli 9 lõike 2 punkti e kohaselt peab liikmesriigi eelarveraamistik käsitlema keskpikaks perioodiks kavandatud poliitikat, mis avaldab mõju valitsussektori rahandusele ning kestlikule ja kaasavale majanduskasvule. See peab muuhulgas sisaldama reformide ja investeeringute kirjeldust peamiste tulude ja kuluartiklite lõikes, näidates, kuidas kavatakse saavutada kohandumine keskpika perioodi eelarve-eesmärkide suunas võrreldes prognoosidega, mis

lähtuvad muutumatu poliitika eeldusest. Eelnõu sisaldabki eelarvestrateegia sisu nõuete täpsustamist eeltoodust lähtuvalt.

Paragrahvi 26 muutmine

Paragrahvi 26 lõike 5¹ uue sõnastuse ja lõike 5² kehtetuks tunnistamisega kehtestatakse riigieelarve kulude uus liigendus.

Selleks, et edaspidi esitada riigieelarve terviklikult ja tagada riigieelarve parem loetavus, kaotatakse 2025. aastaks kehtestatud riigieelarve seaduse lisa. Selles esitatud sisu loob küll seaduse tasandil läbipaistvust, kuid olulist infot kaotamata on see võimalik seostatult esitada seaduses endas ja vältida rakenduslikku keerukust ning dubleerimist seaduse ja lisa vahel.

Võrreldes kehtiva riigieelarve seaduse ülesehitusega:

1) esitatakse valitsemisala asutuste kulude koondeelarved ilma tegevuspõhise vaateta ning neid ei esitata enam programmi tegevuste eelarvete detailses jaotuses. Nii on võimalik varem programmi tegevuste vahel killustunud asutuste eelarveid näha tervikuna. Gruppidega võib esitada sarnase funktsiooniga asutuste eelarved. Näiteks Haridus- ja Teadusministeerium esitab riigi üldhariduskoolide, rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste eelarved vastavate gruppidega ning Justiits- ja Digiministeerium esitab vajadusel kohtute ja vanglate eelarved vastavate gruppidega.

2) vähendatakse seaduse lisa esitatud piirmäärata vahendite veergude arvu ning kogu eelarve mahust tuuakse eraldiseisvalt välja ainult piirmäärata vahendite eelarve. Veergude arvu vähendamine võimaldab aruandluses esitada oluline info, mis on Riigikogule otsuste tegemiseks vajalik. Informatsioon piirmäärata vahendite jaotuse kohta säilib riigieelarve seletuskirjas.

3) viiakse seadusest seletuskirja mitterahaline eelarve (ehk põhivara amortisatsiooni kajastav eelarve osa). Kehtivas eelarves kajastatakse investeeringud nii põhivara soetusena kui kuludes amortisatsioonina. Amortisatsioonikulu ei vaja aga seadusandja poolt kehtestatavat limiiti ning selle esitamisega riigieelarves ei looda lisandväärtust otsustaja jaoks Riigikogus. Muudatuse eesmärgiks on ennekõike selgus, et mitte segada omavahel rahalist ja mitterahalist eelarvet. Põhivara amortisatsioonikuludeta esitatud riigieelarve sarnaneb eelarve positsiooniarvestuse arvestuspõhimõtetega. Eelarve planeerimise hetkel vajab amortisatsioonikulu rohkem analüütilist käsitlust, peaks olema eelarvearutelude osaks tuleviku investeeringute üle otsustamisel.

4) esitatakse majandusliku sisu detailne jaotus edaspidi üldisemalt:

- tööjõu- ja majandamiskulud
- sotsiaaltoetused
- muud toetused
- muud kulud, tuues eraldi välja riigivõla intressikulu

Riigieelarves väheneb väga väikeste summade esitamise tõenäosus, kuid kõikide seaduse ridade puhul seda kahjuks vältida ei õnnestu.

5) eristatakse majandusliku sisu jaotuses riigivõla intressikulud, kõik seaduste alusel edasi antavad maksud ning ühest miljonist alates seadustest tulenevad kulud.

Näiteks, riigieelarves esitatavad edasiantavad maksud on töötuskindlustusmaks Töötukassale, sotsiaalmaksust kogumispension registripidajale, kogumispensionimaksed registripidajale jne ning seadustest tulenevad kulud on mh peretoetused, pensionioote toetus, kohustusliku kogumispensioni fond jne. Seadusest tulenevate kulude 1-miljonilise piiri kehtestamise tõttu jääb eraldiseisvatel ridadel esitamata ligikaudu 13 mln eurot 1,3 miljardist eurost, kuid selle muudatusega kajastub riigieelarve seaduses detailselt umbes 10 miljardit eelarve mahust.

Paragrahvi 26 lõikest 8 jäetakse välja tekstiosa „5²“. Muudatus tehakse seoses lõike 5² kehtetuks tunnistamisega. Riigisadalusega kaetud kulude liigenduse erisus hakkab kehtima § 26 muudetud sõnastusega lõigetele 5, 5¹ ja 7.

Riigieelarve detailsuse suurendamisega võib teatud juhtudel tekkida vastuolu riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega. Selle vältimiseks on kehtestatud erisus, mille kohaselt võimaldatakse nendel juhtudel riigieelarvet üldisemalt liigendada.

Paragrahvi 31 muutmine

Ministri liigendus vormistatakse käskkirjaga, mis on haldusakt ja peab vastama kehtivale õigusele ning olema kooskõlas selle välja andmise alusega (HMS § 54). See tähendab, et käskkirjas toodud ministeeriumi valitsemisala eelarve ei saa olla üldisem, kui selle aluseks olev aastane riigieelarve seadus ja Vabariigi Valitsuse riigieelarve täiendav liigendamine. Küll aga saab see olla detailsem vastavalt eelarveklassifikaatoris¹³ toodule. Muudatusega täpsustatakse, milline on ministri kohustuslik liigenduse detailsus eelarves majandusliku sisu ja administratiivse jaotuse puhul, et tagada eelarve läbipaistvus ning selgus. Eelarveklassifikaatoris määratud administratiivse liigenduse kohustuslik planeerimisdetailsus tähendab vähemalt jaotust organisatsiooni või asutuste tasemel ning majandusliku sisu kohustuslik planeerimisdetailsus tähendab eelarve kontot ning võimaldab eelarves jälgida, näiteks tööjõukulude planeerimist.

Paragrahvi 46 muutmine

RES § 46 lõige 2 reguleerib kohustuslikke riigi ja kohalike omavalitsuste eelarveläbirääkimiste teemasid. KOVe puudutavaid rahalise mõjuga meetmeid peab KOVe kaasates läbi arutama tulenevalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) artikli 4 punktist 6 ja EL nõukogu direktiivi 2011/85/EL artikli 13 lõikest 1¹⁴. Kehtiva RES § 46 lõike 2 punkti 2 kohaselt on läbirääkimiste esemeks lisaks tasandusfondi ja toetusfondi jaotamise aluste, kasutamise tingimuste, suuruse kujunemise põhimõtete ning suuruste üle eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks ka juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeeringu toetamise aluste määratlemine.

Eelnõuga täpsustatakse RES § 46 lõikes 2 viidet üleriigilisele omavalitsusüksuste liidule. Kehtiv RES nimetab eelarveläbirääkimiste poolena üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude esindajaid. Arvestades, et Eestis saab kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 4 lõikega 2 moodustada vaid ühe üleriigilise liidu, kelleks on Eesti Linnade ja Valdade Liit, korrigeeritakse viidet ja mitmuse vormi asemel kasutatakse sõnastust „üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu esindajad“. Valitsuskomisjoni ja üleriigilise liidu eelarve läbirääkimiste tulemused fikseeritakse riigi eelarvestrateegias ning iga aastases riigieelarves.

Seadusemuudatusega kavandatakse, et KOVidega eelarveläbirääkimiste minimaalselt kohustuslik skoop **RES § 46 lõike 2 punkti 2** kohaselt on tasandusfondi ja toetusfondi jaotamise põhimõtted ja suurus. Läbirääkimiste osapooled võivad kokkuleppel teemade ringi laiendada ja vajadusel lisada nt osad juhtumipõhised toetused. Need on seotud peamiselt ministeeriumide valdkondlike eesmärkide täitmisega ja ei mõjuta KOVide igapäevast ülesannete täitmist. Ükski KOV ei saa ette arvestada riigilt juhtumipõhise toetuse saamisega, vaid reeglina projektid või tegevused konkureerivad omavahel. Kõigil juhtudel ei pruugi olla

¹³ Rahandusministri määrus nr 50 „[Eelarveklassifikaator](#)“

¹⁴ EKOH artikkel 4 punkt 6: Kohaliku omavalitsuse üksustega konsulteeritakse õigel ajal ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimisel ja otsustamisel nii palju kui võimalik. Nõukogu direktiiv 2011/85/EL, 8. november 2011, liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta, artikkel 13 lõige 1: Liikmesriigid võtavad kasutusele asjakohased mehhanismid valitsemissektori allsektorite koordineerimiseks, et näha ette kõigi valitsemissektori allsektorite täieulatuslik ja sidus kaasamine eelarve planeerimisse, riigispetsiifiliste arvudes väljendatud eelarve-eeskirjade koostamisse ja eelarveprognooside tegemisse, ning mitmeaastase planeerimise ettevalmistamine, nagu on eelkõige sätestatud mitmeaastases eelarveraamistikus.

juhtumipõhiste toetuste ja investeeringute tegemise vajadus eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel veel teada ning neid võidakse kavandada jooksvalt Vabariigi Valitsuse ja ministri määrusega (vt ka RES §-s 50 ja 51 kavandatavaid muudatusi). Juhtumipõhised toetused on küll KOVide tulud, aga ei ole kohustuslikud eelarve läbirääkimiste objektid. Samas saavad KOVid nende kujundamises kaasa rääkida nt ministri määruste eelnõude kooskõlastamise protsessis.

Tabel 2. KOV toetuste liigid

	Eesmärk	Millal kasutatakse	Kuidas jaotatakse	Kuidas kajastub riigieelarves
Tasandusfond § 47	KOVide ülesannete täitmise võimaluste ühtlustamine (tulumaksu ja maamaksu tulude erinevused KOViti ei ühetaolist tulubaasi).	<ul style="list-style-type: none"> • üldotstarbeline toetus, mõeldud KOVide tulubaasi toetamiseks; • põhiosa moodustab KOV-ide tulu ja kuluerinevuste ühtlustamine; • võib sisaldada muid püsivaid või ajutisi meetmeid, sh tulubaasi muudatustest tingitud ülemineku kompensatsioone; • jaotatakse arvnäitajate alusel. 	<ul style="list-style-type: none"> • jaotatakse arvnäitajate alusel; • valem on iga-aastases riigieelarve tekstiparagrahvis; • KOVide vahelise jaotuse kinnitab VV korraldusega. 	<ul style="list-style-type: none"> • tasandusfondi suurus peab tulenema riigieelarvest; • asub väljaspool ministeeriumide valitsemisala eelarveid.
Toetusfond § 48	toetada KOV-ide eelarvet valdkondlike ülesannete igapäevasel täitmisel.	<ul style="list-style-type: none"> • raha on sihtotstarbeline; • toetuse andmine on määratud (valdkondlikus) seaduses; • toetust jaotatakse arvnäitajate alusel taotlusi küsimata; • omavalitsus valib ise täpsema kasutusviisi seadud tingimuste piires; • rahastatakse KOVide põhiülesannete täitmist püsiva toetusmeetmega; • ühekordseid toetusi toetusfondi hulka ei arvata; • valemipõhine riikliku ülesande kulude hüvitamine. 	<ul style="list-style-type: none"> • seaduses on toodud arvnäitajad, mille alusel toetust jaotatakse; • jaotusvalem on seaduses või VV toetusfondi määruhes; • KOVide vahelise jaotuse kinnitab VV korraldusega; • KOVidelt üldiselt ei nõuta jääketagasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • toetusfondi suurus peab tulenema riigieelarvest; • toetuse liigid peavad olema näha riigieelarves; • asub üldjuhul väljaspool ministeeriumide valitsemisala eelarveid; • võib erandjuhul asuda ministeeriumi eelarves markeerituna „KOVide toetusfond“.
Juhtumipõhine toetus § 50	kõik KOV toetusmeetmed, mis ei kuulu tasandus- või toetusfondi alla: st raha eraldust ei ole seaduses ette nähtud või see on mõeldud ühekordsena või toetust jaotatakse taotluse alusel;	<ul style="list-style-type: none"> • toetust antakse valdkondlike eesmärkide täitmiseks KOVide kaudu; • toetuse mõte on nt üleriigiliselt oluliste muutuste läbiviimise motiveerimine; • toetuse saajad on ainult KOVid või nende valitseva mõju all äriühingud, sihtasutused või mittetulundusühingud; • toetust võib eraldada tegevuskuludeks, 	<ul style="list-style-type: none"> • raha võidakse anda VV reservist; • tuleb teha ministri määrus; • raha võib jaotada kas valemipõhiselt, taotluste alusel või kombineeritult, kus valemipõhiselt piirsumma, mille piires esitab KOV konkreetsed projektid (nt COVID-19 investeeringud ja UA sõjapõgenike korterid); 	<ul style="list-style-type: none"> • raha on ministeeriumi eelarves

		investeeringuteks või projektideks; • ühekordsed valemipõhised toetused (COVID-19, UA põgenikud, maade hindamisest tingitud maamaksu kompensatsioon, pikaajalise hoolduse reformi täiendav toetus), mida järgnevatel aastatel rohkem ei eraldata ega anta üle tulubaasi; • kriiside (kriis kui juhtum) lahendamine; • reformide nn vigade parandus kui juhtum; • kui on taotluspõhine peab olema taotlusvoor või konkurss; • kasutatakse riikliku ülesande kulude hüvitamiseks kui KOV peab riigilt raha taotlema; • riik ostab nt halduslepinguga KOV-ilt konkreetset teenust.	• KOVide omafinantseeringut ei pea nõudma; • toetus jaotatakse KOVide vahel ministri käskkirjaga.	
Muud toetusmeetmed § 53	toetatakse mingit konkreetset valdkonda	• toetuse saajad on lisaks KOVile ka erasektor või muud osapooled • toetuste andmine on üle antud rakendusüksustele.	• tuleb teha raha on ministri määrus, kus on kirjas taotlemise tingimused; • toetus jaotatakse saajate vahel ministri käskkirjaga või rakendusüksuse otsusega.	eelarves

Valitsussektori eelarvepositsioon on oluline riigirahanduse suunamise instrument, mis mõjutab KOVe, kuna nad on osa valitsussektorist. Kehtiva seaduse sõnastuses on KOVide eelarvepositsiooni parandamist käsitletud kahes eraldi sättes (RES § 46 lõike 2 punktides 5 ja 6). Nende kohaselt on riigi ja KOVide üleriigilise liidu läbirääkimiste eesmärgiks kokku leppida finantsdistsipliini tagamise meetmed ja kohaliku omavalitsuse üksuste konsolideeeritud eelarve puudujäägi või ülejäägi suurus eelarvestrateegia perioodiks ning RES § 7 lõikes 2 nimetatud olukorra ilmnemisel (valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni puudujääk), mille korral peab Vabariigi Valitsus rakendama eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid muuhulgas KOVidele, mis aitavad parandada valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni. Eelarvepositsiooni parandamiseks võib kasutada nt tegevuskulude kasvu piirangut, netovõlakooormuse piirmäära vähendamist, likviidsusreservi nõude kehtestamist või üldises mõttes eelarve puudujäägi vähendamist, mille konkreetsed lahendused määravad KOVid ise. Olenevalt eelarvepositsiooni parandamise eesmärgist võivad lahendused olla väga erinevad ning neid ei ole võimalik seaduses ette määratleda. Sellised meetmed tuleb rakendada vastavalt olukorrale ja KOVide üleriigilise liiduga läbi rääkida.

RES § 46 lõike 2 punkt 6 tunnistatakse kehtetuks. KOVide koondeelarve positsiooni parandamise meetmeid ei pea tingimata kehtestama koos keskvalitsuse meetmetega (nt riigieelarve kulude kärbe 2025. a, mis KOV eelarveid ei puudutanud). Võib esineda olukord, kus valitsussektori eelarvepositsioon on halvenenud üksnes keskvalitsuse osas ja positsiooni

parandamise meetmed ei peaks KOVe puudutama. Samas võib esineda olukord, kus KOVide eelarvepositsiooni võib olla vajalik parandada tingimustes, kus keskvalitsusel ei ole vaja rakendada täiendavaid eelarvemeetmeid.

Paragrahvi 46 täiendatakse lõigetega 6 ja 7, mis tuuakse üle kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (edaspidi KOFS) §-st 25, mis tunnistatakse KOFSi muutmise eelnõuga kehtetuks. KOFSi muutmine toimub paralleelselt või samal ajal riigieelarve seaduse muutmisega ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kontrollib selles osas menetlust. KOFS reguleerib esmajärjekorras KOVide sisemist finantskorraldust. KOFS § 25 käsitleb riigi ja KOVide fiskaalsuhet ning seetõttu on õigusnormi õigem koht riigieelarve seadus, kus on kõik muud riigi ja KOVide fiskaalsuhet käsitlevad peamised regulatsioonid.

Õigusnorm sisustab KOVide ühe peamise finantsgarantii, mis tagab selle, et eelarveaasta keskel tehtud KOVide sissetulekuid ja väljaminekuid negatiivselt mõjutavad Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakti kehtestamise rahalised mõjud tuleb riigil KOVidele kompenseerida. Kui riik vähendab eelarveaasta keskel KOVide sissetulekuid või suurendab väljaminekuid, peab KOV võtma vastu negatiivse lisaelarve, et vähendada juba kinnitatud omavalitsuslike ülesannete rahastamist. KOVidel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning et seda ei muudeta ootamatult ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel. Finantsgarantii on vajalik, et KOVid ei satuks ülemäärasesse sõltuvusse keskvalitsuse otsustest, mis kahjustab KOVi iseseisva eelarve põhimõtet (PS § 157).

Tulenevalt Riigikohtu 16.03.2010. a lahendist nr 3-4-1-8-09 kui eelarveaasta keskel tulude vähendamine või kulude suurendamine puudutab nt kõiki tööandjaid laiemalt, ei ole tegemist KOVide finantsgarantii ulatusliku riivega ning KOVidele ei pea muudatusega kaasnevaid rahalisi mõjusid kompenseerima. Kui KOVide tulude vähendamine või kulude suurendamine eelarveaasta keskel on põhjustatud nt majandussurutises ulatuslikust riigieelarve operatiivse kärpe vajadusest, peab alati kaaluma, kas KOVide finantsgarantii ulatuslik riive kaalub üles muud ülekaalukad ühiskondlikud vajadused nagu riigi rahanduse ulatusliku parandamise vajalikkuse.

Osadel juhtudel võib olla Riigikogu või Vabariigi Valitsuse vastu võetud õigusaktide rahaline mõju sedavõrd väike, et sellises mahus KOVile hüvitise väljamaksmine on ebamõistlik sellega kaasneva töökuluga võrreldes. Kavandatava RES § 46 lõike 6 teises lauses täpsustatakse, et hüvitist ei maksta, kui õigusakti kehtestamise tulemusena kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve sissetulekud vähenevad või väljaminekud suurenevad vähem kui 1000 eurot. Alla 1000-eurosed rahaeraldused ei mõjuta KOVide finantsolukorda. Seetõttu ei ole otstarbekas kehtestada keerulist reeglit, mis seob hüvitise nt KOVi põhitegevuse tulude suurusega. Kui nt aasta keskel lisandub KOVidele mingi uus ülesanne või nõue, arvutatakse selle maksumus üldiselt ja valemipõhiselt jaotatakse KOVide vahel. Piirmäär ei kehti KOVi täidetavate riiklike ülesannete suhtes, mille kulud tuleb KOVidele hüvitada täies ulatuses riigieelarvest.

Lõige 7 määratleb kompensatsiooni mittemaksmise, kui õigusaktist tulenev sissetulekute vähenemine või väljaminekute suurenemine on põhjustatud KOVide vahelisest kokkuleppest. Tegemist on üldise põhimõttega ning vajadusel on võimalik valdkonna seadustes ette näha konkreetsed reeglid. Samas oleks võimalik seda üldnormi kasutada, kui lõikes 7 kirjeldatud olukord ilmneb.

