

Alusharidusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõuga sätestatakse alusharidusseaduses (edaspidi *AHS*) alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse jaotamise aluseks olevad arvnäitajad, tagades, et toetuse jaotamine põhineb seaduses kindlaks määratud alustel. Eelnõuga ei muudeta alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse eesmärki ega toetuse eraldamise seniseid põhimõtteid.

1.1. Sisukokkuvõte

29.12.2025 jõustus Riigikogus 03.12.2025 vastu võetud riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse muutmise seaduse muutmise seadus¹.

Riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) muudatuste kohaselt eraldatakse kohalikele omavalitsustele ajutised toetused edaspidi ministeeriumite eelarvetest, mistõttu tunnistati *RES*-i muudatustega kehtetuks ka *RES* § 48 lõige 5. Nimetatud säte võimaldas kehtestada Vabariigi Valitsuse 06.02.2015. a määrusega „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“² (edaspidi *toetusfondi määrus*) toetusfondist eraldatavate toetuste jaotamise aluseks olevaid arvnäitajaid juhul, kui need ei olnud seaduses sätestatud.

Lastehoius ja lasteaias töötavate õpetajate (edaspidi *alusharidusõpetajad*) tööjõukulude toetust makstakse riigieelarvest, kuid tööjõukulude toetuse jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ei ole *AHS*is sätestatud. Toetust on seni eraldatud toetusfondi määruse alusel, tuginedes *RES* § 48 lõikele 5. Selle sätte kehtetuks tunnistamise tõttu tuleb toetuse riigieelarvest eraldamiseks sätestada vastavad arvnäitajad *AHS*is.

*RES*i muutmise seaduse kohaselt jõustub *RES* § 48 lõike 5 kehtetuks tunnistamine 1. jaanuaril 2027. Hilisem jõustumistähtaeg on ette nähtud selleks, et Haridus- ja Teadusministeerium jõuaks eelnõu välja töötada ning Vabariigi Valitsus saaks selle Riigikogule esitada.

Eelnõuga sätestatakse alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse jaotamise aluseks olevad arvnäitajad alusharidusseaduses.

Eelnõuga kavandatud muudatused ei suurenda ega vähenda ettevõtjate, inimeste ega vabaihenduste halduskoormust, sest eelnõu ei kehtesta neile uusi kohustusi.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Haridus- ja Teadusministeeriumi alus- ja põhihariduse osakonna vanemnõunik Maila Rajamets (maila.rajamets@hm.ee, telefon 735 0667) ja õigusosakonna õigusnõunik Kristel Möller (kristel.moller@hm.ee, telefon 735 0102).

¹ RT I, 19.12.2025, 1.

² RT I, 23.12.2025, 10.

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õigusosakonna õigusnõunik Kristel Möller.

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit (anu.rooseniit@keeletoimetus.ee).

1.3. Märkused

Muudetakse alusharidusseaduse tervikteksti, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 01.07.2025, 2.

Eelnõu ei ole seotud ühegi Riigikogu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on sätestada õiguslik alus alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse eraldamiseks kohalikele omavalitsustele alates 2027. aastast.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju³.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täpsustatakse ja täiendatakse AHS § 46 lõiget 2 kahes aspektis. Esiteks lisatakse sättesse lauseosa „*ja riigieelarveliste vahendite olemasolul*“. Eesmärk on täpsustada kehtiva sätte mõtet⁴, et viia see kooskõlla riigieelarvelise rahastamise üldpõhimõtetega.

Teiseks täiendatakse toetuste loetelu. Kehtiva sõnastuse kohaselt võib toetust anda õpetajate täienduskoolituseks, eesti keele õppeks ja õppevara soetamiseks. Sättesse lisatakse toetus „*õpetajate tööjõukulude katmiseks*“. Õpetajate tööjõukulude toetust antakse kohaliku omavalitsuse üksustele alusharidusõpetajate töötasu osaliseks katmiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse alusharidusseaduse § 46 uute lõigetega lõikega 2¹–2³.