Üheks võimalikuks KOVide kokkuleppe näiteks on KOVide kui haldusüksuste piiride muutmised, mille algatavad volikogud ja kinnitab Vabariigi Valitsus¹⁵. Territooriumiosad võivad muudatuste tulemusena liikuda ka aasta kestel ühest KOVist teise. Territooriumiosa vastu võtnud KOVile võib muudatusega kaasneda väljaminekute suurenemine (nt siltide ja viitade vahetamine, territooriumiosaga kaasnevate võlakohustuste ülevõtmine ja tasumine ning üle tulnud elanikele teenuste osutamise kulud). Nendele kuludele ei saa olema tulubaasilist katet, sest tulumaks ja maamaks jäävad aasta lõpuni laekuma KOVile, kes territooriumiosa ära andis. Külade põhine ümberarvestuse võimekus eeldaks maksuhaldurilt IT-arendust, mis oleks ebamõistlik kulu, arvestades reeglina territooriumiga kaasa liikuvate isikute väikest arvu ja olukorra väga harva esinemist. Piiri muudatusega seotud KOVid võivad omavahel kokku leppida, kuidas rahastatakse üle antud territooriumiosaga seotud kulusid¹⁶. Seega antud norm riigieelarve seaduses väldib olukorda, kus valdkondlik seadus käsitab KOVide kokkuleppel kulude kompenseerimist, aga riigieelarve seadus käseb mistahes viisil algatatud (nt sh KOVide kokkuleppe) õigusakti vastuvõtmisel KOVidele kulud kompenseerida. Kui KOVid on omavahel muudatustes kokku leppinud, arvestades sellega kaasnevaid rahalisi mõjusid, ei ole vajalik Vabariigi Valitsusel eraldi kompensatsiooni maksta KOVile, kelle kulud suurenevad. Võib ilmned olukord, kus KOVid soovivad riigilt mingit õigusakti muudatust, mis suurendab KOVide kulusid marginaalses summas. Sellisel juhul ei oleks mõistlik, et riik keeldub eelarveaasta keskel jõustuvast muudatusest, sest on lausaline kohustus kulude suurenemine kompenseerida, aga KOVid kompensatsiooni ei ootagi. Muudatus on vajalik, sest ilma selleta tekiks KOVil eelarveaasta keskel territooriumiosa ülevõtmisel rahalise kompensatsiooni nõudeõigus Vabariigi Valitsuse vastu. Rahalise hüvitise vältimiseks peaks Vabariigi Valitsus territooriumiosade üleandmised jõustama uue eelarveaasta algusest, mis aga pärsiks muudatuste lõpule viimise operatiivsust. Nt suurema elaniku arvuga territooriumiosade üleandmine peaks jõustuma eelarveaasta keskel enne volikogude valimist, et piirkond saaks valida oma esindajaid uue KOVi volikogusse. Antud säte kehtib ka olukorras, kus eelarve läbirääkimistel on üleriigiline omavalitsusliit ja mõni ministeerium kokku leppinud, et eelarveaasta keskel toimunud muudatust ei kompenseerita.

Paragrahvi 47 muutmine

RES § 47 lõike 1 muutmine. Tasandusfond eesmärk on ühtlustada tulude ja kulude tasandamise kaudu KOVide ülesannete täitmise võimalusi. Tasandusfond vastab EKOHI artikli 9 lõikele 5: finantsiliselt nõrgemate kohaliku omavalitsuse üksuste kaitseks on vajalik rakendada rahalise tasakaalustamise mehhanisme või samalaadseid meetmeid, et ühtlustada võimalike finantsallikate ja kulutuste jagunemist nende vastutusalas. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.

Kehtiva sõnastuse kohaselt määratakse tasandusfondi jaotamise põhimõtted seadusega. Tasandusfondi suurus ja jaotamise aluseks olevate arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega. Praegusest sõnastusest võib aru saada, et iga-aastases riigieelarves olevad jaotamise põhimõtted¹⁷ peavad olema mõnes seaduses, nt KOFSis ja jaotamise põhimõtetes kasutatavate arvnäitajate väärtused, nagu eurot lapse, tööealise ja eaka jne kohta¹⁸, iga-aastases riigieelarves. Reegli eesmärk oli tagada esiteks KOVide rahastamissüsteemi muutmisel laiem

¹⁵ Sel juhul ei ole tegemist Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 tähenduses haldusüksuste piiride muutmisega valdade ja linnade osas Vabariigi Valitsuse algatusel, mis kulud tuleb sama seaduse § 7 lõike 6 katta riigieelarvest.

¹⁶ Haldusüksuste piiride muutmisel peavad piirimuudatusi kavandavad KOVid Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 81 lõike 8 punkti 7 järgi koostöös võtma vastu volikogu otsused piiride muutmisega kaasnevate organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise kohta.

¹⁷ Nt 2025. a riigieelarve seaduse § 3

¹⁸ Nt Vabariigi Valitsuse 25. märtsi 2025. a korralduse nr 65 „Tasandus- ja toetusfondi jaotus 2025. aastal“ seletuskiri

poliitiline kandepind. Tasandusfondi jaotamise põhimõtete kehtestamine seaduses võimaldab Riigikogus laiemat poliitilist arutelu ning vähendab päevakajalisest huvist tingitud muudatuste riski.

Praktikas on tasandusfondi jaotamise põhimõtted sätestatud iga-aastases riigieelarve seaduses. Samuti ei ole tasandusfondi jaotamisel arvnäitajate väärtusi sätestatud iga-aastases riigieelarves. Seda tingib asjaolu, et omavalitsused soovivad, et jaotamisel kasutataks võimalikult ajakohaseid näitajaid, mis selguvad aasta alguse seisuga. See aga ei võimalda ka arvnäitajate väärtusi varem välja arvutada ning vastava aasta riigieelarve seaduses kajastada. Ka aastane riigieelarve on seadus, mida menetletakse Riigikogus. Seega ei ole tegemist kuidagi madalama tasandi või kaaluga otsustusega. Muudatusega täpsustakse, et tasandusfondi valem on iga-aastases riigieelarves, aga vajadusel võib selle sätestada ka mõnes seaduses. Muudatus ei mõjuta iga-aastase riigieelarve seaduse tekstiparagrahvis olevaid KOV tasandusfondi jaotamise põhimõtteid ja need räägitakse jätkuvalt läbi eelarveläbirääkimistel.

Paragrahvi 48 muutmine

RES § 48 lõikest 2 jäetakse välja sõnad „või riigieelarves määratud sihtotstarbel“, kuna toetusfondis ei kajastata enam ühekordseid sihtotstarbelisi toetusi, mis ei tulene valdkondlikest seadustest, vaid määratakse iga-aastases riigieelarves koos kasutamise sihtotstarbega. Sellised toetused liigitatakse eelnõus juhtumipõhisteks ja neid antakse ministeeriumi valitsemisala eelarvest.

RES § 48 lõike 3 sõnastus näeb ette, et toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ja nende arvestamise alused (edaspidi jaotamise põhimõtted) sätestatakse seadusega. Arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega. See tähendab, et toetusfondi koosseisu kuuluvate toetuste jaotamise põhimõtted peaksid olema kehtestatud valdkondlikes seadustes (nt kohalike teede hoiu toetus jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel proportsionaalselt kohalike maanteede ja tänavate pikkusega, seejuures tänavate pikkus korrutatakse viiega)¹⁹. Arvnäitajate väärtused, nt haridustoetuse õpetajate palgatoetuse suurus õpilase kohta, tuleks määrata riigieelarve tekstiparagrahvis²⁰. Jaotamise põhimõtete valdkondlikus seaduses ja arvnäitajate väärtuste riigieelarves sätestamise eesmärk on olnud tagada, et omavalitsuste igapäevaste ülesannete korraldus ei satuks suurde sõltuvusse valitsuse otsustest, sest muidu võib sattuda ohtu KOVide iseseisva eelarve põhimõtte. See annab KOVidele kindlustunde, et Vabariigi Valitsus ei saa toetusfondi määрусega muuta jaotuspõhimõtteid täiesti teistsuguseks, muutes osade KOVide jaoks tulubaasi ebapiisavaks. KOVidel oleks väga keeruline pikaajalisi plaane teha, kui Vabariigi Valitsuse koosseisu muutusega kaasneksid pidevalt ulatuslikud muudatused rahastamissüsteemis.

Praegu ei vasta kehtiva RES § 48 lõikele 3 toetusfondis sätestatud üldharidustoetus ja teehoiutoetus. Kuna erinevate valitsuskoalitsioonide strateegiline eesmärk on olnud KOVide finantsautonoomia suurendamine ja toetusfondi toetuste andmine tulubaasi jaotatuna tulumaksu ja tasandusfondi kaudu, ei ole seni olnud praktiline jaotamise põhimõtteid valdkondlikes seadustes ajutistena määratleda. Kui toetusfondi toetuste jaotamise põhimõtted ei ole seaduses määratud, on need määratud toetusfondi määрусas vastavalt RES § 48 lõikele 5.

¹⁹ Vt Vabariigi Valitsuse 13.01.2025. a määruse nr „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“

²⁰ Vt Vabariigi Valitsuse 13.01.2025. a määruse nr „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 lg 2. Õpetajate töjõukulude toetuse arvutamiseks korrutatakse õpilaste arv määruse lisas 1 õppevormi ja -liigiti toodud kohaliku omavalitsuse üksuse põhise koefitsiendi ja 2338 euroga.

Toetusfondi kuuluvate toetuste arvnäitajate väärtused, nagu nt haridustoetuse õpetajate palgatoetuse suurus õpilase kohta, ei ole kunagi määratud iga-aastase riigieelarve seaduse tekstiparagrahvides, sest on peetud otstarbekaks jaotamise põhimõtted ja toetuse jaotamise aluseks arvnäitajate väärtused tervikuna kehtestada toetusfondi määruks. Praeguse praktika kohaselt muudetakse toetusfondi määruks vajadusel igal aastal nt toetuse suurus õpilase kohta, kui on plaanis õpetajate palgatõus. Eelnõuga kavandatav muudatus näeb ette, et toetusfondi toetuste jaotamise aluseks olevad arvnäitajad tuleb sätestada seadusega²¹. Arvnäitajate väärtuseid ei tule enam määrata riigieelarvega.

RES § 48 lõikes 4 tehakse grammatiline täpsustus sõna „ja“ korduse vältimiseks. St samas lauses asendatakse teistkordselt kasutatav sõna „ja“ sõnaga „ning“.

Muudatusega **tunnistatakse kehtetuks RES § 48 lõige 5**. Toetusfondis ei saa enam olema ühekordseid ja ajutisi sihtotstarbelisi toetusi. Sellised rahaeraldused nähakse ette ministeeriumide eelarvetes juhtumipõhistena, vt § 50 muudatuste selgitusi.

Paragrahvi 49 muutmine

RES § 49 lõike 2 sõnastust muudetakse ning ühendatakse lõike 2 esimene ja teine lause. Sätte sisu saab anda edasi kordamata üht ja sama mõtet kahes järjestikuses lauses. „Piisavate rahaliste vahendite tagamist“ ei ole mõistlik eraldiseisvana mainida, sest lõike 2 teises lauses täpsustatakse, mida „piisavad vahendid“ tähendavad kui palju ja mis tingimustel saab KOVidele väljamakseid teha. Tulubaasi piisavus määratakse maksuseaduste ja riigieelarve toetustega ning väljamaksed on tehniline protseduur ette nähtud summa kandmiseks KOVi arveldusarvele.

Paragrahvi 50 muutmine

Eelnõuga kavandatakse mõnevõrra muuta RES § 50 juhtumipõhiste toetuste andmise põhimõtteid. Sellised toetused on mõeldud kitsaste valdkondlike eesmärkide täitmiseks ning ka kriiside mõjude leevendamiseks. Lisaks ei saa ükski KOV eeldada selliste toetuste saamist, vaid see sõltub enamasti projektide hindamise tulemustest või on muul moel ministeeriumi poolt otsustatud. Juhtumipõhised toetused on vajalikud KOVide tegevuse toetamiseks ning sellist spetsiifiliste eesmärkidega seotud raha ei ole võimalik tulubaasi anda. Juhtumipõhiste toetuste andmine on kooskõlas EKOH artikkel 9 lõikega 7, sest ei ole otsustav osa KOVide tuludest, jäädes ligi kolme protsendi juurde. Kui ministeerium soovib mingit probleemi lahendada, kavandab ta oma eelarves toetusmeetme või taotleb riigieelarvest raha meetme elluviimiseks. Ministeeriumitel on soovitatav Eesti Linnade ja Valdade Liiduga kokku leppida, missuguste juhtumipõhiste toetuste andmine ja jaotamise põhimõtted on eelarveläbirääkimiste objekt.

RES § 50 lõike 1 kohaselt võib ministeeriumide eelarvetes ette näha juhtumipõhiseid toetusi tegevuskuludeks ja investeeringuteks. Koosmõjus RES § 48 lg 5 kehtetuks tunnistamisega tuleb hakata ühekordseid või ette teada ajutise kestvusega valemipõhiseid toetusi tegevuskuludeks kavandama toetusfondi asemel ministeeriumide eelarvetes. Sättesse lisatakse, et reeglid kehtivad juhtumipõhiste toetuste andmiseks nii KOVidele kui ka nende valitseva mõju all olevatele üksustele. Sellised äriühingud või sihtasutused täidavad omaavalitsuslikke ülesandeid.

Võttes arvesse kriisiolukordi, võib osutada vajalikuks väga sihistatud konkreetsete probleemide lahendamiseks KOVidele eraldada ühekordseid valemipõhiseid toetusi, mida operatiivsuse tagamiseks ja bürokraatia ärahoidmiseks on mõistlik teha ministeeriumi valitsemisala

²¹ Nt liiklusseaduses tuleks sätestada, et teehoiu toetuse jaotamise aluseks on kohalike teede tänavate ja maanteed pikkus kilomeetrites, kusjuures tänavate pikkus korrutatakse viiega.

vahenditest valemipõhiselt ehk KOVide taotlusteta. RES § 48 alusel toetusfondist antavate toetuste alla peaksid kuuluma vaid regulaarsed toetused, mida saab käsitada KOVide tulubaasi osana. Juhtumipõhine toetus on küll osa KOV eelarve tuludest, kuuludes saadud toetuste liigi alla (KOFs § 7 lg 1 p 3), kuid KOV tulubaasi osaks, mille osas eelarveläbirääkimisi peetakse, seda lugeda ei saa. Kui on ette teada, et toetust antakse konkreetse olukorra lahendamiseks ainult korra ja toetusraha seejärel tulubaasi ei suunata, ei oleks õige sellist raha kajastada toetusfondi all ehk määratleda tulubaasi osaks. RES § 46 lõike 2 punkti 2 sõnastuse muudatuse järgi ei pea seaduse jõustumise järel enam ka juhtumipõhiste toetuste jaotamise aluseid, kasutamise tingimusi, suuruse kujunemise põhimõtteid ning suuruseid eelarvestrateegia perioodiks ja eelarveaastaks üleriigilise KOV liiduga peetavatel läbirääkimistel kokku leppima. Eelmiste aastate kriiside puhul ei olnud olemuslikult võimalik RES § 46 lg 2 läbirääkimiste formaadis nt riigi lisaeelarvega ette nähtud meetmete mahtudes ja tingimustes kokku leppida. Üleriigiline omavalitsusliit saab juhtumipõhiste toetuste kujunemisel kaasa rääkida ministri määruste kooskõlastusringil.

Muudatusega laiendatakse sisuliselt toetuste juhtumipõhiseuse käsitlust selliselt, et ka ühekordne valemipõhine rahaeraldus KOVidele või osadele KOVidele on seotud mingi konkreetse vajaduse ehk konkreetselt piiritletud juhtumiga. Sellised toetused makstakse KOVidele välja RES § 50 alusel.

Eelnõuga kavandatakse **tunnistada kehtetuks RES § 50 lõike 2**, mille sisu viiakse üle lõikesse 3 ministri määruse andmise volitusnormi. Kehtiv RES § 50 lõike 2 sätestab, mis sisunõuded peavad õigusaktiga olema määratud KOVi ja tema valitseva mõju all oleva üksuse investeeringu juhtumipõhiselt toetamisel. Kehtiva RES § 50 lõike punkte 3 ja 6 lõikesse 3 üle ei viida, sest osadel juhtudel ei ole poliitiliselt nt soovi KOVidelt juhtumipõhiste toetuste andmisel omafinantseeringut nõuda ja väljamakstud tegevustoetust tagasi küsida. Kui määrukses siiski kavandatakse nõuda toetuse saamiseks omafinantseeringu katmist või toetuse tagasinõudmist, tuleb lähtuda käesoleva seaduse muudatusega lisanduvatest põhimõtetest. Seega ei nõuta kavandatava muudatusega ministri määruse kohustusliku osana enam vajadusel omafinantseeringu määra sätestamist.

Eelnõuga kavandatakse **täiendada RES § 50 lõikega 2¹**, mis võimaldab kehtestada ministri määruse juhtumipõhise toetuse andmiseks tegevuskuludeks. Ministri määrukses tuleb ette näha vähemalt toetuse andmise eesmärk ja toetuse jaotamise põhimõtted. Seda volitusnormi saab kasutada nii valemipõhise kui ka taotluspõhise tegevuskuludeks toetuse andmiseks. Kehtiva RES § 50 lõikes 2 ega 3 ei ole sätestatud volitusnormi ministri määruse kehtestamiseks, mis võimaldaks lisaks investeeringutoetusele anda toetust ka tegevuskulude katteks. Praegu on ministeeriumid pidanud selliseid toetusi andma ministri käskkirjadega, kui volitusnorm ei tulene muust seadusest. Osadel juhtudel on kasutatud volitusnormina § 53¹ lõiget 1. KOVide rahastamise läbipaistvuse ja KOVidele kaasa rääkimise võimaluse tagamiseks on otstarbekas toetusi anda ministri määruse alusel. Sättes on taotluslikult rõhutatud „võib kehtestada“, sest osadel juhtudel on mingid tegevustoetused ette ära otsustatud ja nende jaotamiseks ei ole võimalik määrust kehtestada.

Sätel on puutumus RES § 53¹ lõikega 1. See volitusnorm on ette nähtud määruste andmiseks, mis eeldab taotluste esitamist, hindamist, programmi mõõdikuid ja nende täitmise seiret. Paragrahvi 53¹ tingimused ei pruugi alati KOVidele toetuse andmiseks sobida. Esiteks eeldab § 53¹ et, toetuse andmine tuleneb ministeeriumi mõnest valdkondliku programmi eesmärgist. Nt kriisi olukorras on vaja riigil anda KOVidele operatiivselt valemipõhiseid tegevustoetusi mõne probleemi kiireks lahendamiseks, mis ei pruugi olla seotud konkreetse programmi eesmärkidega. Mõnel juhul on vaja anda toetust valemipõhiselt või kombineerida valemipõhisust ja taotluste esitamist. Iga kord ei ole KOVide toetamisel mõistlik kasutamata

toetuse jääki tagasi nõuda, vaid kulutada see raha mõne täiendava objekti (nt hoone remont) korrastamiseks. Eelpool nimetatud näidete puhul ei sobi § 53¹ aluseks võtta. Seetõttu on KOVidele ja nende valitseva mõju all olevatele üksustele toetuse andmiseks mõistlik ette näha volitusnormid, mis võimaldaksid toetust võimalikult lihtsate reeglite alusel anda. Seega esimene valik on § 53¹ volitusnormid ja kui need mingil konkreetsel põhjusel ei sobi, saab võtta aluseks § 50 volitusnormid. Õigusakti jälgitavuse tagamiseks ei oleks mõistlik, et volitusnormid § 53¹ aga KOVide spetsiifilised erandite sätted on eraldi §-s 50.

Eelnõu § 50 lõige 3 kattub osaliselt RES § 53¹ lõike 1 volitusnormiga, mille alt on antud KOVide investeeringute toetamiseks määrusi. Paljudel juhtudel on toetuse saajaks lisaks KOVidele muud isikud ning sellisel juhul ei ole muud volitusnormi.

Kehtiva RES § 50 lõike 3 alusel on antud 4 määrust, mille kahe toime on lõppenud. Normitehnika põhimõtete kohaselt tuleb kasutuses olev volitusnorm säilitada, et vältida ebamõistlikku õigusloomelist töökoormust määruste muutmiseks.

Võrreldes kehtiva § 50 lõikega 2 lisandub § 50 lõikesse 3 punkt 3, millega sätestatakse, et määrukses tuleb kohustuslikuna ette näha toetuse jaotamise ja taotlemise põhimõtted. Kehtiva RES § 50 lõike 2 punkti 4 järgi tuleb küll toetuse andmise õigusaktis määrata *taotluse* hindamise põhimõtted ehk on viidatud toetuse andmisele taotluspõhiselt, kuid ei ole määrukses kohustusliku osana sätestatud toetuse jaotamise ja taotlemise põhimõtete määramist. Lisatud punkt võimaldaks nt rakendada toetusmeetet, kus KOVidele on kehtestatud toetuse piirsumma, mille ta taotluse alusel sisustab konkreetsete investeeringu-objektidega.

Võrreldes kehtiva § 50 lõikega 2 täpsustatakse § 50 lõike 3 punkti 4. Kui kavandatakse taotluste esitamist, tuleb määrukses ette näha nende hindamise põhimõtted. Nt KOVidele COVID-19 investeeringutoetuste andmisel eraldati KOVidele toetuste piirsumma, mille piires esitasid KOVid konkreetsed objektid. Neid objekte ei hinnatud, sest KOVid omavahel ei konkureerinud, vaid KOVid said piirsumma piires ise otsustada, missuguste objektide jaoks toetusraha kasutada. Muudatus täpsustab sätte sõnastust.

RES § 50 lõike 4 punktis 1 kavandatakse eelnõuga teha muudatused, mis käsitleb KOVile juhtumipõhise investeeringutoetuse andmise tingimusi. Kehtiva seaduse järgi antakse KOVile juhtumipõhist investeeringutoetust tingimusel, et toetatava investeeringuga panustatakse KOV arengukava või maakondliku arengudokumendi investeeringuga seotud valdkondliku eesmärgi täitmisse. KOV arengukava on strateegiadokument, mis on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 37 lõikele 1 aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. KOV arengukavasse reeglina detailselt investeeringuprojekte ei kavandata, vaid üldjuhul sisalduvad need KOV eelarvestrateegias ja konkreetse aasta KOV eelarves, millal on need kavas ellu viia. KOV arengukava ei peaks olema nn ostunimekiri, kus kirjeldatakse kõik potentsiaalsed investeeringud ja KOV peab investeeringuprojektidele toetuse saamiseks pisimuudatuste pärast pidevalt arengukava muutma.

Eelnõuga lisatakse täpsustus, et KOVidele ja nende valitseva mõju all olevatele üksustele juhtumipõhise investeeringutoetuse andmisel peab toetust saav investeering üldjuhul kaasa aitama KOV arengukava eesmärkide täitmisele. Selline täiendus on vajalik, sest erinevates kriisiolukordades ei ole võimalik eeldada, et KOV toetust saavad projektid on alati kooskõlas arengukava eesmärkidega, sest kriise ei ole võimalik ette näha ja arengukavas nende lahendamist eesmärgistada. Samas tavaolukorras tuleb iga investeeringute toetusmeetme puhul kaaluda, kas ja kuivõrd peab konkreetne toetust saav projekt olema seotud KOV arengukava eesmärkide täitmisega.

Eelnõuga jäetakse RES § 50 lg 4 punktist 1 välja sõnad: „või maakondliku arengudokumendi investeeringuga seotud“. Juhtumipõhist toetust taotleb KOV seotult oma arengukavas kajastatud tegevusvaldkondade arengusuundadega ja -vajadustega. Esmatähtis on, et investeeringuobjekt aitab kaasa kohaliku omavalitsuse üksuse arengueesmärkide täitmisele. Arvestades, et KOV arengukava peab KOKS § 37 lõike 4¹ järgi arvestama maakonna arengustrateegia suundumusi, st olema sellega kooskõlas, siis juhtumipõhise investeeringutoetuse saamiseks piisab viitest KOV arengukava tegevusvaldkonna eesmärgile.

Eelnõuga kavandatakse tunnistada RES § 50 lõige 5 kehtetuks, kuna sama mõte lisatakse eelnõuga kavandatava RES § 50 lõike 4 punkti 3 täpsustusse. Kehtiva RES § 50 lõike 4 punkti 3 kohaselt antakse riigieelarvest KOVile juhtumipõhist investeeringutoetust tingimusel, et omafinantseeringusse panustamisel peab kohaliku omavalitsuse üksus suutma tagada omafinantseeringut seaduses määratud tingimustel. Kehtiva RES § 50 lõike 5 kohaselt on juhul, kui KOVilt või tema valitseva mõju all olevalt sõltuvalt üksuselt nõutakse investeeringu omafinantseeringu katmist, investeeringutoetuse andmise eelduseks seadusega kehtestatud finantsdistsipliini meetmete rakendamine. Eelnõuga jäetakse RES § 50 lõike 4 punktist 3 välja sõnad „seaduses määratud tingimustel“, mis on liiga umbmäärane ja asendatakse õigusselguse huvides täpsustusega „finantsdistsipliini meetmeid arvestades“. KOV finantsdistsipliini meetmed on sätestatud KOKS § 32 lõikes 1. Nendeks on kohustus pidada kinni seaduses sätestatud põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest ja netovõlakoormuse ülemmäärast. Lähtuvalt RES § 50 lõike 4 punkti 3 kavandatud sõnastuse täpsustusest puudub vajadus säilitada kehtiva RES § 50 lõige 5, mis tunnistatakse kehtetuks.

Paragrahvi 51 muutmine

Seaduse §-s 51 muudetakse lõigete 3 ja 4 sõnastusi. Lõike 3 volitusnorm ministri määruse andmiseks kirjutatakse üldisemaks, et ministri määrusega saaks ka toetusfondi määruuses olevate riiklike ülesannete kulude hüvitiste puhul kehtestada meetodika hüvitise määra suuruse arvutamiseks. Praeguse sõnastuse kohaselt saaks volitusnormi kasutada ainult juhtumipõhiselt riikliku ülesande kulud katmiseks ministeeriumi eelarves olevate rahade suhtes. Lõikes 4 täpsustatakse, et riiklike ülesannete kulude hüvitamise määra suurus kehtestatakse iga-aastases riigieelarves. Kehtiva RES § 51 lõike 4 järgi määratakse iga-aastases riigieelarves riikliku ülesande kulude katmise ehk rahastamise ulatus.

Paragrahvi 52 muutmine

Paragrahviga 52 täpsustatakse, millisel juhul saab KOV järgmisel eelarveaastal kasutada toetusfondi ja juhtumipõhiste toetuste jääki. Jätkuvalt on jäägi kasutamine võimalik järgmisel eelarveaastal samal otstarbel. Tegemist on paragrahvi sõnastuse parandamisega. 2017. aastast koostatakse riigieelarve tekkepõhise arvestuspõhimõtte alusel ja riigieelarve on riigi tulude, kulude, investeerimis- ja finantseerimistehingute aastane plaan ning väljamakseid KOVidele tehakse selle plaani alusel, kuid plaani ei saa midagi tagasi laekuda. Seega laekuvad vahendid riigile.

Paragrahvi 53 muutmine

Paragrahvi 53 lõige 7 tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvi 53 lõike 7 kohaselt sõlmitakse riigieelarves ministeeriumi valitsemisala täiendava eraldisena ettenähtud vahendite kasutamiseks riigieelarve eraldise kasutamise leping riigiasutuse ning eraldist saava juriidilise isiku vahel, kui seaduses või selle alusel ei ole ette nähtud teisiti. Nimetatud säte on nii keeleliselt kui moraalselt vananenud, seetõttu tuleb see kehtetuks tunnistada. Eelnõu esimesel kooskõlastusringil RES § 53 lõike 7 kehtetuks tunnistamise sätet eelnõus polnud, kuid see lisati kooskõlastamisel saadud tagasiside põhjal.

Kehtetuks tunnistatav lõige lisati seadusesse riigieelarve seaduse eelnõuga (513 SE), mida menetleti Riigikogus aastatel 2013, 2014 ning oli mõeldud nn katuserahade (seaduses nimetatud „täiendav eraldis“) eraldamiseks. Nn katuserahade andmist kritiseeriti tugevalt nende läbipaistmatu jagamiskorra ja politiseerituse tõttu²² ning tänapäeval Riigikogus enam nn katuserahad riigieelarvesse ei planeerita ning ka sõna “eraldis” enam ei kasutata. Kui riigieelarvest antakse vahendeid väljapoole riigisektorit (ministeeriumide valitsemisalad ja põhiseaduslikud institutsioonid), siis eelarvestamise ja finantsarvestuse tähenduses nimetatakse neid „toetusteks“. Eelnõuga täiendatakse ka riigieelarve seaduse alusel antavate riigisiseste toetuste regulatsiooni, vt selgitusi § 53¹ muutmise kohta.

Paragrahvi 53¹ ja 55 muutmise ning seaduse täiendamine §-dega 53², 53³, 55¹ ja 55²

Paragrahvide 53¹ ja 55 muutmise ja seaduse täiendamisel §-dega 53², 53³, 55¹ ja 55² on reguleeritud riigisiseste toetuste andmine. Riigisiseste toetuste definitsiooni ei ole seaduses antud. Paragrahv 53¹ pealkirjaga “Riigisiseste toetusprogrammide vahendite kasutamine” lisati RESi 2017. aastal (456 SE). Kuna sõna “programm” kasutatakse RESs ka strateegilise arengukava tähenduses - RES § 19 lõiked 1 ja 5 ning see tekitab arusaamatusi ja toetusi antakse toetuse andmise tingimuste määramise alusel, ilma et see moodustaks mingit ühtset toetuste programmi, on loobutud sõnast “programm”. Samas jäi alles mõte “riigisisestest” vahenditest toetuste andmine. Samamoodi ei ole antud definitsiooni terminile „välistoetus“. Riigisiseste toetuste ja välistoetuste eristamise eesmärk on eristada toetusi allika järgi. Ühel juhul antakse toetusi Eesti riigieelarve vahenditest, teisel juhul välisvahenditest (nt EL struktuurifondide vahendid, Šveitsi ning Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) sh. Norra vahendid). Kuna EL struktuurifondide vahendid ei ole Eesti riigieelarve vahendid, vaid välisvahendid, siis rõhutame veelkord üle, et RES-s sätestatud toetuste regulatsioon ei kohaldu EL struktuuritoetustele ega ka muudele välisvahenditest antavatele toetustele.

Riigisisised toetused jagunevad eelarvestamisel projektipõhiseks toetuseks, tegevustoetuseks ja sotsiaaltoetuseks. Tegemist ei ole uue jaotusega. Analoogne toetuste jaotus on ka finantsarvestuses.

RESs sätestatud toetuste regulatsioon ei ole üldosaks eriseadustes sätestatud toetuste regulatsioonile. Sätted puudutavad vaid RESi alusel antavaid toetusi. Samas ka eriseaduste toetuste regulatsioonid peaksid olema koostatud lähtudes põhiseadusest ning kooskõlas riigieelarvet ja finantsarvestust puudutavate õigusaktide ja juhenditega.

Kuna teatud toetuse saamiseks on taotlejal vaja täita tingimusi või oodatakse temalt mingit sooritust, siis tuleb toetuse andjal hinnata, kas tegemist on üldse toetusega, mida antakse või võib olla tegemist hoopis olukorraga, kus tuleks volitada isikule halduslepinguga haldusülesande täitmine halduskoostöö seaduse alusel või osta teenus võlaõigusliku lepingu alusel, nt töövõtt või käsund riigihanke kaudu (sellisel juhul tuleb kohaldamisele riigihangete seadus). Samuti tuleb toetuse andjal hinnata, kas toetuse andmisel puutuvad asjasse ka teised seadused, näiteks kui toetust antakse riigiabina, siis konkurentsiseadus jne.

Paragrahvi 53¹ muutmine

RES § 53¹ lõike 1 olulisem sisuline muudatus on see, et volitusnormi alusel on ministril võimalik anda projektipõhist toetust²³ (finantsarvestuses: sihtfinantseerimine²⁴). Tulenevalt rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrusest nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ jagunevad toetused sotsiaaltoetusteks, sihtfinantseerimiseks ja

²² vt ka <https://www.heakodanik.ee/katuseraha/>

²³ [Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat | Rahandusministeerium](#)

²⁴ [Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrus nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punkt 2 ja lõiked 2¹ - 5.](#)

tegevustoetusteks. Sihtfinantseerimine jaotatakse omakorda tegevuskulude ja põhivara sihtfinantseerimiseks. Põhivara sihtfinantseerimise põhitingimuseks on, et selle saaja peab ostma, ehitama või muul viisil soetama teatud põhivara (§ 24 lõiked 2 ja 4). Riigieelarve seaduses on projektipõhise toetuse andmist täpsustatud järgmises, lisatavas lõikes 1¹.

Paragrahvi 53¹ lõikes 1 toodud volitusnormi täpsustamise tõttu ei saa selle volitusnormi alusel enam tegevustoetust eraldada. Tegevustoetuse andmise võimalused on reguleeritud järgnevas paragrahvis (§ 53²).

Ka on oluliseks muudatuseks seaduse tasandil projektipõhise toetuse tagasinõudmise ja aruandluse küsimise võimaluse kehtestamine. Toetuse tervikuna või toetuse jäägi tagasiküsimist tuleb ette kahel juhul. Esimene olukord on see, kui vahendeid kulub vähem, kui projektis algselt kavandati. Sellisel juhul tuleb raha ülejääk andjale tagasi kanda²⁵. Selleks on oluline aruandlus. Riigikontroll on oma aruande „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punktis 64 välja toonud, et toetuste tõhusa, sihipärase ja vastutustundliku kasutamise tagamiseks on oluline, et toetuse andja tunneks huvi ka toetuse kasutamise vastu ja punktis 65 leitakse, et kui leping näeb raha ette konkreetseks sihtotstarbeliseks tegevuseks, kuid aruandlus lepingu täitmise kohta ei ole sisuline, ei täida aruandlus oma eesmärki ning kontroll toetuse kasutamise sihipärasuse üle on puudulik. Riigikontrolli aruande punktis 59 leiti, et kui algdokumendid viitavad projektipõhisele toetusele, eeldab see toetuse kasutamise sihipärasuse kontrolli ja toetuse jäägi tagasiküsimist.

Teine olukord, kui toetusena välja makstud raha on vaja tagasi nõuda, on toetuse ebaõige kasutamine. On oluline, et riigi raha kasutatakse vastutustundlikult ja vastavalt sihtotstarbele ning valesti kasutatud raha nõutakse tagasi. Riigikohus on möönnud, et toetuste tagasinõudmine võib olla põhiseaduse § 113 kaitsealas²⁶. Oma otsuses [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#) p 64, leidis Riigikohus, et reegleid rikkunud toetuse saajal tekkiv kohustus saadud toetus osaliselt tagasi maksta on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded. Tegemist on alusetult saadud soodustuse tagastamisega. Toetuste andmise ja kasutamise üksikasjad on suures ulatuses määratud kindlaks seadusandja volitusnormide alusel antud määrustega, mistõttu on asjakohane, et ka toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Finantskorrektsiooni kohaldamise eesmärk ei ole õigusrikkuja karistamine, vaid alusetult saadu tagasinõudmine. Siiski võib kahju hüvitamiseks või rikkumise heastamiseks ette nähtud kohustus olla PS § 113 kaitsealas. Seetõttu on oluline, et seadusandja näeks ette võimaluse toetuste tagasinõudmiseks, mitte et see jääks üksnes täitevvõimu otsuseks. Täiendavad toetuste tagasinõudmise alused kehtestatakse RES §-s 55¹. Siinjuures tuleb tähele panna, et kui toetust on antud riigiabina, toimub ebaseadusliku või väärkasutatud riigiabi tagasinõudmine konkurentsiseaduse alusel, mitte RES alusel (eelnõuga lisatav § 55 lõige 2).

Ministeeriumid on välja toonud, et projektipõhise toetuse andmise asemel eelistatakse tegevustoetuse andmist, kuna viimasel puudub aruandekohustus. Aruannete nõudmist ja esitamist peetakse liiga bürokraatlikuks. Kahtlemata põrkuvad siin vastastikused huvid – ühelt poolt isikute tegutsemisvabadus, õigus tegeleda ettevõtlusega, koonduda mittetulundusühingutesse ja liitudesse ning omandiõigus, kuid teiselt poolt kontrollivajadus riigi raha (see on avaliku raha) kasutamise üle ja vajadus see teatud juhtudel tagasi nõuda. Need kõik on põhiseaduslikku järku teemad.

Projektipõhiste toetuse andmisel ei ole saajate ringi suhtes piiranguid. Toetuse andmise

²⁵ Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punkt 2

²⁶ [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#), p 64.

määruse kehtestamisel otsustatakse ka, kellel on seda toetust õigus taotleda. Seetõttu analüüsitakse järgnevalt nii ettevõtjate kui mittetulundusühingute õigusi. PS § 48 sätestatakse ühinemisvabadus. See kaitseb ühinemist ja tegutsemist mittetulunduslikel eesmärkidel. Sellega erineb ühinemisvabadus PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusest, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga õigusega. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid²⁷. Samuti ei ole avalikul võimul kohustust rahastada mittetulundusühinguid võrdselt, sest mittetulundusühingud ei konkureeri omavahel. Rahastamise valiku võib teha ühingute eesmärkidest lähtudes, kuid rahastamise tingimused peavad olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad ning rahastamine peab toimuma ausalt ja erapooletult²⁸. Siinjuures tuleb tähelepanu pöörata riigieelarve olemusele, mille kohaselt riigieelarve on internne akt, sest seal sisalduvad käitumisjuhised on adresseeritud täidesaatvale võimule ning riigieelarve kirjetest ei teki haldusvälisele isikule õigusi ega kohustusi. Riigieelarve kulukirje ei anna õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist konkreetsele isikule²⁹. Küll aga vahendite/toetuse jagamisel on seadusliku aluse nõue, sest toetuse andmine peab tagama võrdse kohtlemise ja mitte kellelegi eelise andmist (vastupidine oleks konkurentsi kahjustamine). Kui toetuse andmiseks nähakse vahendid ette riigieelarves, tuleb selle jagamise alused määratleda õigustloova aktiga³⁰. Antud juhul on RES § 53¹ lõikes 1 ette nähtud volitus kehtestada määrusega aruandluse tingimused ja kord antud valdkonna eest vastutavale ministriale.

Kohustus esitada aruandeid riivab ettevõtlusvabadust. Aruande kohustus on vajalik selleks, et kontrollida, kas toetust on kasutatud otstarbe kohaselt. See omakorda on vajalik sel põhjusel, et tegemist on avaliku rahaga, mida tuleb kasutada tulemuslikult – säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt. Kontrollimatu raha jagamine ei täida seda eesmärki, milleks toetust antakse. Projektipõhise toetuse saamiseks on vaja esitada taotlus, sellega isik avaldab vabatahtlikult soovi toetust (mis on hüve) saada ning sellisel juhul ta peab arvestama ka sellega kaasnevate nõuetega, sh aruandluskohustusega. Alati on võimalus ka mitte toetust taotleda. Teine variant, mis oleks isikule vähem bürokraatlikum, aga rohkem sekkuv, oleks kohapeal valdusesse sisenemine ja kontrolli teostamine. Siin oleks tegemist PS § 32 (omandi puutumatus) ja füüsiliste isikute puhul § 33 (kodu puutumatus) riivega, mis on juba põhiõiguste ja -vabaduste rikkumine ja seda oleks keerulisem õigustada. Leiame, et see oleks ka ebaproportsionaalne ja ka riigile rohkem koormav, mistõttu seda varianti ei analüüsita. Seega toetuse kasutamise kontroll saab piirduda tegevustega, mis on hõlmatud volitusnormis, st aruandluse küsimine ja selle põhjal olukorra välja selgitamine vms. Seega on toetuse kasutamise kohta aruannete küsimine proportsionaalne abinõu isiku saadava hüvega.

Eelnõus on sätestatud riigisisese toetuse tagasinõudmise alused. Kooskõlastamisel palus Riigikantselei analüüsida, kas toetuste tagasinõudmise kohane tasand on seaduse tasand. Riigikantselei hinnangul on selline lahendus liiga jäik. Rahandusministeerium on analüüsinud toetuse tagasinõudmise küsimust. Toetuste tagasinõudmine on PS § 113 kaitsealas. PS § 113 annab Riigikogule ulatusliku finantspädevuse ja nagu ülal viidatud, on Riigikohus leidnud, et

²⁷ Kask, O. Ehrlich, S. A. Henberg, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj Juura 2020, § 31 komm 21.

²⁸ Ehrlich, S. A., Kask, O. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj 2020, § 48 komm 12.

²⁹ Lehis, L. Lind, K. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj Juura 2020, § 115 komm 3.

³⁰ Kask, O. Ehrlich, S. A. Henberg, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj Juura 2020, § 31 komm 21.

toetuse saajal tekkiv kohustus saadud toetus osaliselt tagasi maksta on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded. Tegemist on alusetult saadud soodustuse tagastamisega. PS § 113 annab seadusereservatsiooni, seega ei ole võimalik toetuste tagasinõudmist reguleerida üksnes ministri määrusega (määrus küll võib ette antud osas täpsustada seadust). Hiljem on Riigikohus leidnud, et toetuse tagasinõudmine on oma olemuselt sanktsioon³¹. Ka sellest tulenevalt on oluline reguleerida toetuse tagasinõudmise alused seadusega. Lisaks on Õiguskantsler kirjast Rahandusministeeriumile juhtinud tähelepanu sellele, et toetuste menetluse küsimused, mis puudutavad selle tagasinõudmist, kuuluvad juba riivehalduse valdkonda, mistõttu võivad normi määratletuse tasemele esitatavad nõuded olla kõrgemad³². Arvestades eelnevat leiame, et toetuste tagasinõudmise võimalus ja alused peavad olema reguleeritud seaduses. Toetuse tagasinõudmise võimalus kaitseb avaliku raha läbipaistvat ja eesmärgipärast kasutust. Toetuse saaja vaates puudutab toetuse tagasinõudmine omandiõigust, täpsemalt isiku olemasoleva vara, mille ta on saanud läbi toetuse, kaitse (PS § 32). Siiski ei ole projektipõhise toetuse saaja vaba toetust selliselt kasutama nagu ta ise tahaks, vaid ta peab seda tegema kooskõlas toetuse saamise tingimustega. Riigikohus on rõhutanud, et PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus ja vabalt valdamise, kasutamise ja käsutamise põhimõtted kehtivad üksnes õiguspärasel teel omandatud vara suhtes ([RKPKJko 21.12.1994, III-4/A-10/94](#)). PS § 32 ei kaitse õigusrikkumise teel saadut ([RKHKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4](#)). Toetuse tagasinõudmise alused on toodud eelnõuga lisatavas RES § 55¹ lõikes 1. Selliste rikkumiste korral on toetuse tagasinõudmine õigustatud. Toetuse tagasinõudmine sellises olukorras teenib ka võrdse kohtlemise põhimõtet. Kui toetuse andja laseks toetuse saajal kasutada toetust teistel eesmärkidel, diskrimineeritaks sellega teisi toetuse saamisest huvitatud isikuid (vt ka Tartu Ringkonnakohtu 20.20.2022 [otsus nr 3-20-1116](#)). Seega on toetuse tagasinõudmine toetuse saamise tingimuste rikkumisel proportsionaalne.

Riivehaldusest puutumata toetuse andmise tingimused, eelkõige, mis puudutavad sooritusvahendust, võib minister RES § 53¹ lõike 1 alusel vabalt kehtestada. Sealjuures tuleb tagada põhiseaduse §-st 12 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte. Võrdse kohtlemise põhimõtet aitab aga kõige paremini tagada just üksikjuhtumi lahendamisele eelnevalt üldise regulatsiooni kehtestamine, milles nähakse ette sooritusvahenduse õiguslikud alused ja menetlus. Vt ka Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 14 kott 29³³.

Volitusnormi on võrreldes kehtivaga täiendatud.

<p>Kehtiv:</p> <p>Minister kehtestab määrusega tingimused ja korra ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist.</p>	<p>Eelnõu:</p> <p>Ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt antava riigisisese projektipõhise toetuse andmise, sealhulgas taotlusvooru korraldamise, toetuse kasutamise ja aruandluse ning toetusena antud vahendite või selle jäägi tagasinõudmise tingimused ja korra, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.</p>
--	--

Volitusnormi täiendamise eesmärgiks on katta ära kõik tegevused, mida toetuse andmiseks alates taotluse esitamisest kuni toetuse kasutamise kontrolli ja tagasi nõudmiseni on vaja teha. Kuigi volitusnormi detailsus on suurenenud, ei ole siiski toodud loetelu lõplik, näiteks on

³¹ [RKPKJm 23.09.2024, 5-24-7 p 23](#).

³² Õiguskantsleri Kantselei 6.04.2022 kiri nr 6-8/220466/2201911 Rahandusministeeriumile.

³³ Lust-Veder, L. [Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt \(toim\) 5 vlj. Juura 2020](#), § 14 kott 29.

toetuse andmise juurde lisatud *sh taotlusvooru korraldamine*. See näitab, et *toetuse andmise* alla võib käia rohkem tegevusi, nt taotluste hindamine, toetuse saajate otsustamine, toetuse andmisest keeldumine vm, kuid neid ei ole otstarbekas üles loetleda, kuna need tegevused käivad toetuse andmise tingimuste ja korra alla. Samamoodi võib toetuse kasutamise alla kuuluda erinevaid tegevusi. Olulisena on volitusnormi lisatud tagasinõudmise võimalus, kuna kuigi toetuse tagasinõudmise alused on lisatud RESi, siis toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Seda toetab ka lisatud § 55¹ lõige 2, mille kohaselt võib minister RES § 53¹ lõike 1 alusel kehtestatava määrusega kehtestada riigisisese projektipõhise toetuse tagasinõude määrad ning toetuse täpsustavad või muud tagasinõudmise alused.

Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 90 lõikele 1 võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seega kokkuvõtteks, tuleb volitusnormi alusel antava määruse sisu loomisel lähtuda nii volitusnormi piiridest kui ka volitusnormi mõttest.

Lõige on oma sisult volitusnorm, kuid selle sõnastus ei vasta volitusnormile omasele trafaretsele sõnastusele. Seetõttu on sõnastus viidud kooskõlla Normitehnika käsiraamatu soovitusetega (vt § 11 komm 6). Näiteks on kehtiva seaduse volitus antud „ministrile“, kuid trafaretse volitusnormi kohaselt antakse see „valdkonna eest vastutavale ministrile“. Selliselt on ka muudetud volitusnormi sõnastuses. Siinjuures tähendab „valdkonna eest vastutav minister“ kõiki ministreid, kuna kõik ministrid võivad anda toetusi, mitte üksnes rahandusministrit, kes enamasti on RES volitusnormide kohaselt valdkonna eest vastutav minister. Ka ei ole volitusnormi asukoht tavapärane, asudes paragrahvi esimeses lõikes. Kuna nimetatud sätte alusel on antud hulgaliselt õigusakte – täpsemalt on 2025. a septembri alguse seisuga kehtivaid 158, ei ole mõeldav volitusnormi asukoha muutmine, sest sellisel juhul tuleks rakendusakti kehtetuks muutmise vältimiseks preambulis õigel ajal muuta kõigi määruste aluseks olevat volitusnormi. Seega on eelnõu kooskõlas ka HÕNTE § 37 lõikega 5, mille kohaselt volitusnormi asukoha muutmine on lubatud üksnes põhjendatud juhtudel. Antud juhul ei ole volitusnormi asukoha muutmine põhjendatud.

Seaduse § 53¹ täiendatakse lõikega 1¹, mis näeb ette projektipõhiste toetuste andmise.

Riigisisene projektipõhine toetus jaguneb kulude sihtfinantseerimiseks ja investeringute sihtfinantseerimiseks ehk investeringutoetusteks.

Terminoloogia poolest erineb see rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruses nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ sätestatud sõnastusest, mille § 24 lõike 4 kohaselt jaguneb sihtfinantseerimine tegevuskulude ja põhivara sihtfinantseerimiseks. Põhjuseks on eelarvestamises kasutatav erinev terminoloogia. Juba toetuse enda nimetus on erinev – finantsarvestuses „sihtfinantseerimine“, eelarves „projektipõhine toetus“. Finantsarvestuses on „tegevuskulude sihtfinantseerimine“, kuid kuna riigieelarves ei ole „tegevuskulusid“ (vt Eelarveklassifikaatori lisa 4 „Eelarve kontod“ ja RES § 26 lõige 5¹), siis on eelarve mõttes see jagunemine kuludeks. Kuigi nii finantsarvestuse kui riigieelarve kontekstis on kasutatud sõna „põhivara“, siis oleme kasutanud RES-s toodud terminit „investeringud“, mis on RES § 26 lõike 4 punkti 3 kohaselt materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks planeeritud vahendid. Eelarveklassifikaator eraldi materiaalse põhivara soetust välja ei too – materiaalse ja immateriaalse põhivara soetused on mõlemad konto koodil 15.

Projektipõhist tegevuskulude sihtfinantseerimist ei tohi segamini ajada tegevustoetusega, mida reguleerib lisatav RES-i § 53². Riigikontroll on oma aruande „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punktis 67 märkinud – selleks, et toetuste jagamine oleks läbipaistev, peab see toimuma vaba konkurentsi tingimustes, näiteks avatud taotlusvoorude kaudu. Toetuste jagamine muul viisil, näiteks otsustuskorras, saab

toimuda vaid erandkorras ja peab olema põhjendatud.

Eelnõu kohaselt peab olema kõigil sihtrühma kuulujatel võrdne võimalus toetuse taotlemiseks. Seetõttu nähakse põhilise projektipõhise toetuse jagamisviisina ette avatud taotlusvoorude korraldamine. Vaid erandjuhtudel ja põhjendatult võib anda projektipõhist toetust otsustuskorras. Sellise toetuse andmise eelduseks on ministri poolt kehtestatud toetuse andmise põhimõtted lõikes 1 nimetatud määrusega. Olukord, kus on vajalik otsustuskorras projektipõhise investeerimistoetuse andmiseks (finantsarvestuse tähenduses: sihtfinantseerimine põhivara soetuseks) on näiteks riigi asutatud sihtasutusele antavad kas korralised või erakorralised (nt talle kuuluva hoone remont uputuse tõttu) investeeringutoetused. Üldiselt antakse riigi asutatud sihtasutustele tegevustoetust, mida võib kasutada omal äranägemisel ning mida võib samuti investeeringuteks kasutada, kui see on põhikirjalise tegevusega seotud investering. Kuid reeglina sellesse baasi ei ole valitsemisalad arvestanud investeeringuteks vajalikke vahendeid. Kui projektipõhist toetust jaotatakse (finantsarvestuse tähenduses – sihtfinantseerimist tehakse) muu seaduse alusel, siis toimub toetuse andmine vastavalt sellele seadusele ja taotlusvooru välja kuulutamine ei ole samuti kohustuslik. Näiteks annab Haridus- ja Teadusministeerium kõrgharidusseaduse (KHaS) § 42 alusel sihttoetust kõrgkoolidele ja § 46 alusel erakõrgkoolidele, erakooli seaduse § 22 kohaselt võib erakool saada sihtotstarbelist toetust riigieelarvest. Kui riigisisest projektipõhist toetust antakse RES § 53¹ alusel, tuleb eelnõu käesoleva versiooni kohaselt alati korraldada üldjuhul avatud taotlusvoor.

Toetuse saajate ringi ei ole määratletud, st et toetust võib anda nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele, samuti riigiasutustele. Eelnõu esimesele kooskõlastusringile saadetud versioonis olid riigiasutused projektipõhise toetuse võimalike saajate hulgast välistatud, kuid kooskõlastamisel saadud tagasisidest tulenevalt otsustati siiski jätkata senise praktikaga, mille kohaselt ka riigiasutused võivad toetuste taotlusvoorudes osaleda.

Kindel grupp juriidilisi isikuid, kellele valitsemisalad toetusi annavad on ka strateegilised partnerid. Ministeeriumi valitsemisala strateegilise partnerina käsitatakse üldjuhul mittetulundusühingut või sihtasutust, kellega ministeerium teeb koostööd valitsemisala tulemusvaldkonna eesmärkide elluviimiseks, kuid kellele ei ole volitatud avaliku halduse ülesannete iseseisvat täitmist. Ka strateegilised partnerid tuleks valida avalikult. Eelnõu koostamise käigus kaaluti ka eriregulatsiooni kehtestamist strateegilistele partneritele valimiseks ja neile toetuste andmiseks, kuid leiti, et ei ole vaja regulatsiooni liialt killustada ja toetusi nendele saab anda ka olemasolevate volitusnormide alusel. Kuigi selliseid partnerlussuhteid ei ole alati seaduse tasandil reguleeritud, on valitsemisalad kehtestanud tingimused ja korra projektitoetusena partnerite toetamiseks. Näiteks on vastavad määrused kehtestanud Haridus- ja Teadusministeerium³⁴ ja Sotsiaalministeerium³⁵. Põhimõtted on Siseministeeriumil³⁶. Seega on ka edaspidi võimalik strateegilisi partnereid toetada taotlusvooru kaudu andes projektipõhist toetust.

Kooskõlastusringil avaldas Vabaühenduste Liit arvamust, et nad peaksid ka tegevustoetust

³⁴ [Haridus- ja teadusministri 10. veebruari 2025. a määrus nr 5 „Vabaühenduste toetamise tingimused ja kord“](#), vt ka [Vabaühenduste toetamine | Haridus- ja Teadusministeerium](#)

³⁵ [Sotsiaalkaitseministri ja terviseministri 22. oktoobri 2024. a määrus nr 42 „Sotsiaal- ja tervisevaldkonna vabaühenduste toetamine“](#), vt ka [Strateegilise partnerluse rahaline toetamine | Sotsiaalministeerium](#)

³⁶ [Siseministeeriumi kuulutas välja konkursi strateegilise partneri leidmiseks | Siseministeerium](#)

saama, mis eelnõukohaselt on mõeldud ainult keskvalitsuse juriidilistele isikutele. Põhjendustena toodi välja pikaajaline ja püsiv koostöö ning organisatsiooni baasvõimekuse hoidmine. Leiame, et riigi vaates on oluline läbi mõelda ja korraldada strateegiliste partnerite rahastamine. Ei saa öelda, et see oleks praegu selge ja läbipaistev. Samuti ei ole kõik toetuse kasutamise viisid, mida seni on tehtud aktsepteeritavad – näiteks riigi antud raha edasi vahendamine teistele organisatsioonidele³⁷. Kuigi sotsiaalsete partnerite rahastamine on toimunud erinevatel alustel, näiteks taotlusvoorude kaudu RES § 53¹ alusel või tegevustoetusena, on Sotsiaalministeerium näiteks 2025. aasta riigieelarvesse planeerinud toetusi strateegilistele partneritele RES § 53 lõike 7 alusel, mis on nn katuseraha jagamise säte ja mis ei ole kõige sobivam alus üldse kellelegi toetuse eraldamiseks.

PS § 48 kehtestab ühinemisvabaduse, mis kaitseb ühtlasi arvamuste paljusust, mis on demokraatia alustalaks. Ühingute avalikest vahenditest rahastamine on üks võimalik meede, et ühingud saaks tegutseda kaitstult teiste isikute eest. Nagu juba ülal selgitatud – avalikul võimul ei ole kohustust rahastada mittetulundusühinguid võrdselt, sest mittetulundusühingud ei konkureeri omavahel. Rahastamise valiku võib teha ühingute eesmärkidest lähtudes, kuid rahastamise tingimused peavad olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad ning rahastamine peab toimuma ausalt ja erapooletult³⁸.

Strateegilisi partnereid võibki toetada erinevalt. Vabaühenduste Liidu kooskõlastamisel esitatud kirjast nähtub, et toetuse andmine peaks vastama järgmistele kriteeriumidele:

- 1) eesmärk;
- 2) toetuse sihtotstarbelisus;
- 3) mõõdikud (teostavate tegevuste tulemusmäärad);
- 4) ajakava;
- 5) pikaajaline ja püsiv koostöö;
- 6) organisatsiooni kulude katmine baasvõimekuse hoidmise eesmärgi saavutamiseks;
- 7) avatud konkurss;
- 8) aruandlus.

Kõigile nendele tingimustele vastab projektipõhine toetus, sh saab strateegiline partnerlus ja strateegiliste partnerite tegevuskulude rahastamine toimuda ka projektipõhiselt, tööjõu- ja majandamiskulude sihtfinantseerimisena. Samuti ei pea see olema tingimata üheaastane otsustus, sest riigiasutus saab vajadusel võtta kohustusi ka järgnevatele aastatele, kui kohustuste võtmise piirmäär (RES § 60 lõige 4) seda võimaldab.

Kui toetuse eesmärk on poolte vahel kokku lepitud eesmärgi saavutamine ja partnerid viivad ellu valitsemisala strateegilisi eesmärke või programmides ette nähtud tegevusi, võib tegemist olla ka teenuse ostmisega võlaõigusliku lepingu alusel (riigihange → töövõtuleping või käsund), mitte vastava valdkonna toetamisega.

³⁷ Kui Riigikogu loob seaduses valdkonna rahastamise võimaluse, siis ta piiritleb rahastuse saamise erinevate tingimuste ja korraga. Need on aga sisult PS 2. peatüki ehk õiguste ja vabaduste piirangud. Põhiõiguste ja -vabaduste piirangud on PS § 3 tähenduses olulised küsimused, mistõttu kehtestab Riigikogu need ise seaduses. Valitsusele või ministrile võib PS § 3 alusel anda üksnes volituse neid tingimusi täpsustada (Riigikohtu 24.12.2002 otsus nr 3-4-1-10-02, p 24). Lisaks on tegemist riigi raha kasutamisega, mille puhul on oluline, et taotlusvoorude rahastamistingimusi ei kehtestaks eraõiguslik juriidiline isik.

³⁸ Ehrlich, S. A., Kask, O. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj 2020, § 48 komm 12.

Tegevustoetuse andmiseks avatud taotlusvoore ei korraldata. Tegevustoetus on mõeldud keskvalitsuse juriidiliste isikute rahastamiseks, kuigi praktikas on see muutunud laialdasemaks. Seetõttu on tegevustoetuse määratluses ka viidatud põhikirjalistele tegevustele. Siin ei ole kindlasti mõeldud kõiki Eesti Vabariigi juriidilisi isikuid ja nende põhikirjalist tegevust, mida peaks toetama³⁹. Keskvalitsuse juriidilised isikud on riik ise loonud ja ta peab tagama ka nende tegutsemiseks vajaliku rahastuse. Keskvalitsuse juriidilised isikud on riigi kontrolli all, RES ja riigivara seadusega (RVS) on nendele kehtestatud erinõuded (nt RES § 10 – keskvalitsuse juriidilise isiku netovõlakooormuse reegel). Samuti on nõuded riigi asutatud või osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute põhikirjadele (RVS §-d 75 ja 79) jne. Selliseid nõudeid ei ole vabaühendustele. Samuti ei ole võimalik riigil vabaühenduste üle võimalik teostada järelevalvet nõukogude kaudu nagu see on keskvalitsuse juriidiliste isikute puhul.

Toetustele tuleb tagada võrdne ligipääs ehk aus konkurents, ehk kui sektorisse lisandub uusi vajaliku kompetentsiga ühinguid või saavutab mõni varem kõrvale jäänud vajalikud kompetentsid, peab ka neil olema võimalus toetustele pretendeerida. Kuna aga riigieelarve raha on piiratud, peavad toetuse andmise tingimused tagama selle ligipääsu. Samuti, kui riigieelarve on pingeline, peab olema võimalik riigil kulude kokkuhoiuks toetuste mahtu korrigeerida või lepingutest mõistliku aja jooksul väljuda (nii nagu rendilepingudki peaksid olema katkestavad mõistliku perioodi ja kuluga). Seega ei saa erasektori ühinguks eos eeldada, et nende rahastamine on püsiv ehk et ka tegevustoetuse formaat ei saa tagada nende põhitegevuse tähtajatut rahastamist.

Riigieelarve raha kasutamisel peab olema ka tagatud raha säästlik, tõhus, mõjus, õiguspärane ja läbipaistev kasutamine (RES § 76) ning riigiasutuste finantskontrollisüsteem peab selle tagama. Andes ilma igasuguse kontrollita tegevustoetusi, ei pruugi finantskontrollisüsteem suuta tagada nende raha kasutamise põhimõtete järgimist. Kui toetuse puhul aruandlust ei küsita, järelevalvet ei teostata, jääb küsimus, kuidas toetuse andja veendub, et toetuse andmise eesmärgi või avalikke eesmärgi on täidetud ning raha on kasutatud säästlikult ja parimal võimalikul moel? Projektipõhine toetus tagab eelnõu kohaselt vähemalt kohustuse eesmärgi seada ja aruandlust esitada. Aruandlus on esmane allikas, mis võimaldab kontrollida, kas raha on kasutatud eesmärgipäraselt. Nagu eelpool mainitud, siis keskvalitsuse juriidilised isikud on RVS, RES jm kaudu sellele kontrollile võimalik allutada ka ilma täiendava aruandluseta. Seetõttu ei ole põhjendatud tegevustoetuse võimaldamine vabaühendustele RES alusel.

Silmas tuleb pidada aga seda, et kui eriseaduses on reguleeritud tegevustoetuse andmine, siis tuleb juhinduda sellest. Seega, kuigi RES alusel ei ole võimalik vabaühendustele tegevustoetust anda, ei ole nende rahastamine tegevustoetuste kaudu täielikult välistatud. Kui vabaühenduste rahastamine tuleneb samuti mõnest (valdkondlikust) seadusest (mis ei saa olla riigieelarve ega selle seletuskiri ega ka riigieelarve seadus), on võimalik ka nende rahastamine tegevustoetusena, kui toetus vastab sealjuures tegevustoetuse tunnustele.

Üldjuhul tehakse toetuse andmisel selle kohta haldusakt. Kui projektipõhist toetust antakse muu seaduse alusel, siis võib olla seaduses reguleeritud, mis dokumendi alusel toetust välja antakse. Näiteks antakse KHaS alusel avalik-õiguslikele ülikoolidele toetust halduslepingu alusel

³⁹ Vt ka Riigikontrolli aruanne „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punkt 83 - Riigikontroll arvates jääb ebaselgeks, millist eesmärki soovitakse riigieelarvelise tegevustoetuse eraldamisega saavutada, kui toetuse eraldamisel viidatakse ainult toetuse saaja põhikirjalistele ülesannetele. Põhikirjaliste ülesannete või arengudokumentidega on võimalik seostada kõiki toetusi, sest toetuse saaja (näiteks mittetulundusühing, äriühing, sihtasutus) võibki üldjuhul tegeleda ainult põhikirjas või asutamislepingus määratud tegevustega. Sellest tulenevalt on oluline suuremat tähelepanu pöörata tegevustoetuste planeerimisele, nende eraldamise eesmärkidele, sisule ja summa kujunemisele juhtudel, kui nende eraldamine ei tulene eriseadusest või halduslepingutest.

(KHaS § 43), kuid riigi rakenduskõrgkoolile määrab valdkonna eest vastutav minister sihttoetuse käskkirjaga (KHaS § 45) ja erakõrgkoolile toetuse eraldamiseks sõlmitakse leping (KHaS § 46).

Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu kohaselt planeeritakse projektipõhised toetused tekkepõhiselt, see tähendab perioodi, millal planeeritakse teha sellest projektist kulutusi. Projektipõhiseks toetuseks on näiteks riigiasutuse poolt mittetulundusühingule konkreetseks otstarbeks antud toetus, mille eesmärgipärased kulud kuuluvad saaja poolt tõendamisele ja ülejääk kuulub tagastamisele.

Eelnõuga muudetakse § 53¹ lõiget 2, mis võimaldab halduslepinguga volitada toetuse andmise tingimuste elluviimisega seotud haldusülesannet täitma riigi sihtasutuse või riigi osalusel asutatud sihtasutuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või tema asutatud sihtasutuse või mittetulundusühingu. Sellise ülesande täitmine saab olla eelkõige seotud projektipõhise toetusega, mida antakse taotlusvoorude kaudu konkreetse eesmärgi saavutamiseks teatud perioodi jooksul ning mille elluviimise kohta antakse aru. Seega on seoses projektipõhise toetuste andmise ja selle kasutamise kontrolliga ka rohkem tegevusi, kui tegevustoetuse andmisel, mis antakse saajale lähtudes tema põhikirjalistest ülesannetest ja on põhjendatud, et toetuse andmist korraldamist võib edasi volitada. Edasi volitamisel kehtib halduskoostöö seaduse (HKTS) § 5 lõige 1, mille kohaselt haldusülesannet võib volitada täitma, kui see on majanduslikult põhjendatud, ei halvene täitmise kvaliteet ja see ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

Lõige ei puuduta toetuste andmisega seotud haldusülesannete edasi andmist riigisiselt. Avaliku võimu kandjaks on riik tervikuna ning haldusorgan on HMS § 8 lõike 1 kohaselt seadusega või selle alusel antud määrusega avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus. Seega on võimalik ka määrusega volitada muud asutust kui ministeerium täitma toetuse andmisega seotud ülesandeid. Seevastu toetuse andmise tingimusi saab kehtestada üksnes minister, sest minister otsustab ministeeriumi eelarvevahendite kasutamise (VVS § 49 lõike 1 punkt 8).

Eelnõuga täiendatakse seadust §-ga 53², milles sätestatakse tegevustoetuse andmine.

Just tegevustoetuse andmine riigieelarvest on tekitanud rohkesti küsimusi, kuna seda antakse juriidilisele isikule ilma suuremaid nõudmisi esitamata ja selle kasutamise kohta aruandluse esitamine on juhuslik. Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud mõiste kohaselt on tegevustoetus riigieelarveline eraldi juriidilisele isikule oma tegevuskulude katmiseks lähtudes tema põhikirjalistest ülesannetest ja arengudokumentides määratud eesmärkidest. Sarnane definitsioon on rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punktis 3. Sama määruse § 25 lõike 12 kohaselt võetakse tegevustoetuste maksmisel hinnanguliselt arvesse toetuse saaja võimet rahalised vahendid makse laekumise aastal ära kasutada. Igal aastal kantakse üle summad, mis on ette nähtud kulutada toetuse saaja poolt samal aastal. Ka Riigikontroll on oma aruandes „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“⁴⁰ välja toonud, et „üle poole riigisisestest toetustest makstakse tegevustoetustena. Riigieelarve seaduses sellist toetuse liiki ette nähtud ei ole. [...] Tegevustoetuste maksmisel esines ka olukordi, kus riigiasutused andsid toetust rohkem, kui toetuse saaja suutis ära kasutada. Et jagada toetusi (eelkõige tegevustoetusi, mis ei tulene eriseadustest) sihipäraselt ja senisest läbipaistvamalt, on vaja selgemaid reegleid.“

Lõike 1 kohaselt peab antav tegevustoetus olema kooskõlas ministeeriumi valitsemisala

⁴⁰ [19819 RKTR 6604 2-1.4 2348 001-3.pdf](#)

strateegilise planeerimisega ja sellel peaks olema seos strateegiliste arengudokumentidega, kuna kogu riigieelarve loogika valitsemisalade lõikes tugineb tegevuspõhisele planeerimisele. Riigi poolt antavatel toetustel peab olema riiki teeniv eesmärk. Tegevustoetuste andmine peaks olema seejuures arusaadav ja läbipaistev. Selle andmine ei peaks olema ministri suvaotsus. Põhiseaduslikel institutsioonidel võib samuti olla vajadus anda tegevustoetust, näiteks on Vabariigi President algatanud mitme sihtasutuse loomise.

Lõikes 2 on välja toodud tegevustoetuse olemus, st milleks ja kellele tegevustoetust antakse. Selleks on juriidilise isiku, kellele toetust antakse põhikirjalised ülesanded ja arengudokumentides määratud eesmärgid. Määratlus on kooskõlas rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punktiga 3 ja Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud mõiste selgitusega. Riigi asutatud sihtasutuste, mittetulundusühingute ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul toetab riik nende igapäevast toimimist ja eesmärkide ning ülesannete ellu viimist tegevustoetuse kaudu. Varem nimetati nendele riigieelarvest vahendite eraldamist „eraldisteks“, RES § 53 lõikes 7 on see termin säilinud siiani (sama ka Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 7 lõike 5 punktis 1), kuigi ka seal on tegemist toetustega. Lihtsustatult võib öelda, et kõiki vahendeid, mis lähevad riigieelarvest väljapoole riigisektorit käsitatakse toetustena.

Eelkõige kuuluvad tegevustoetuse sihtrühma kohaliku omavalitsuse üksused ja keskvalitsuse juriidilised isikud. RES § 2 lõike 2 kohaselt jaguneb valitsussektor keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide allsektoriks. Keskvalitsuse allsektorisse kuuluvad muu hulgas kooskõlas sama lõike punktiga 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 549/2013 kohaselt keskvalitsuse üksusena määratletud avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus ja riigi osalusega äriühing (edaspidi *keskvalitsuse juriidilised isikud*).

Ülalnimetatud isikud on n-ö riigi käepikendus. Kui allasutustele annab ministeerium vahendeid läbi oma eelarve, st tehakse alaeelarved, siis nõ riigisektorist välja (avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, KOVdele, riigi osalusega või asutatud juriidilistele isikutele) antakse raha toetustena. Seega on riik ette näinud, et kõikide ühiskonna toimimiseks vajalike tegevuste elluviimiseks ei ole vaja ametiasutusi, vaid nendeks võivad olla ka juriidilised isikud, mille riik on asutanud kas avalik- või eraõiguslikuna ning millele ta on eesmärgid, ülesanded ja ootused seadnud. Koos eelnimetatuga peab ta tagama ka nende toimimise, sh ette nägema vajadusel nende finantseerimise. Osaliselt on otsesõnu sellistele isikutele tegevustoetuse andmine ette nähtud seaduste tasandil, näiteks antakse kõrgkoolidele tegevustoetust KHaS § 41 alusel. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta käivad seadused näevad ette, et neid toetatakse riigieelarvest nende seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, näiteks Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 7, Eesti Rahvusraamatukogu seaduse § 19 ja Rahvusooperi seaduse § 16. Viimati nimetatud seadustes ei ole nimetatud konkreetset toetuse liiki, kuid sisuliselt on tegemist tegevustoetusega. Juhul, kui seaduse regulatsiooni otseselt ei ole, näiteks riigi asutatud sihtasutuste puhul vms, siis vajadus nende tegevust toetada ikkagi on, sest omatulu nii palju ei teenita, et tegevus oleks jätkusuutlik. Samas ei ole põhjendatud panna näiteks riigi asutatud sihtasutusi konkureerima oma igapäevaseks toimimiseks vajalike vahendite (ehk tegevustoetuse) eest teiste eraõiguslike juriidiliste isikutega. Sellisel juhul peaks piisama, kui valitsemisala on välja töötanud tegevustoetuse andmise põhimõtted ja lähtub nendest. Seega oleks otstarbekas ja piisav, et samamoodi nagu minister loob omaniku ootused riigi asutatud sihtasutustele, kehtestaks ka nendele tegevustoetuse jagamise tingimused ja korra (volitusnorm lõikes 3). Sättes ei ole kajastatud tegevustoetuse andmist KOVile kuivõrd KOVidele toetuse andmine on kajastatud KOV toetuste sätetes (§ 50).

Tegevustoetuse nagu ka mistahes muu toetuse andmisel peab aga silmas pidama seda, et toetuse andmisel tuleb eelnevalt hinnata toetuse andmise kooskõla ja võimalikkust riigihanke- ja

riigiabi õigusest lähtuvalt. Seega tuleb see enne toetuse andmise tingimuste või põhimõtete kehtestamist läbi analüüsida.

Põhjendused, miks eelnõuga ei nähta ette strateegiliste partnerite toetamist tegevustoetusega on toodud RES § 53¹ lõike 1 selgituste juures.

Lõikega 3 kehtestatakse volitusnorm, et valdkonna eest vastutav minister saaks kehtestada tegevustoetuse jaotamise põhimõtted ja korra, kui samas tegevusvaldkonnas tegutsevaid isikuid on rohkem kui üks ning nimetatud põhimõtted ja kord ei tulene muust õigusaktist. Kui rahastamise alused tulenevad seadusest, siis tuleb lähtuda tegevustoetuse andmisel seadusest. Volitusnormiga ei ole mõeldud, et kehtestada tuleb valitsemisala üleselt tegevustoetuse jaotamise põhimõtted, vaid ühes tegevusvaldkonnas tegutsevate, st võrreldavate isikute kohta. Kui vastavas valdkonnas tegutsevaid isikuid on üks, siis põhimõtteid ei ole vaja kehtestada. Iga isiku puhul tuleb tegevustoetuse määramisel arvesse võtta tema põhikirjalisi ülesandeid ja arengudokumentides määratud eesmärgid. Samuti tuleb arvesse võtta asutaja ootused, mille täitmist asutaja hindab ja rahastamisel arvestab. Kuid horisontaalsel tasandil isikuid puudutavad tegevustoetuse andmise põhimõtted peaksid tagama läbipaistva toetuse jagamise samas valdkonnas tegutsevate isikute vahel.

Siin on eelkõige mõeldud riigi asutatud või riigiosalusega sihtasutuste toetamist või juhul kui avalik-õiguslike juriidiliste isikute toetamise regulatsioon seaduse tasandil ei ole piisav, siis ka nende toetamist. Riik asutab ja osaleb eraõiguslikes juriidilistes isikutes riigivaraseaduse alusel. Sellistes ühingutes osaleb riik selle organite üldkoosoleku ja nõukogu kaudu. Seega on nende ühingute tegevus riigi kontrolli all ja ei ole põhjendatud neid rahastada taotlusvoorude kaudu. Kui toetuse jaotamise põhimõtted on kehtestatud, saab minister käskkirjaga konkreetse toetuse eraldada.

Lõikega 4 tehakse erisus, et paragrahvis sätestatud ei kohaldata liikmemaksude maksmisele, mida põhiseaduslik institutsioon ja ministeeriumi valitsemisala maksab siseriiklikes ja rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise eest. Tegevuspõhise eelarve käsiraamatus toodud tegevustoetuse näidete all on ka liikmemaksud. Kuigi ka organisatsioonides osalemine on seotud valitsemisala valdkonna või arengutega, ei ole liikmemaksude saajaks keskvalitsuse juriidiline isik, vaid organisatsioon, mille liige ollakse.

Eelnõuga täiendatakse seadust §-ga 53³

Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punkti 1 kohaselt on üheks toetuste liigiks sotsiaaltoetused. Sotsiaaltoetuse andmisena käsitatakse riigieelarvest toetuse andmist füüsilistele isikutele, v.a. ettevõtlikeks.

Lõike 1 kohaselt võib anda riigisisest sotsiaaltoetust füüsilistele isikutele. Nagu teiste riigisiseste toetuste andmise korral, nii peab ka sotsiaaltoetuse andmine toimuma kooskõlas valdkonna arengudokumentiga, mis on tegevuspõhise eelarve alus. Säte ei hõlma neid sotsiaaltoetusi, mida antakse muu seaduse või õigusakti, näiteks sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, perehüvitiste seaduse jne alusel.

Peamiselt antaksegi sotsiaaltoetusi seaduse alusel ning selleks on PS-st tulenevad põhjused. PS §-st 10 tuleneb sotsiaalriigi põhimõte⁴¹. Selle põhimõtte kohaselt peab avalik võim hoolitsema ühiskonna abivajavate liikmete eest ega kedagi hätta jätta. „Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.” (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; vt ka RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p-d 31 ja 49.)⁴²

Avalikul võimul on ulatuslik kaalutlusruum toetusmeetmete loomisel.⁴³ Riigikohus on sedastanud, et PS ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. „PS § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Maksukoormuse tõstmine ja ümberjagamine võib aga põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega“⁴⁴.

Sotsiaaltoetuste kehtestamisel on oluline järgida ka PS § 12 lõikes 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust. Riigikohus on korduvalt märkinud, et PS § 12 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.⁴⁵

ESA p 4.83 kohaselt kohaselt on sotsiaaltoetused:

Määratlus: sotsiaaltoetused on kollektiivselt organiseeritud skeemide kaudu või muul viisil valitsusüksuste ja KTKTide poolt kodumajapidamistele tehtavad rahalised või mitterahalised siirded, mille eesmärk on vabastada nad teatud riskide või vajadustega seotud rahalisest koormusest; nad sisaldavad valitsemissektori selliseid makseid tootjatele, mis annavad kodumajapidamistele individuaalselt kasu ja mida tehakse sotsiaalsete riskide või vajaduste kontekstis.

Sotsiaaltoetuste maksmiseks alust andvate riskide või vajaduste loetelu on järgmine (ESA p 4.84):

- a) haigus;
- b) invaliidsus, puue;
- c) tööõnnetus või kutsehaigus;
- d) vanadus;
- e) toitja ülalpidamisel olnud isikud;
- f) rasedus ja sünnitus;
- g) perekond;
- h) tööhõive soodustamine;
- i) töötus;
- j) elamumajandus;
- k) haridus;
- l) üldine abivajadus.

⁴¹ PS § 10. Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

⁴² Kalmo, H. Kask, O. PS § 10 kommentaarid, p 21 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>

⁴³ ibid p 26

⁴⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15

⁴⁵ Ibid p 17

ESA-s loetletud sotsiaaltoetusi RES alusel antud määrusega anda ei või, kuna need on seotud sotsiaalse kaitsega ja kuuluvad PS-st tulenevalt seadusandja pädevusse. Sellepärast on eelnõus täpsustatud, et RES alusel võib sotsiaaltoetusena anda üksnes preemiat ja stipendiumi.

Finantsarvestuses kuuluvad ka stipendiumid ja preemiad sotsiaaltoetuste alla. Need on olulised valdkonna edendamisel tunnustamaks nii teenekaid tegijaid kui alles oma ametiteed alustavaid noori, kuigi nad ei ole otseselt seotud abivajavate inimese toetamisega. Kuigi sellistel preemiatel ja stipendiumidel on nõrgem seos sotsiaalse kaitsega, on ka nende puhul oluline, et nende välja andmine oleks kooskõlas seadustega, võrdselt võimalik ja avalik. Näeme, et see on valdkond, mis vajab rohkem tähelepanu ka riigieelarve vaates.

Lõikes 2 on täpsustatud, mida käsitatakse stipendiumina. Asutused annavad erinevaid stipendiume, näiteks annab Riigikogu Kantselei õppetoetust teadustööde eest kahele parlamendiuuringute stipendiaadile vastavalt „August Rei parlamendiuuringu stipendiumi statuudile“, Riigikantselei annab välja konkursi korras stipendiumi „Eesti riigijuhid 1918–1940/1944“, Justiits- ja digiministeeriumil (JDM) on stipendiumikonkurss praktika läbimiseks advokatuuris, kohtus ja prokuratuuris kriminaalõiguse valdkonnas. Et oleks üheselt selge, mida mõeldakse stipendiumi all, on eelnõus tehtud viide tulumaksuseaduse § 19 lõikele 7. Selle kohaselt on stipendium tulevikku suunatud toetus, mida makstakse teadmiste või oskuste omandamise, võimete arendamise ning loomingulise või teadusliku tegevuse soodustamiseks. Stipendiumina ei käsitata väljamakset, millega tunnustatakse või tasustatakse mingit tegevust või mille tegemisega väljamakse tegija omandab õigused teosele.

Preemia mõistet ei ole eelnõus avatud, kuna seda kasutatakse samas tähenduses kui tavakeeles. Eelnõuga on tehtud täpsustus, et preemiana ei käsitata avaliku teenistuse seaduse § 61 lõikes 1 nimetatud muutuvpalka. See tähendab, et minister ei või asutuse siseselt anda RES § 53³ alusel preemiat.

Lõikega 3 antakse volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile riigisisese sotsiaaltoetuse andmise tingimuste ja korra kehtestamiseks. **Lõige 4** võimaldab ka põhiseaduslikel institutsioonidel riigisisest sotsiaaltoetust anda, kuid ta peab kehtestame selle andmise põhimõtted ja avaldama oma veebilehel. Lõigete 3 ja 4 alusel antud määrus ja põhimõtted peaks puudutama konkreetset sotsiaaltoetuse liiki, mida soovitakse anda, st olema konkreetse stipendiumi või preemia kohta. Ka selliste toetuste andmine peab olema läbipaistev. Näiteks kui ministeeriumi valitsemisala või põhiseaduslik institutsioon soovib välja anda mingit stipendiumi, siis see peaks toimuma avalikult ja stipendiumi saamise tingimused peavad olema sihtrühmale teada.

Paragrahvi 55 muutmine ja seaduse täiendamine §-ga 55¹

Eelnõuga muudetakse RES § 55, milles on sätestatud toetuse ja välisvahendite kaasrahastamise vahendite kasutamine.

RES § 55 lõiget 1 täiendatakse selliselt, et lisaks välistoetuse kaasrahastamise otstarbekohase kasutamise tagamisele peab toetuse andja tagama ka riigisisese projektipõhise toetuse ja tegevustoetuse otstarbekohase ja tingimustele vastava kasutamise. „Tingimustel“ tähendab, et toetuse andja peab tagama, et lisaks sellele, et toetuse saaja kasutab toetuse vahendeid määratud otstarbel, peab ta seda tegema ka toetuse andja määratud tingimustel, kui sellised tingimused on seatud. Kui toetuse andmisel on kehtestatud, mil viisil/tingimustel eesmärk tuleb saavutada, tuleb neid tingimusi ka täita – ei piisa üksnes lõpptulemusest.

Riigisisestest toetustest puudutab see projektipõhiseid toetusi, kuna seda antakse konkreetseks

eesmärgiks koos mõõdikutega eesmärgi täitmise jälgimiseks ja määratakse ka ajakava ning kasutamata jäänud jääk tagastatakse. Riigikontroll on oma aruande „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punktides 59, 64 ja 65 viidanud, et projektipõhise toetuse puhul tuleb toetuse andjal toetuse kasutamiste sihipäraselt kontrollida ja toetuse jääk tagasi küsida. Tegevustoetuse puhul selliseid nõudeid ja eesmarke ei seata, kuid ka tegevustoetust tuleb kasutada nõuete kohaselt. Näiteks EL riigiabi reeglite kohaselt tuleb tagasi nõuda igasugune toetus (riigiabi), mis on antud riigiabi reeglite vastaselt või mida on väärkasutatud.

Lõikes 2 sätestatakse erisus toetuste tagasinõudmisele, mida on antud riigiabina. Ebaseaduslik või väärkasutatud riigiabi nõutakse tagasi konkurentsiseaduse § 42 alusel ja korras, kui Euroopa Liidu õigusest ei tulene teisiti, kohaldamata RES sätestatut. Ebaseaduslikuks riigiabiks loetakse nõukogu määruse (EL) nr 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (kodifitseeritud tekst) (ELT L 248, 24.09.2015, lk 9–29), artikli 1 punktis f nimetatud abi ja riigiabi väärkasutamiseks loetakse nõukogu määruse (EL) nr 2015/1589 artikli 1 punktis g sätestatut (konkurentsiseaduse § 42 lõiked 1 ja 2). Sätte mõtteks on välistada ebaseaduslikuks või väärkasutatud riigiabiks osutunud toetuse tagasi nõudmine nii RES kui konkurentsiseaduse või Euroopa Liidu õiguse alusel topelt.

Lõige 3 kohustab toetuse saajat jääki tagasi kandma ja kui ta seda ei tee, siis on õigus toetuse andjal seda nõuda. Finantsarvestuses võib toetuse tagasinõudmise olukord tekkida, kui on antud ettemakse. Antud juhul ei nõuta jääki tagasi põhjusel, et toetuse saaja oleks midagi valesti teinud. See nõutakse tagasi seetõttu, et toetuse saamise eesmärk on täidetud ja vahendeid on üle jäänud. Juhul kui toetuse andja on katnud tegelikke kulusi, siis kasutamata ja üle jäävat jääki välja ei makstagi ning seetõttu seda tagasi nõuda pole vaja.

Lisaks lõikes 3 nimetatud jäägi tagastamisele, sätestatakse RES lisatavas §-s 55¹ lõikes 1, et toetuse andja võib toetuse andmise otsuse osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistada ning lähtuvalt rikkumise raskusest toetuse osaliselt või täielikult tagasi nõudma ka ebaõigelt saadud või kasutatud toetuse. Sellisteks juhtumiteks on, et taotleja:

- 1) on taotlemisel või toetuse kasutamisel teadlikult esitanud valeandmed, on toetuse saamise või kasutamisega seotud tingimused täitnud näiliselt, toetuse kasutamise korral on esinenud kelmus, pettus, korruptsioon või huvide konflikt või ilmneb asjaolu, mille korral toetuse taotlust ei oleks rahuldatud;
- 2) ei ole täitnud toetuse väljamaksmise aluseks olevaid nõudeid;
- 3) ei ole täitnud osaliselt või täielikult toetuse saamisega seotud kohustust või on toetuse kasutamisel esinenud pettus, korruptsioon või huvide konflikt;
- 4) suhtes on algatatud likvideerimis- või pankrotimenetlus.

Riigikohus on sedastanud, et toetuste tagasinõudmine võib olla põhiseaduse § 113 kaitsealas⁴⁶. Oma otsuses [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#) p 64, leidis Riigikohus, et reegleid rikkunud toetuse saajal tekkiv kohustus saadud toetus osaliselt tagasi maksta on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded. Tegemist on alusetult saadud soodustuse tagastamisega. Seetõttu tuleb toetuse tagasinõudmise alused sätestada seadusega.

Igal toetusel, mida riik jagab, on oma eesmärk, mida sellega soovitakse saavutada. Samuti on riik otsustanud isikute ringi, keda toetada. Toetus antakse toetuse saajale teatud otstarbel ja tingimustel. Kui toetuse saaja ei kasuta toetust sellisel eesmärgil või ta tegelikult ei kuulu vastavasse isikute ringi, ei jää riigil võimalust toetada neid isikuid, kes lähevad toetuse eesmärgi alla ning võtab see piiratud ressursside tingimustes võimaluse teistel toetust saada. Sellega on riik saanud kahju. Toetuse taotlemine valeandmete alusel, põhjendusega, kuna muidu ju ei oleks

⁴⁶ [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#), p 64.

antud, näitab isiku pahatahtlikkust. Eeldada tuleks pigem, et isikud toimivad oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel heas usus. Selle põhimõtte alla kuulub ka see, et õiguste teostamine ei ole lubatud seadusevastasel viisil, samuti selliselt, et õiguse teostamise eesmärgiks on kahju tekitamine teisele isikule.

Toetus nõutakse ka tagasi, kui isiku suhtes on algatatud likvideerimis- või pankrotimenetlus. Ilmselgelt sellisel juhul ei saa enam toetust eesmärgipäraselt kasutada.

Projektipõhise toetuse saajat ei ole seaduses piiritletud, seega võivad toetust saada olenevalt sellest, kuidas toetuse saamise tingimuste määramises on ette nähtud, nii füüsilised isikud kui juriidilised isikud, aga ka riigiasutused. Riigiasutustelt saab toetuse tagasimaksmist küll nõuda, kuid näiteks kohtus seda nõuda ei saa, sest tegemist on sellisel juhul vaidlusega ühe isiku (riik kui avalik-õiguslik juriidiline isik) sees. Seega tuleb riigiasutusest toetuse tagasinõudmisel leida haldusesisene lahendus.

Paragrahvi 55¹ lõike 2 kohaselt võib minister RES § 53¹ lõikes 1 nimetatud määrusega kehtestada toetuse tagasinõude määrad ja täiendavad toetuse tagasinõudmise alused lähtuvalt vastava riigisisese projektipõhise toetuse eesmärgist. Universaalselt kõikide projektipõhiste toetuste jaoks ühtsete protsentuaalsete tagasinõude määrade ja tagasinõudmise aluste kehtestamine on problemaatiline, seega antakse ministrile võimalus kehtestada nii tagasinõude määrad kui ka lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule täiendavad või täpsustavad alused, millal toetus tagasi nõutakse.

Kuigi toetuse tagasinõudmise alused tuleb kehtestada seadusega, on Riigikohus oma otsuses RKPJKo 28.06.2023, 5-23-2 p 64 leidnud, et toetuste tagasinõudmise üksikasjad võib reguleerida määruse tasandil. Finantskorrektsiooni kohaldamise eesmärk ei ole õigusrikkuja karistamine, vaid alusetult saadu tagasinõudmine.

Paragrahvi 55¹ lõikes 3, sätestatakse alused, millal võib toetuse tagasinõudmisest loobuda. **Punkti 1** kohaselt võib toetuse tagasinõudmisest loobuda, kui abi ei ole võimalik nõuetekohaselt kasutada vääramatu jõu või toetuse saaja tahtest sõltumatu muu asjaolu tõttu. Alati ei sõltu toetuse otstarbekohane ja tingimustele vastav kasutamine isikust endast. Sellisteks olukordadeks on näiteks vääramatu jõud või muud toetuse saajast sõltumatud asjaolud, mis võivad olla äärmuslikud. Projektipõhise toetuse andja peab sellisel juhul kaaluma, kas on mõistlik toetust tagasi nõuda või loobuda sellest. Näiteks võib tuua COVID-19 kriisi, mil tegevuste nõuetekohane tegemine võis ohtu sattuda kehtestatud piirangute tõttu. **Punkti 2** kohaselt ei pea toetust tagasi nõudma, kui toetuse saaja on avastanud ja teavitanud toetuse andjat esimesel võimalusel, et talle on hüvitatud kulu, mida toetusest ei hüvitata, ning on tagastanud toetuse või selle osa toetuse andmise tingimustes sätestatud viisil. Kui toetus on tagastatud vabatahtlikult, siis ole mõttekas alustada veel tagasinõudmise menetlusega. **Punkti 3** kohaselt ei pea projektipõhist toetust tagasi nõudma, kui tagasinõudmisele kuuluv toetuse summa on 1000 eurot või sellest väiksem, välja arvatud juhul, kui tegemist on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud asjaoludega. Erinevates seadustes on erinevad piirsummad, millest väiksema toetuse puhul seda tagasi ei nõuta. See peaks olema selline summa, millest allapoole läheb toetuse tagasinõudmine kulukamaks kui toetuse tagasi saamine. Võrdluseks on metsaseaduse § 10 lõikes 9³ sätestatud, et toetusena saadud raha jäetakse tagasi nõudmata, kui tagasinõutav summa on alla 100 euro.

Lõikes 4 sätestatakse toetuse tagasinõude esitamise tähtaeg. Selleks on neli aastat alatest projekti viimase väljamakse tegemise päevast arvates. Kui selline otsus on tehtud, on toetuse saajal aega otsuse saamisest 60 päeva, et toetus tagasi maksta. Kui ta seda ei tee ja tähtaega ei ole pikendatud, siis lisanduvad tagasinõutavale summale viivised ja intressid (ajutamise korral).

Lõiked 5 ja 6. Kuna viiviste ja intresside nõudmine on seotud riivehaldusega, tuleb selline võimalus sätestada seadusega. Õiguskantsler on välja toonud, et viivisnõuded on rahaline kohustus, mis on põhiseaduse § 113 kaitsealas⁴⁷. Riigikohus on leidnud, et kuigi põhiseaduse § 113 ei nimeta intressi ega viivist, siis selle sätte kaitseala on aga tegelikult laiem ning ei hõlma mitte ainult seal otsesõnu loetletud rahalisi kohustusi, vaid kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestaks üksnes Riigikogu seadusega ([RKPKo 5.11.2002, 3-4-1-8-02](#) p 11).

Lõikega 5 kehtestatakse viivis – kui toetuse tagasimaksmise tähtpäevaks toetust tagasi ei maksta või toetust ei ole tasaarvestatud, peab toetuse saaja maksuma viivist 0,06 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. Võrrelda saab siin AÕKS § 182¹ lõikega 4, mille kohaselt kui toetuse saaja ei ole tagastanud toetuse summat tähtajaks, on ta kohustatud maksuma tähtpäevaks tasumata summalt viivist 0,1 protsenti iga toetuse tagasimaksmisega viivitatud kalendripäeva eest. Sama määr on kasutusel ka struktuurivahendite puhul.

Toetuse tagasimaksmisega viivitamise eest makstava viivise suurus peab olema piisavalt mõjus, et tagasimaksetega viivitusi vähendada või ära hoida. Käesolevas eelnõus on valitud viivise suuruseks 0,06 protsenti päevas, mis on sama ka maksukorralduse seaduses sätestatud maksukohustuslase poolt makstava intressi, kui maksukohustuslane ei ole tasunud maksu seadusega sätestatud tähtpäevaks, ning maksukohustuslasele makstava intressi, kui maksukohustuslane on tasunud või temalt on sisse nõutud või tema tagastusnõudega on tasaarvestatud suurem summa, kui oleks tulnud tasuda vastavalt maksuseadusele, määr.

Lõike 6 kohaselt maksab projektipõhise toetuse tagasimaksmise ajatamise korral toetuse saaja intressi. Intressimäär tagastatava toetuse summa jäägil on kuue kuu euribor pluss kolm protsenti aastas. Intressi maksmise kohustus tuleneb asjaolust, et sisuliselt jääb toetuse saaja tagasimakse kohustuse kohesel täitmata jätmisel riigile võlgu ning riigieelarve seaduse kohaselt ei saa riik tasuta laenu anda. Intressimäär on toetuste puhul võrreldav struktuurivahendite toetuse tagasimakse ajatamise intressimääraga.

Lõike 7 kohaselt ei nõuta viivist ja intressi riigiasutuselt. Esiteks, nagu ka juba lõike 1 selgituse juures mainitud, ei saa riigiasutused omavahel kohtusse minna, kuna tegemist ei ole iseseisvate juriidiliste isikutega TsÜS mõttes. Teiseks, ka intresside ja viiviste maksmine tuleks samuti riigieelarvest.

Lõike 8 kohaselt on projektipõhise toetuse tagasinõudmise otsus täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Vastav täiendus on vajalik, kuivõrd toetuse tagasinõudmise otsus on haldusakt, mida ei ole võimalik kohtutäiturile sundtäitmisele suunata, kui seaduses ei ole reguleeritud, et tagasinõudmise otsus on täitedokument täitemenetluse seadustiku tähenduses.

Seadust täiendatakse §-ga 55², milles sätestatakse toetuse andmisega seonduvalt isikuandmete töötlemine.

Toetuse andmisega seonduvalt kogutakse ja töödeldakse isikuandmeid ainult kindlatel, selgelt määratletud ja õiguspärasel eesmärkidel. See on oluline ka PS § 26 kontekstis, kuna piirab riigi sekkumist eraellu ainult nendeks juhtudeks, mis on seaduses sätestatud ja vajalikud avaliku

⁴⁷ Õiguskantsleri Kantselei 6.04.2022 kiri nr 6-8/220466/2201911 Rahandusministeeriumile.

huvi (antud juhul toetuste andmine) kaitseks.

Lõige 1 loetleb konkreetsed andmekategooriad, mida toetuste taotluse menetlemisel töödelda tohib. See on kooskõlas IKÜM-i andmete minimeerimise põhimõttega, kuna täpsustatakse, milliseid andmeid on toetuse andjal konkreetsel eesmärgil lubatud töödelda. Nendeks on:

1) toetuse taotleja üldandmed ja arvelduskonto. Füüsiliste isikute puhul tähendavad üldandmed isikukoodi, nime, elukohta ja kontaktandmeid. Lisaks on toetuse maksmiseks vajalik isiku pangakonto number;

2) füüsilisest isikust toetuse taotleja tervise, etnilise päritolu, hariduse ja töökogemuse andmed, kui sellised andmed on toetuse andmise tingimuste kohaselt vajalikud toetuse saamise õiguse tuvastamiseks. Eriliigilised isikuandmed (IKÜM artikli 9 järgi) nõuavad kõrgendatud kaitset ning nende kogumine on lubatud vaid siis, kui toetuse andmise tingimuste kohaselt nähakse ette vastavale sihtrühmale toetuste andmine. Siin on eriti oluline järgida PS § 26 proportsionaalsuse põhimõtet – andmete töötlemine peab olema rangelt piiratud sellega, mis on tegelikult vajalik. Andmekaitsealane mõjuanalüüs, sh riskide hindamine ja nende maandamise kava, tuleb koostada konkreetse toetuse andmise tingimuste väljatöötamisel.

Lõikes 2 sätestatakse andmete säilitamise tähtaeg, milleks on viis aastat alates taotluse rahuldamata jätmise otsuse või toetuse saajale lõppmakse tegemise aasta 31. detsembrist, välja arvatud riigiabi andmise puhul. Kohtumenetluse ajaks säilitamise tähtaeg peatub.

See säte on kooskõlas IKÜMis isikuandmete säilitamise piiramise põhimõttega. Andmeid tohib säilitada ainult nii kaua, kui see on vajalik eesmärgi (toetuste haldamine, kontrollimine, auditeerimine) saavutamiseks. Viieaastane periood on mõistlik ja piisav toetuste haldamisega seotud vajaduste katmiseks, arvestades kontrolli ja võimalike tagasinõuete perioode. Riigiabi reeglitest tulenevad pikemad tähtajad on samuti õigustatud õiguslikust kohustusest lähtuvalt.

Paragrahvi 56 muutmine ja täiendamine

Paragrahvi 56 lõike 1 sõnastust muudetakse selliselt, et jääks kehtima selle algne mõte ja riigieelarve liigenduse (jaotuse) muutmisel ei pea edaspidi muutma lõike sõnastust.

Seega paragrahvi lõikes 1 esitatakse ka edaspidi põhimõte, mille kohaselt on riigieelarvega kindlaks määratud vahendite jaotust võimalik muuta vaid riigieelarve muutmise või lisaeelarvega. Paragrahvi järgnevat lõiget esitatakse sellest põhimõttest erandid.

Paragrahvi 56 lõiget 2² ja 2³ muudetakse, et kehtima jääks praegune riigieelarve kasutamise paindlikkus. See tähendab, et endiselt kehtiks ministril õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud programmi tegevuse piirmääraga vahendite detailsemat majandusliku sisu liigendust nii, et kehtiks ka riigieelarve tekstiparagrahvis sätestatud programmi tegevuse paindlikkuse tingimused 5 mln euro ulatuses. Detailsem majandusliku sisu liigendus tähendab § 26 lõike 5¹ muudatuse kohaselt: tööjõu- ja majandamiskulusid, sotsiaaltoetusi, muid toetusi ja muid kulusid. Samuti jääb ministrile õigus muuta ka valitsemisala riigiasutuse või nende gruppide eelarveid. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 alusel kinnitab minister muude talle pandud ülesannete hulgas ka riigiasutuste eelarved.

Põhiseaduslikul institutsioonil jääb samuti õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga kulude täiendavat detailsemat majandusliku sisu liigendust nende kogumahtu ületamata.

Riigieelarve kujuneb läbi prognooside ning peab seetõttu olema ka piisavalt paindlik, et täidesaatval võimul oleks võimalik eelarvet tegelikult täita (PS kommenteeritud väljaanne, § 115 komm 13⁴⁸). Paindlikkus antakse üldjuhul läbi eelarve muutmise volitusnormi. Mida

⁴⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus [kommenteeritud väljaanne](#)

detailsem on riigieelarve (mida väiksemad summad asuvad riigieelarve ridadel), seda suurem on vajadus eelarve korrigeerimise järele aasta jooksul. Seetõttu peaks jätkuvalt olema võimalik riigieelarvet muuta ka seadusandja menetluseta. 2025. aasta eelarve andmete näitel esitatakse riigieelarves ligi 140 rida kulude kohta, mis on väiksemad kui 100 000 eurot.

Vältimaks aga esialgse eelarve usaldusväärsuse kahjustamist, peab täidesaatva võimu poolt tehtavate riigieelarve muudatuste tegemise luba olema selgelt määratletud. Ka rahvusvaheliste finantsjuhtimise kvaliteedikriteeriumide *PEFA*⁴⁹ järgi antakse kõrgeim hinne siis, kui aastasisese eelarve korrigeerimise kohta on olemas selged reeglid, mis seavad muudatuste ulatusele ja olemusele piirangud ning neid järgitakse igal juhul. Sellele tuginedes peavad reeglid olema riigieelarve baasseaduses või aastases riigieelarves.

Paragrahvi 56 täiendatakse lõikega 2⁴, mille kohaselt tekib ministeeriumil ja põhiseaduslikul institutsioonil kohustus teavitada Riigikogu rahanduskomisjoni lõigete 2² ja 2³ alusel tehtud muudatustest koos selgituste ja põhjendustega. Eelnõu esimeses versioonis nähti ette ministri käskkirjade (koos selgitustega) avalikustamine ministeeriumi valitsemisala kodulehel, kuid oluline on, et Riigikogu ise oleks teadlik kõikidest muudatustest, mida riigieelarves tehakse. Seega, kui ministri või põhiseadusliku institutsiooni juhi poolt on muudatused allkirjastatud, tuleb need koheselt dokumendihaldussüsteemis (DHS) edastada ka rahanduskomisjonile. Rahanduskomisjon võtab eelarve muudatuse teadmiseks ning võib vajadusel esitada lisaküsimusi või kutsuda ministeeriumi valitsemisala esindajad või ministri komisjoni istungile selgitusi andma.

Rahandusministeerium saab jälgida muudatuste kumulatiivset mõju riigieelarvele ja selle täitmisele riigieelarve infosüsteemis (KAIS), kuhu hiljemalt kahe nädala jooksul tuleb ministri allkirjastatud muudatused sisestada.

Paragrahvi 58 muutmine

Paragrahvi 58 lõiget 1 täiendatakse teise lausega Vabariigi Valitsuse reservi suuruse kohta. Kehtiv riigieelarve baasseadus ei reguleeri põhimõtet, millises mahu planeeritakse riigieelarves reserv ettenägematute ja ka valitsuses kinnitatud, kuid veel valitsemisala eelarvesse eraldamata sihtotstarbeliste kulude või investeeringute jaoks. Reserv planeeritakse riigieelarve Vabariigi Valitsuse eelarve osas.

Juba Riigikontrolli koostatud riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande auditis⁵⁰ tuuakse välja Vabariigi Valitsuse reservi mahu ja osatähtsuse suuremine riigieelarves. Sellega seoses nähakse mh probleemi Riigikogu rolli vähenemisel riigi kulutuste üle otsustamisel. Tähelepanekuid reservi planeerimise ja reservist raha eraldamise kohta on Riigikontroll teinud ka aastate 2023 ning 2024 kohta.

Rahandusministeerium on eelarves kajastatavate reservi suuruse nõuete kohta uurinud baasseaduse muutmise projektis. Vastavalt rahvusvahelistes eelarve koostamise juhendmaterjalides ([PEFA](#) ja [IMF](#)) esitatud soovitudele tuleks reservina planeerida 2–3 protsenti eelarve kogukuludest (esialgne kinnitatud riigieelarve). Eelarve kulude all peetakse silmas ka investeeringuid.

2025. aasta riigieelarve kulude ja investeeringute kogumahult arvestatud 3% tähendaks ligi 570 mln suuruse reservi olemasolu. Eelnõuga kavandatavat valitsuse reservi suuruse maksimaalset mahtu ei planeerita eelarvesse igaks juhuks, vaid muutuvast keskkonnast tulenevaid

⁴⁹ [Homepage | Public Expenditure and Financial Accountability \(PEFA\)](#)

⁵⁰ [Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus](#)

reservivajadusi tuleb iga-aastaselt hinnata. Eelarveaastaks planeeritud valitsuse reservi mahtu saab muuta üksnes käesoleva eelnõuga kehtestatud maksimaalse lubatud mahu piires riigieelarve seaduse muutmise või lisaeelarve vastuvõtmisega Riigikogus.

Ülevaade Vabariigi Valitsuse reservi mahtudest võrdluses riigieelarve kogumahuga esitatakse tabelis 3.

Tabel 3. VV reservi kujunemine ja võrdlus riigieelarve kulude ja investeeringute kogumahuga.*

KOKKU	Riigieelarve (K+I+KM)		Reservi eelarve (VR+SR)					Reservi eraldamine		
	esialgne	lõplik	RE-s kinnitatud esialgne	% esialgsesse RE-sse	RE-s kinnitatud lõplik	tegelik reservi maht	tegelik % lõpliku RE-sse	summa	% esialgsesse e	RE vs eraldised
2018	10 580 372 000	11 398 707 015	78 388 825	0,74%	60 405 758	117 813 886	1,03%	74 177 237	0,70%	-43 636 649
2019	11 322 314 000	11 652 902 063	73 035 521	0,65%	74 254 521	117 891 169	1,01%	48 663 142	0,43%	-69 228 027
2020	12 123 202 000	12 960 727 733	84 760 972	0,70%	307 894 425	353 414 826	2,73%	193 542 148	1,60%	-159 872 678
2021	13 130 144 000	14 444 863 989	87 766 911	0,67%	368 060 810	516 648 128	3,58%	336 335 214	2,56%	-180 312 914
2022	14 357 377 042	15 990 702 861	120 778 100	0,84%	250 353 184	436 270 696	2,73%	285 011 406	1,99%	-151 259 290
2023	17 594 639 606	18 801 765 230	219 102 942	1,25%	207 551 493	403 325 468	2,15%	155 958 648	0,89%	-247 366 820
2024	18 501 108 068	19 698 311 796	114 280 844	0,62%	146 165 017	335 993 350	1,71%	142 963 072	0,77%	-193 030 278
2025	19 068 138 857		157 447 595	0,83%						

*Tabelis 3. on 2024. aasta kohta esitatud esialgsed auditeerimata andmed, mis võivad muutuda.

Paragrahv 58 täiendatakse lõikega 5, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse reservi eelarve kasutamata jääk ei ole järgmisesse eelarveaastasse ülekantav.

Kehtiva riigieelarve seaduse järgi kujuneb tegelik eelarveaasta jooksul kasutada olev reserv (ehk reservi lõplik eelarve) läbi riigieelarve muudatuste, sihtotstarbelise ja ettenägematu reserviosade vaheliste muudatuste, reservi tagastuste ja eelmisest eelarveaastast üle toodud kasutamata reservi eelarve jääkidest. Vaata Tabel 3.

Riigieelarve seadust täiendatakse põhimõttega, et erinevalt teistest riigieelarvega kindlaks määratud vahenditest, reservi kasutamata jäänud eelarvet järgmisel aastal kasutada ei saa. Reservi nii ettenägematute kulude kui ka juba valitsuses otsustatud sihtotstarbeliste kulutuste jaoks tuleb igaks eelarveaastaks uuesti prognoosida ning vajadust iga eelarveaasta kulude ja investeeringute jaoks uuesti hinnata, et oleks tagatud muutuvast keskkonnast tulenevate vajadustega (nt inflatsioon, energiahinnad, sõjalised konfliktid, pandeemiad) arvestamine. Vaata ka § 58 lõike 1 täiendamise põhjendusi reservi suuruse piiramiseks.

Ministeeriumi valitsemisala eelarvesse juba eraldatud reservi eelarve jäägi kasutamist saab sarnaselt teistele riigieelarve vahenditele järgmisesse eelarveaastasse pikendada (kohaldub § 59¹).

Paragrahvi 59¹ muutmine

Paragrahvi 59¹ lõike 2 sõnastust muudetakse. Edaspidi võib ülekandmisel muuta riigieelarve liigendust, mis sõnastatakse eelnõu §-s 26 lõikes 5¹, kui muutmine on seotud ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuse ümberkorraldamise või lõpetamisega.

Eelnõule antud tagasisidest tulenevalt jäetakse sätestest välja segadust ja küsimusi tekitav teine lause: vahendite administratiivset liigendust võib ülekandmise korral muut vaid juhul kui ei muutu kulu otstarve. Lause oli seotud riigieelarve seaduse 2017. aastal tehtud muudatusega, mille kohaselt riigieelarves ei plaanitud esitada administratiivset liigendust. Kavas oli, et administratiivne jaotus ja kulu otstarve määratakse Vabariigi Valitsuse liigendusega. Kuna vastav ettepanek ei realiseerunud, ei ole võimalik sisuliselt rakendada ka kehtiva §59¹ teist lauset, sest ülekandmisel peab säilima riigieelarvega määratud otstarve.

Paragrahvi 61 muutmine

Eelnõuga täiendatakse § 61 lõiget 1 punktiga 6, et võimaldada laenu andmist Tagatisfondile kooskõlas Tagatisfondi seaduse § 87 lõikega 2. Tagatisfondil on õigus taotleda riigilt laenu, kui fondi enda ja krediidiastutuse vahenditest hoiuste hüvitamiseks ei piisa.

Paragrahvi 61 lõike 4 teine lause muudetakse. Muudatuse eesmärk on parandada ekslik viide seaduse § 61 lõikele 7 (kehtetu alates 01.01.2018), kuna isikud, kellele Vabariigi Valitsus võib laenu või riigigarantii anda, on määratud § 61 lõikes 4¹.

Paragrahvi 61 lõike 6 sõnastust täpsustatakse seaduse suurema õigusselguse loomiseks. Sarnaselt antava laenu ja riigigarantii maksimaalsele 30-aastasele tähtajale, kehtestatakse seaduse tasandil, et laenu intressimäär ei tohi olla madalam määrast, mida riik ise sarnase laenu eest maksaks ning sellele tuleb lisada riskimarginaal. Intressimäära kehtestamise põhimõte on lisaks sätestatud Vabariigi Valitsuse 14. aprilli 2014. a määruses nr 50.

Riik annab laenu või riigigarantiiid vaid põhjendatud juhtudel olukorras, mil pangad annavad laenu väga ebamõistlikel tingimustel või ei anna üldse. Viimase kümne aasta jooksul on riik andnud ühe korra pikaajalist laenu Keskkonnainvesteeringute keskusele Euroopa Liidu struktuuriotetuste paremaks rakendamiseks ning 12 korda arvelduskrediiti 6-le riigi asutatud või riigi osalusega sihtasutusele, kes arveldavad e-riigikassa kaudu.

Paragrahvi 81⁵ muutmine

Riigieelarve seaduse § 81⁵ „2025. aasta riigieelarvega seotud erisuste“ kohta täiendatakse lõikega 2. Eelnõuga muudetakse riigieelarve seaduse sätet, § 58 lõiget 5 kohaldatakse 2025. aasta riigieelarve kasutamisele.

Seaduse täiendamine §-dega 81⁶ ja 81⁷

Riigieelarve seadust täiendatakse §-ga 81⁶, milles sätestatakse, et erandina kohaldatakse eelnõuga muudetavaid riigieelarve liigendusega seotud sätteid, § 26 lõikeid 5¹ ja 8, § 56 lõikeid 1, 2², 2³ ja § 58 lõiget 1, juba 2026. riigieelarve eelnõule.

Paragrahvi **lõikes 2** sätestatakse, et 2026. aasta riigieelarves planeeritakse riigisiseseid toetusi vastavalt käesoleva seaduse § 33¹ lõike 5 alusel kehtestatud määruse (Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrus nr 112 “Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord”, nn RES-RE kord) alusel antud ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projektile esitatud juhiste. See tähendab, et 2026. aasta riigieelarve koostatakse vastavalt nendele juhiste ja vormidele, mida Rahandusministeerium on 2025. aastal andnud. Esimest korda tuleb ministeeriumi valitsemisaladel planeerida toetused projektipõhise, tegevus- ja sotsiaaltoetustena 2027. aasta riigieelarvesse.

Seaduse jõustamiseks on planeeritud 1. detsember 2025, arvestades tõenäoliselt eelnõu menetlusele kuluvat aega.

Eelnõuga täiendatakse seadust §-ga 81⁷, milles sätestatakse ülemineku sätteid riigisisese toetuse kasutamiseks.

Lõikes 1 sätestatakse, et 2027. aasta riigieelarvesse planeeritakse toetused juba liikide lõikes. 2026. aasta riigieelarves ei ole võimalik seda teha, kuna 2026. aasta riigieelarve eelnõu koostamise protsess on juba käimas ja vastavad juhendid on valitsemisaladele antud, vt ka RES § 81⁶ lõike 2 kohta toodud selgitusi.

Lõige 2. Sätestatakse reegel, et riigisiseste toetuste, mida on antud ilma käesolevast seadusest või muust õigusaktist tuleneva aluseta, ja käesoleva seaduse alusel riigisiseste toetuste andmine tuleb viia käesoleva seaduse 2025. aasta 1. detsembril jõustunud redaktsiooniga kooskõlla hiljemalt 2026. aasta 31. detsembril, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud juhul.

Säte on vajalik, kuna enne käesoleva eelnõuga kehtestatavat regulatsiooni oli § 53¹ lõike 1 alusel võimalik välja anda erinevat liiki toetusi, kuid alates 2025. aasta 1. detsembrist liigitatakse toetused projektipõhiseks toetuseks, tegevustoetuseks ja sotsiaaltoetuseks ning alates 2027. aasta 1. jaanuarist tuleb kõik toetused selliselt ka riigieelarvesse planeerida. Selline tärmin on antud lähtudes riigieelarve aastase kasutuse põhimõttest.

Lõike sõnastus võimaldab enne 2027. aasta 1. jaanuari valitsemisaladel paindlikult kehtivad määrused ära muuta, samuti kehtestada toetuse andmise tingimused või põhimõtted kooskõlas RES sätestatuga, kui seni toetuse andmise kohta regulatsioon puudus. Eriti oluline on 2025. aasta 1. detsembrist jõustuva redaktsiooni arvesse võtmine projektitoetuste tagasinõudmise kontekstis.

Kui toetus on antud 2025. aasta riigieelarvest, siis neid vahendeid saab kasutada 2025. aastal ja vahendite ülekandmise korral ka 2026. aastal. Rahandusministri 11. detsembri 2003. aasta määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 25 lõike 12 kohaselt võetakse tegevustoetuste maksmisel hinnanguliselt arvesse toetuse saaja võimet rahalised vahendid makse laekumise aastal ära kasutada. Igal aastal kantakse toetuse saajale üle summad, mis on ette nähtud kulutada toetuse saaja poolt samal aastal. Seega üldjuhul planeeritakse tegevustoetuse andmist aastaks ja seda selliselt, et toetuse saaja kasutaks toetuse sama aasta jooksul ära. Riigikontroll on korduvalt välja toodud, et tegevustoetuse saajate juurde kogunevad tegevustoetuste jäägid, sest toetust ei kasutata aasta jooksul ära⁵¹. Erandiks võivad olla strateegilised partnerid, kellele planeeriti pikaajalise koostöö raames toetust mitmeks aastaks. Kuigi ka nendele eraldatakse toetust siiski ühe aasta kaupa, võimaldab rahandusministri 11. detsembri 2003. aasta määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 25 lõike 12 tegevustoetust üle kanda rohkem kui ühe aasta mahus toetuse saaja finantsriskide maandamiseks, kui toetuse saaja põhitegevuse iseloomust tingituna võetakse lepingulisi kohustusi ühest aastast pikemaks perioodiks.

Ka sotsiaaltoetuste (preemiad, stipendiumid) andmine tuleb viia käesoleva eelnõuga kooskõlla, kui nende andmine on § 53¹ lõike 1 alusel reguleeritud.

Lõige 2 on seadusesse lisatud ka õiguskindluse eesmärgil. PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte, mis peab andma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Kuna RES § 53¹ lõike 1 alusel ei ole võimalik enam tegevustoetust ega sotsiaaltoetust anda, peavad nii ministeeriumide valitsemisalad kui isikud, kes regulaarselt on saanud tegevustoetust, kohanema muutunud olukorraga. Aega kohanemiseks on 2026. aasta lõpuni, sest 2027. aastal peaks planeerima toetused riigieelarvesse arvestades käesolevas eelnõus toodud jaotust (projektipõhised toetused – tegevustoetused – sotsiaaltoetused).

Lõige 3. Tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 5 lõikest 5 kohaldatakse juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, menetluse alguses

⁵¹ [Riigikontrolli aruanne „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“](#) peatükk „Riigisiseseid toetusi ei jagata läbipaistvalt ning kohati ei veenduta nende kasutamise sihipärasuses“ punkt 33 jj.

kehtinud õigusnorme. RES § 53¹ lõikega 1 on kehtestatud volitusnorm ministrile toetuste andmise tingimuste ja korra kehtestamiseks.

Käesoleva lõikega sätestatakse, et kui minister on enne 2025. aasta 1. detsembril kehtestanud RES § 53¹ lõike 1 alusel määrusega toetuse andmise tingimused ja korra, võib selle määruse alusel pooleli olevad toetuste andmise menetlused, sh taotlusvoorud, lõpuni viia seni kehtinud määruses sätestatud tingimuste kohaselt. Samuti on võimalik pooleli olevad tegevused lõpuni viia, sest need tegevused on 2025. aasta 1. detsembriks alanud, kuid mitte veel lõppenud.

Eriti oluline on see aruandluse, kontrolli ja toetuste tagasinõudmise kontekstis. Õiguskindluse põhimõte sisaldab muuhulgas tagasiulatuva mõju keeldu ja õiguspärase ootuse ning usalduse kaitse põhimõtteid. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele. (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-27-13, punkt 61).

Seaduse normitehnilist märkust täiendatakse, et viidata Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmisele.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Riigikogus 2023. aasta 7. detsembril vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seadust (RT I, 22.12.2023, 2) 304 SE. Selle seaduse § 1 punktiga 3 tunnistatakse RES § 6 lõige 1² kehtetuks, kuid see säte jõustub vastavalt sama seaduse § 2 lõikele 2 2030. aasta 1. jaanuaril. Kuna käesoleva seadusega muudetakse kogu eelarvereeeglite raamistikku, muutub 2030 jõustumata pidanud RES § 6 lõige 1² ebarelevantseks..

Eelnõu § 3 on sätestatud jõustumine. Eelnõu on planeeritud jõustumata 2025. aasta 1. detsembril. Eelnõu peab kindlasti jõustumata sellel ajal, kuna 2026. aasta riigieelarve on tehtud juba arvestades eelnõus toodud muudatusi. Seega on oluline RES muutmine võtta vastu ja jõustada enne 2026. aasta riigieelarve vastuvõtmist. Põhjalikum selgitus on toodud seletuskirja 9. osas „Seaduse jõustumine“.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2024/1263 loodud uued terminid, mida kasutatakse üksnes ja täpselt samas tähenduses nagu Euroopa Liidu õigusaktides. Uued terminid on:

- 1) „valitsussektori netokulud“ – valitsemissektori kulud, millest on maha arvatud intressikulud, kaalutlusõigusel põhinevad tulumeetmed, liidu programmidega seotud kulud, mis kaetakse täielikult liidu vahenditest saadava tuluga, riikide kulud liidu rahastatavate programmide kaasrahastamiseks, töötuskindlustushüvitiste kulude tsüklilised elemendid ning ühekordsed ja muud ajutised meetmed;
- 2) „riiklik keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava“ – liikmesriigi eelarve-, reformi- ja investeerimiskohustusi sisaldav dokument, mis hõlmab asjaomase liikmesriigi tavapärase seadusandliku tsükli pikkusest sõltuvalt nelja- või viieaastast perioodi;
- 3) „riiklik keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava iga-aastane eduaruanne“ – liikmesriigi aruanne riikliku keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava, sealhulgas nõukogu kehtestatud netokulude kava ning reformide ja investeeringute elluviimise kohta.

Lisaks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses (EL) 2024/1263 mitmeid täiendavaid eralaseid termineid, mida määruse otsekohalduvuse tõttu Eesti riigieelarve seadusesse üle ei võta ja mida me siin üles ei loetle, kuid mida hakatakse kasutama erialastes dokumentides.

Eelnõuga võetakse kasutusele termin “riigisisene toetus”, mida ei defineerita. Riigisiseste toetuste ja välistoetuste eristamise eesmärk RES-is on eristada neid rahastamisallika järgi. Ühel juhul antakse toetusi Eesti riigieelarve vahenditest, teisel juhul välisvahenditest (nt EL struktuurifondide vahendid, Šveitsi ning Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) sh. Norra vahendid). Riigisisene toetus jaguneb riigisisene projektipõhine toetus, riigisisene tegevustoetus ja riigisisene sotsiaaltoetus.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1265 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) 2024/1263.

6. Seaduse mõjud

Seaduse muudatus avaldab mõju peamiselt riigiasutuste ning kohaliku omavalitsuse korraldusele. Muudatus ei avalda mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule ning ei oma sotsiaalset ega demograafilist mõju.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

1. EL direktiivi ülevõtmist ja rakendamist puudutavad muudatused

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmise mõjul muutuvad Euroopa Liidu eelarvelise järelevalve dokumendid ning tekib mõju riigiasutustele: suureneb eelkõige eelarvenõukogu⁵², kuid osaliselt ka Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse töökoormus⁵³. Viimast suurendab täiendavate ülesannete lisandumine eelarvenõukogule, aga ka täiendavate arvamuste menetlemise vajadus, sh selgemalt reglementeeritud „järgi või selgita“ protseduur ning uus ja kohati keerukam Euroopa Liidu eelarvenõuete raamistik. Samas suureneb selle kõige tulemusel Eesti fiskaalpoliitika läbipaistvus.

Teoreetiliselt võib eelarvenõukogu töökoormuse suurenemine omada riigieelarvele mõningast potentsiaalset rahalist mõju, sest Eesti Panga seaduse § 4² järgi annab Eelarvenõukogule tema ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid Eesti Pank, aga Eesti Pangal on õigus nõuda Vabariigi Valitsuselt Eelarvenõukogu tööga seotud otseste kulude hüvitamist.

Kõige olulisem mõju direktiivi ülevõtmisel tuleneb siseriikliku eelarvereeegli muudatustest, sest see raamistab, kui suure eelarvedefitsiidiga fiskaalpoliitikat saab Vabariigi Valitsus plaanida. See nõue mõjutab otseselt võimaliku eelarvedefitsiidi suurust. Viimane omakorda avaldab majandusele lühiajaliselt piiravat mõju, kuid mõjudes pikas perspektiivis majanduskasvu ja investeerimiskliimat soosivalt ning pidurdab riigi võlakoormuse ning intressikulude kasvu.

Seadusega sisse viidavad muudatused siseriiklikesse eelarvereeeglitesse on kahesuunalised.

⁵² Eelarvenõukogu ülesannete, koosseisu ning tegevuse kohta saab lisainfot eelarvenõukogu koduleheküljelt: <https://eelarvenoukogu.ee/>.

⁵³ Rahandusministeeriumi 352st töötajast puudutab täiendava töökoormuse risk umbes 12 töötajat. Vabariigi Valitsuses on koos peaministriga 13 ministrit.

1. Ühest küljest on nõuded kitsenevad: direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmise tõttu oluliselt selgemalt reglementeeritud ja piiratud Euroopa Liidu üleüldise või riikliku vabastusklausli rakendamise võimalusi, et vältida eelkõige COVID kriisi kontekstis tekkinud olukorda, kus Euroopa vabastusklauslit rakendati Eestis automaatselt, mis tõi kaasa eelarvedistsipliini lõdvenemise. Edaspidi peab Vabariigi Valitsus vabastusklausli rakendamise vajalikkust analüüsima ja avalikult põhjendama.

Samuti nõuab direktiiv (EL) 2024/1265, et kõik eelarvedokumendid (st. riigieelarve ja eelarvestrateegia) oleksid kooskõlas eelarvepoliitika piirmääradega. See peaks aitama edaspidi vältida olukordi, kus riigieelarve strateegiat sai plaanida eeldusel, et Euroopa vabastusklausel jääb kogu eelarvestrateegia perioodil kehtima.

2. Teisest küljest on 0,5 protsendipunkti võrra SKPst leevendatud siseriikliku eelarvereepli taset võrreldes hetkel kehtivaga. Seda on tehtud põhjusel, et kehtiv eelarvereepl on riigi võimalusi liigselt kitsendav, eeldades süsteemset ja püsivat võlakooormuse vähenemist muude tingimuste samaks jäädes (vt Joonis 1 lk 6 – hetkel kehtiva eelarvereepli mõju valitsussektori võlakooormusele on toodud helehalli kahaneva joonega). Kuna Eesti on 2024. aasta seisuga Eurostati andmetel Euroopa Liidu väikseima võlakooormusega riik ning Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepe näeb ette riigikaitsekulude hüppelise suurendamise, millest saavad kasu ka järgnevad põlvkonnad ei ole võlakooormuse vähendamise ambitsioon jõukohane ja põhjendatav.

Eelnõuga välja pakutud eelarvereepl on jätkuvalt konservatiivne, nõudes muude tingimuste samaks jäädes võlakooormuse taseme stabiliseerumist ca 30% juures SKPst (roheline joon samal joonisel) ning eelarvedistsipliini suhtes oluliselt nõudlikum võrreldes eelarvepoliitikaga, mis on piiritletud üksnes Euroopa Liidu -3% suuruse defitsiidipiiriga (tumehall joon samal joonisel).

Kavandatavad muudatused siseriiklikes eelarvereeplites ei halvenda julgeolekuolukorda, sest Vabariigi Valitsusel on riigikaitsekulude tõstmiseks võimalik kasutada hetkel juba kehtima hakanud riiklikku vabastusklauslit (EL Nõukogu soovitus, 8. juuli 2025, millega lubatakse Eestil määruse (EL) 2024/1263 kohaselt nõukogu kehtestatud netokulude maksimaalsetest kasvumääradest kõrvale kalduda), mis võimaldab siseriiklike eelarvereeplite rakendamist edasi lükata.

Olulisi mõjusid kohalik omavalitsuste korraldusele direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmisel ei ole. KOVID esitavad saldoandmike infosüsteemi kaudu kuiselt raamatupidamise andmeid, mis on tehtud avalikuks riigiraha.fin.ee lehel.

2. Eelnõu eesmärgiks on riigieelarve esitamine terviklikult ja kompaktselt, et oleks tagatud selle parem loetavus, läbipaistvus ja selgus kõigi osapoolte jaoks. Eelnõuga muudetakse riigieelarve liigendust puudutavaid sätteid ning täpsustatakse sellest tulenevaid riigieelarve kasutamise reegleid, mis tagaksid tasakaalu seadusandliku ja täidesaatva võimu otsustuspädevuses ning väldiks ebamõistlikku töökoormust riigieelarve muudatuste menetlemisel Riigikogus. Võrreldes varasemaga, tekib nendest muudatustest Riigikogu rahanduskomisjoni teavitamise kohustus.

Sihtrühm: riigieelarvelised asutused

Riigiasutused peavad rakendama Riigikogus kinnitatud detailset eelarvet, kuid riigieelarve kasutamise paindlikkust ei ole kavas muuta ning minister võib riigieelarve majandusliku sisu ja valitsemisala riigiasutuste piirmääraga vahendeid vajadusel ümber liigendada. Detailse riigieelarve muutmist ei pea tingimata algatama Riigikogus, vaid piisab, kui rahanduskomisjoni nendest teavitatakse.

Mõju ulatus on keskmine. Riigieelarve vahendite kasutamisel võrreldes eelmise aastaga ei toimu suuri muudatusi, eelarve paindlikkus ei muutu ja sellest tulenev töökoormus ka ei muutu. Töökoormust võib suurendada muudatustest Riigikogu rahanduskomisjoni teavitamise kohustus ja sellega kaasnev täiendavatele küsimustele vastamine. Iga riigieelarve liigenduse muudatus tuleb edastada Riigikogule kirjaga.

Mõju avaldumise sagedus on ebaregulaarne, sest sellised riigieelarve liigenduse muutmised on vajaduspõhised ning ei ole ette ennustatavad.

Mõjutatud sihtrühm on suur. Mõju avaldub ligi 150 riigiasutuse finantstöötajate töökorraldusele. Asutuste loetelud leiab [Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatust](#) Rahandusministeeriumi kodulehel.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitava mõjuna võib kaasneda risk, mis tuleneb liialt detailsest riigieelarvest ning selle kasutamise suhteliselt vähesest paindlikkusest. Eesmärgiks on leida tasakaal Riigikogu ülesannete sisuka teostamise ja täidesaatva võimu otsustusvabaduse vahel. Selleks on käesoleva eelnõu koostamise raames teinud Rahandusministeerium koostööd Riigikogu rahanduskomisjoniga ja töötanud välja sobiva riigieelarve jaotuse ning lisanud Riigikogu eelarve muudatustest teavitamise kohustuse ministeeriumidele. Kuna tasakaal on läbirääkimiste tulemus, siis ei ole võimalik öelda, kas kaasnev risk vähesele paindlikkusele on proportsioonis Riigikogu ülesannete sisuka teostamise võimalusega. Seda on võib-olla võimalik uurida järelanalüüsiga Riigikogu ja kasutajate kogemuste tunnetuse järgi.

3. Eelnõuga parandatakse riigieelarve vahendite tõhusat, läbipaistvat ja vastutustundliku kasutamist, kehtestades Vabariigi Valitsuse reservi planeerimiseks ja kasutamiseks raamid vastavalt rahvusvahelistes juhendites toodud soovitudele. Eelnõuga nähakse ette, et Vabariigi Valitsuse reservi maht oleks piiratud kuni kolme protsendiga riigieelarve kogukuludest ja investeringutest ning põhineks iga-aastaselt hinnangul.

Mõju ulatus on väike. Vabariigi Valitsuse reserv on olnud praktikas enamasti väiksem kehtestatavast mahu-piirangust. Kuna kehtestatakse siiski konkreetsed reeglid, peavad reservi moodustamise otsused riigieelarve koostamisel edaspidi olema paremini läbi mõeldud ja iga-aastaselt hinnatud.

Mõju avaldumise sagedus on harv. Mõju avaldub üksnes siis, kui riigieelarve eelnõu koostamise käigus moodustatakse reserv või tekib ettenägematu kulu või investeringu tegemise vajadus, mis tuleb katta reservist.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskina saab välja tuua, et sõjaolukorras või muu kriisiolukorra puhul võib kaasneda oluliselt suurem reservi vajadus kui eelnõuga kehtestatakse. Analüüsitud lähiaastate (2018-2024) reservikasutus näitab, et lubatud (3%) piiri ei ole ületatud ka COVID kriisi aastatel. Kriisi tingimustes on võimalik kasutada teisi riigieelarve seaduses eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra sätteid, nt RES § 45 Riigieelarve muutmise ja lisaeelarve algatamise erisused. Eelarve (sh reservi mahu) muutmiseks, tuleb esitada muudatusettepanek Riigikogule. Samuti on eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mõne muu erakorralise olukorra või olulise mõjuga kriisi lahendamiseks on võimalik kasutada stabiliseerimisreservi, RES § 71 kohaselt.

4. Selgus keskvalitsuse juriidilise isiku eelarve koostamise aluste kohta.

Muudatuse kohaselt tuleb esitada uus finantsplaan, kui Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsused on mõjutanud finantsplaani andmeid. Sel juhul tuleb nõukogu poolt kinnitatud finantsplaani esitada ehk saldoandmikusse sisestada ühe kuu jooksul pärast KVJI eelarve kinnitamist.

Mõju ulatus on vähene, sest eelnõuga ei muudeta põhiprotsessis toimuvat, vaid täpsustatakse, milline on protsess finantsplaani muutmiseks, kui Riigikogu või valitsuse otsused mõjutavad finantsplaani. Juba eelmisel aastal toimiti vastavalt eelnõus sätestatule.

Mõju avaldumise sagedus on ebaregulaarne ja sõltub sellest, kas Riigikogu ja valitsuse otsused mõjutavad KVJI finantsplaani.

Mõjutatud sihtrühm on suur, puudutab kõiki KVJI⁵⁴, kuid korrigeerimist vajavad siiski vaid valitsuse või Riigikogu otsuste järgselt muutuvad finantsplaanid.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riske ei ole.

5. Riigisiseste toetuste andmine

Seaduses täiendatakse riigisisestest vahenditest toetuste andmise sätteid, lähtudes sellest, et riigieelarve vahendeid peaks kasutama läbipaistvalt, otstarbekalt ja vastutustundlikult, samuti sellest, et ministril peaks olema võimalus oma valitsemisala eelarvevahendite kasutamist kontrollida ning vajadusel valesti kasutatud vahendeid tagasi nõuda, samuti reguleeritakse antud projektipõhise toetuse tagasinõudmist, viiviseid ja nende ajatamist. Muudatuste tulemusel on riigieelarveliste riigisiseste toetuste jagamine selgem ja läbipaistvam, seega on sellel mõju riigieelarve arusaadavusele, toetuse taotlejatele tagab see võrdse kohtlemise.

Mõjutatud sihtrühm 1: Ministeeriumide valitsemisalad (11 ministeeriumi), Riigikantselei ja potentsiaalselt põhiseaduslikud institutsioonid (5) toetuse andjana. Toetuste andmise rakendajana RTK. Toetuste andmiseks õiguslike aluste loomise ja toetuste andmisega tegelevad põhiliselt õigusloomega ja õigusteenindusega tegelevad juristid, keda olenevalt ministeeriumist on umbes 8–15. Lisaks tuleb arvestada sisuosakondade ametnikud, kes toetuste andmisega tegelevad - nende sihtrühm on teadmata ja finants/eelarveosakonnad, keda on umbes 5–18.

Ministeeriumi valitsemisaladel on vajalik uue RES regulatsiooniga kohaneda ja sellega oma töös arvestada. Ilmselt kõige tömahukam on esimest korda, mis on 2027. aasta riigieelarves, toetuste planeerimine eelnõu järgi. Samuti toetuste tingimuste määruste kooskõlla viimine regulatsiooniga.

Finants/eelarveosakonna (või sarnase struktuuri) ametnikud. Edaspidi peavad ministeeriumide valitsemisalad riigieelarvesse toetuste andmise planeerima toetuste liikide kaupa. Riigisisest toetused jagunevad projektipõhisteks toetusteks, tegevustoetusteks ja sotsiaaltoetusteks (stipendiumid ja preemiad). See suurendab asutuste finantspoolega tegelevate üksuste töökoormust. Eelnõuga on antud üleminekuaeg, liikide kaupa toetuste planeerimine eelarves algab 2027. aastast. Seega tuleb sellega tegeleda juba 2027. aasta riigieelarve eelnõu ettevalmistamisel hiljemalt 2026. aasta augustis – septembris.

Õigusloome ametnikud. Valdkonna eest vastutavale ministrile on antud volitusnormid igat liiki toetuse kehtestamiseks, varem oli üks toetuste andmise tingimuste määrus, mille alusel anti kõiki toetusi. Seega suureneb ühekordselt nende ametnike töökoormus, kes peavad ette valmistama uued määruse eelnõud ja viima vanad kooskõlla uue regulatsiooniga.

⁵⁴ KVJI kohta leiab info mh [Rahandusministeeriumi kodulehelt](#).

Toetuste andmisega ja tagasinõudmisega tegelevad ametnikud. Kuigi eelnõus sätestatud toetuste andmise põhimõtteid peavad edaspidi arvesse võtma kõik ministeeriumid, antakse toetusi riigieelarves selleks ettenähtud vahendite olemasolul. Kui vahendeid on sama palju, siis toetuse andmisega tegelevate ametnike töökoormus ei suurene oluliselt, sest ka kehtiva seaduse volitusnormi alusel tuli toetuste andmist menetleda. Tõenäoliselt tegevustoetuste andmisel võib töökoormus hoopis väheneda, sest nendele pole vaja korraldada taotlusvoore. Küll aga võib töökoormus suureneda seoses toetuste tagasinõudmisega. Varem puudusid RES alusel antavate toetuste puhul selleks seaduses sätted.

Mõju avaldumise sagedus on ebaregulaarne. Toetusi planeeritakse riigieelarvesse RES-RE (riigi eelarvestrateegia – aastase riigieelarve eelnõu) protsessis. See toimub kord aastas. Samas toetusi antakse terve eelarveaasta jooksul. Ka toetuste tagasinõudmine võib toimuda terve eelarveaasta jooksul, kuid pigem juhtub seda harva.

Ebasoovitavad mõjud: Toetuste planeerimine liigiti võtab rohkem aega, kui seni, sest praegu eristatakse riigieelarves sotsiaaltoetusi ja muid toetusi, st toetused jagatakse planeerimisel kaheks - muude toetuste all ei eristata projektipõhiseid toetusi ja tegevustoetusi. Eelnõu kohaselt planeeritakse toetusi eelarvesse kolmes liigis sotsiaaltoetused, projektipõhised toetused ja tegevustoetused.

Sihtrühm 2: Võimalikud toetuse potentsiaalsed saajad – asutused (31 055 ametnikku ja töötajat⁵⁵), füüsilised isikud (täisealisi vanuses 18–80 umbes 1 miljon inimest)⁵⁶ ja juriidilised isikud (358 831 juriidilist isikut⁵⁷, töötajate arv nendes teadmata), sh eristatakse KVJIsid (töötajate arv riigi asutatud sihtasutustes 14 277, riigi äriühingutel ja tulundusasutustel 2499, riigi asutatud mittetulundusühingutel 108) ja vabaühendusi (105 ühendustest liiget on Vabaühenduste Liidul).

Riigieelarve on internne akt, sest seal sisalduvad käitumisjuhised on adresseeritud täidesaatvale võimule ning riigieelarve kirjetest ei teki haldusvälisele isikule õigusi ega kohustusi. Riigieelarve kulukirje ei anna õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist konkreetsele isikule⁵⁷. Seega ei tulene riigieelarvest kellelegi toetuste saamise nõuet. Ka ei taotle enamik ilmselt riigieelarvest toetust.

Samuti oleneb toetuste andmine riigieelarve võimalustest.

Projektipõhise toetuse korral tuleb osaleda taotlusvoorus. See on nii ka kehtiva RES § 53¹ lõike 1 alusel antavate määruste puhul. Seega üldiselt sihtrühmale seoses selle toetuse liigi andmisega suuri muutusi ei tule.

Eelnõuga piiratakse tegevustoetuste andmist üksnes KVJI-dega. Oma olemuselt on KVJI-dest riigi asutatud SA-d ja MTÜ-d, kes vajavad oma eksisteerimiseks tegevustoetusi. Nende andmine jätkub ja võib muutuda lihtsamaks. Teistel juriidilistel isikutel, sh vabaühendustel ei ole võimalik enam tegevustoetust saada, mistõttu nende halduskoormus suureneb toetuste taotlusvoorus osalemise ja aruandluse esitamise tõttu.

Vabaühenduste toetamine. Otsest regulatsiooni vabaühenduste seast sotsiaalsete partnerite valimise ja toetamise kohta RES-s ei ole. Seni on seda tehtud RES § 53¹ volitusnormi alusel (mis ei erista praegu toetuse liike, ka aastases riigieelarves ei ole eristatud projektipõhist toetust

⁵⁵ [Avaliku sektori statistika | Rahandusministeerium](#)

⁵⁶ [RV021: RAHVASTIK, 1. JAANUAR | Sugu, Aasta ning Vanuserühm. Statistika andmebaas](#)

⁵⁷ Lehis, L. Lind, K. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt (toim) 5 vlj Juura 2020, § 115 komm 3.

ja tegevustoetust), aga toetust nendele on antud ka RES § 53 lõike 7 alusel (katuseraha), mis läheb eelnõuga kehtetuks.

Eelnõuga tehtud muudatuste kohaselt on strateegilistel partneritel või üleüldiselt vabaühendustel võimalik saada projektipõhist toetust, sh sisuliselt tegevuskulude sihtfinantseerimist. Samuti ei pea see olema tingimata üheaastane otsustus, sest riigiasutus saab vajadusel võtta kohustusi ka järgnevatel aastatel, kui kohustuste võtmise piirmäär seda võimaldab. Projektipõhist toetust antakse üldjuhul taotlusvoorude kaudu, kuid seda on võimalik anda erandjuhul ja põhjendatult otsustuskorras. Tegevustoetuse puhul aruandlust ei nõuta, kuid projektipõhise toetuse puhul nõutakse. Aruannete detailsuse otsustab valitsemisala, kes toetust annab. Seega on võimalik küsida ka üldisemat aruandlust, kuid toetuse andja peab olema veendunud, et toetust kasutati selleks antud otstarbel. Samuti, kui vabaühenduste rahastamine tuleneb mõnest (valdkondlikust) seadusest (mis ei saa olla riigieelarve ega selle seletuskiri ega ka riigieelarve seadus), on jätkuvalt võimalik ka nende rahastamine tegevustoetusena, kui toetus vastab sealjuures tegevustoetuse tunnustele.

Eelnõuga on antud üleminekuaeg, kus uute reeglite järgi toetuste andmine algab alates 2027. aastast. Seega on vabaühendustel aega kohaneda.

Ebasoovitavad mõjud – vabaühendused, kelle tegevus on üles ehitatud riigilt saadud tegevustoetustele, ei pruugi enam toime tulla ja võivad oma tegevuse lõpetada.

6. Täpsustatakse ja täiendatakse kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ja riigieelarve vahelist seost.

Eelnõu kohaselt ei tehta suuri põhimõttelisi muudatusi KOVide rahastamise süsteemis. Kavandatavad muudatused tehakse lihtsustamise ja paindlikkuse eesmärgil. Tunnistatakse kehtetuks osad mittevajalikud sätted. KOVide jaoks on oluline rahastamissüsteemi stabiilsus, mis tagab iseseisva eelarve põhiseaduslikkuse garantii täitmise.

Eelnõuga täpsustatakse, et KOVidele antavad juhtumipõhised toetused⁵⁸ ei ole riigi ja üleriigilise omavalitsusliidu eelarve läbirääkimiste kohustuslik objekt. Lisatakse volitusnorm, et ministeeriumi eelarvest KOVidele tegevuskuludeks juhtumipõhiste toetuste andmiseks võib kehtestada ministri määruse. Nähakse ette säte nt sõjaolukorraks, mis võimaldab KOVidele võrreldes tavaolukorraga lihtsamini ülesandeid panna koos nende täitmiseks vajaliku rahastamisega.

Sihtrühm: ministeeriumid ja kohalikud omavalitsused.

Ministeeriumide jaoks tagavad muudatused selgemad õiguslikud alused KOVide rahastamise korraldamiseks. Lisaks suureneb paindlikkus riigieelarvest KOVidele toetuste eraldamisel ning muudatused arvestavad erinevate olukordadega. Nt ministeeriumid saavad kehtestada määruse juhtumipõhiste ja valemipõhiste tegevustoetuste andmiseks ministeeriumi eelarvetest.

KOVide jaoks on muudatused minimaalsed, sest igapäevast tööd ei mõjuta see, kas juhtumipõhised toetused on eelarve läbirääkimiste objektiks ja missuguse volitusnormi alusel toetusi antakse. Muudatus ei mõjuta KOVidele antavate juhtumipõhiste toetuste mahtu. Muudatustega ei vähendata KOVide võimalusi nende finantseerimise kujundamises kaasa rääkimisel.

Nt juhtumipõhine teede toetus KOVidele <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023301>; üürielarvute toetusmeede <https://www.riigiteataja.ee/akt/125042024005>

Mõju ulatus on väike, sest ei tehta suuri põhimõttelisi muudatusi KOVide rahastamise süsteemis ning kavandatavad muudatused on täpsustused lihtsustamise ja paindlikkuse eesmärgil. Eelkõige puudutavad muudatused juhtumipõhiseid toetusi, mille osakaal KOVide eelarvetes on väike.⁵⁹

Ministeeriumide jaoks tagavad muudatused erinevate olukordade jaoks õiguslikud alused KOVide rahastamise korraldamiseks. Lisaks suureneb paindlikkus riigieelarvest KOVidele toetuste eraldamisel. Ministeeriumide eelarvetes on KOVidele antavate juhtumipõhiste toetuste osakaal väike.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest reeglina on KOVide rahastamissüsteemi muudatused KOVidega läbi räägitud ja need on piisava ajavaruga ette teada. Muudatused puuduvad üksikuid detaile eelkõige riigieelarvest juhtumipõhiste toetuste andmisel ning need ei mõjuta KOVide igapäevast tööd.

Ministeeriumide jaoks tagavad muudatused paindlikud õiguslikud alused KOVidele toetuste eraldamisel. KOVide toetamine ei ole ministeeriumide peamine tegevus.

Mõjutatud sihtrühma suurus on suur, sest puudutab kõiki KOVe ja ministeeriume⁶⁰, kes tegelevad KOVide toetusfondi rahade ja muude toetuste jaotamisega

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Antud eelnõu eesmärk on KOV rahastamisel paindlikkust juurde anda ministeeriumite jaoks. KOVidele eraldatakse raha jätkuvalt õigusaktide alusel ning riigi rahade väärkasutamise risk ei muutu (ei suurene).

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

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ja kohaliku omavalitsuse üksustele otseseid tulusid ega kulusid. Kuna võiks riigieelarvevahendite kasutust eelnõuga tõhustatakse, sh seadustatakse võimalus valesti kasutatud toetusi tagasi nõuda, siis kaudselt võib see kaasa tuua teatava efektiivsuse kasvu riigieelarve vahendite kasutamisel.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga kavandatakse järgmised uued volitusnormid:

- 1) paragrahvi 53² lõige 3 – tegevustoetuse jaotamise põhimõtete ja korra kehtestamine valdkonna eest vastutava ministri määrusega.
- 2) paragrahvi 53³ lõige 3 – sotsiaaltoetuse andmise tingimuste ja korra kehtestamine valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Muudetakse RES § 53¹ lõikes 1 sisalduvat toetuse andmise tingimuste volitusnormi sõnastust, piirates selle sätte alusel toetuste andmist edaspidi üksnes projektipõhiste toetustega.

Kui valdkonna eest vastutavad ministrid on selle volitusnormi alusel andnud toetusi, mis kvalifitseeruvad tegevustoetuseks või RES tähenduse sotsiaaltoetusteks, siis tuleb senised

⁵⁹ Nt 2024. a oli juhtumipõhiste toetuste osakaal 6% KOVide sissetulekutest.

⁶⁰ KOVidele suurimad juhtumipõhiste toetuste andjad 2024. a olid Haridus- ja Teadusministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kliimaministeerium ja Kultuuriministeerium kogusummas 134 mln eurot.

määrused muuta. Selleks on seaduse üleminekusätete kohaselt aega kuni 2026. aasta 31. detsembrini.

Rakendusakti kavandeid ei ole võimalik käesolevas seletuskirja lisa esitada, kuivõrd 2025. aasta septembri alguse seisuga kehtib Riigi Teataja andmetel 158 RES § 53¹ lõike 1 alusel antud määrust. Samuti ei ole võimalik koostada rakendusakti kavandit § 53² lõikes 3 ja § 53³ lõikes 3 sätestatud volitusnormi tarbeks, sest iga minister kehtestab toetuse andmise tingimused lähtuvalt ministeeriumi poliitika kujundamise vajadustest ning lähtuvalt riigieelarves toetusteks eraldatud vahenditest.

Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks RES § 48 lõike 5 volitusnorm, mille kohaselt on seni olnud Vabariigi Valitsusel pädevus kehtestada RES § 48 lõikes 4 nimetatud määrusega ka toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad, kui toetusfondis on riigieelarvega määratud üheaastase kestusega toetus, mille jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ei ole seadusega sätestatud.

Muuta tuleb [rahandusministri 27. detsembri 2021. a määrust nr 50 „Eelarveklassifikaator“ Lisa 4](#), tuues välja eelarve kontode all toetused liikide kaupa – sotsiaaltoetused, projektipõhised toetused ja tegevustoetused. Kehtiva lisa kohaselt on kulu kontode all „sotsiaaltoetused“ ja „muud toetused“.

Kavand:

Kulud (K)	Sotsiaaltoetused	41
	Projektipõhised toetused	450
	Tegevustoetused	452
	Tööjõukulud	50
	Majandamiskulud	55
	Muud tegevuskulud	60

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. detsembril 2025. Selleks, et eelnõus toodud sätted saaksid vastuvõtmise järgselt kehtida 2026. aasta riigieelarve suhtes, peab eelnõu olema vastu võetud ja jõustunud enne 1. jaanuari 2026. Jõustumise aeg on planeeritud eeldatavat eelnõu menetlemise aega arvestades.

Üleminekusätete kohaselt kohaldatakse 2025. aasta 1. detsembril jõustunud redaktsiooni § 58 lõiget 5 esimest korda 2025. aasta riigieelarvele ning § 26 lõikeid 5¹ ja 8, § 56 lõikeid 1, 2² ja 2³ ning § 58 lõiget 1 kohaldatakse esimest korda 2026. aasta riigieelarvele.

Eelnõus sätestatud riigisiseseid toetusi planeeritakse käesolevas seaduses sätestatud toetuse liikide kaupa esimest korda 2027. aasta riigieelarves.

Riigisiseste toetuste, mida on antud ilma käesolevast seadusest või muust õigusaktist tuleneva aluseta, ja RES alusel riigisiseste toetuste andmine tuleb RES 2025. aasta 1. detsembril jõustunud redaktsiooniga kooskõla viia hiljemalt 2026. aasta 31. detsembril, välja arvatud kui RES § 53¹ lõike 1 alusel enne 2025. aasta 1. detsembrit kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määruse alusel läbi viidatavatele pooleli olevatele toetuste andmise menetlused,

kasutamine, aruandlus ja kontroll, millele kohaldatakse RES ja selle alusel kehtestatud määruse enne 2025. aasta 1. detsembrist kehtinud redaktsiooni.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantseleile, põhiseaduslikele institutsioonidele, Eesti Pangale, Eelarvenõukogule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Kooskõlastamise käigus esitasid arvamusi ka Andmekaitse Inspeksioon, Vabariiklaste Liit, Sotsiaalkindlustusamet ja Riigi Tugiteenuste Keskus. Kooskõlastamisel saadud tagasiside ja märkustega arvestamine on seletuskirja lisas olevas kooskõlastustabelis.

Algatab Vabariigi Valitsus . septembril 2025. a

(allkirjastatud digitaalselt)