Lõikes 2¹ sätestatakse lõikes 2 nimetatud õpetajate tööjõukulude toetuse arvestamise arvnäitajad ning toetuse kasutamise võimalused. Toetuse arvestamise ja jaotamise sisulisi muudatusi ei tehta. Muudatuse kohaselt põhineb toetuse jaotamine edaspidi toetusfondi määruse asemel seaduses kindlaks määratud arvnäitajatel. Arvnäitaja ehk numbriline näitaja on konkreetne arvandmetel

³ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, [§ 1 lõige 2 punkt 5](#).

⁴ Vt [AHSi seletuskiri](#), lk 84.

põhinev suurus, mis iseloomustab mingit nähtust, protsessi või suurust (nt arv, keskmine, summa, määr). Arvnäitaja on antud juhul nii rahaline summa kui ka laste arv.

Kehtiva toetusfondi määruse⁵ § 1² lõike 1 kohaselt koosneb alusharidusõpetajate tööjõukulude toetus kahest komponendist, millest üks on tasandustoetus ja teine lapsepõhine toetus. Sama põhimõtte sätestatakse nüüd seaduses.

Alates 2024. aastast on alusharidusõpetajate tööjõukulude toetus 16 mln eurot. 2027. aasta ja järgnevate aastate riigipoolse toetuse suurendamine või muutmine on valitsuse poliitiline otsus, mis tehakse riigieelarve koostamise käigus.

Uues lõikes 2¹ kirjeldatakse, kuidas toetust arvestatakse kahes osas:

1) üks osa on õpetajate töötasu ühtlustamise lisakulude osaliseks katmiseks eraldatud summa. See osa on kehtivas määruuses nimetatud kui tasandustoetus. See on fikseeritud summa, mis on leitud 2017. aasta andmete alusel, võttes aluseks 2017. aasta kohaliku omavalitsuse üksuse lasteaiaõpetaja alammäära ning 2018. aasta riigi kehtestatud õpetaja töötasu alamäära vahe, korrutades selle vahe õpetajate arvuga ning kattes sellest puudujäägist 67%;

2) teise osa moodustavad toetuse ülejäänud vahendid, mis jaotatakse proportsionaalselt valla või linna territooriumil elavate munitsipaal- ja eralastehoidudes ning munitsipaal- ja eralasteaedades käivate laste arvule. See osa on kehtiva määruuse järgi nn lapsepõhine toetus. Kasutatud on sõnaühendit „ülejäänud vahendid“, sest kogutoetuse summa 16 mln eurot võib riigieelarves muutuda.

Tasandustoetus on igal aastal sama – 9,2 mln eurot. Lapsepõhine toetus moodustub 2026. aastal 107,38 eurot lapse kohta.

Toetuse esimene, fikseeritud osa on arvutatud järgmiselt: tasandustoetuseks arvestati 2017. aastal 85% ja 2018. aastal 67% arvestuslikust lisakulu vajadusest koos tööjõukuludega kaasnevate maksude ja sotsiaalkindlustusmaksetega. Arvestusliku lisakulu vajadus 2017. aasta septembrist detsembrini ja 2018. aastal leiti, korrutades vastavaks perioodiks nõutud alammäära ja kohaliku omavalitsuse üksuses 2017. aasta 1. aprilli seisuga kehtinud kõrgharidusega lasteaiaõpetaja töötasu alammäära vahe munitsipaallasteaedade lasteaiaõpetajate ametikohtade arvuga eelneva aasta 10. novembri seisuga Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) andmetel. Alates 2018. aastast loetakse tasandustoetus võrdseks 2017. aasta kohta arvutatud tasandustoetusega. Tasandustoetuse arvutamisel võeti arvesse, et ühinemise tulemusena ei saaks ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kokku vähem toetust võrreldes olukorraga, kus nad ei oleks ühinenud.⁶ Seda valemit seaduses lahti ei kirjutata põhjusel, et summa on fikseeritud alates 2018. aastast.

Toetuse teine osa (ülejäänud vahendid) arvutatakse igal aastal uuesti järgmiselt:

Kogu toetus riigieelarves 16 000 000 – 9 199 123 tasandustoetus (fikseeritud osa) = 6 800 878 lapsepõhine toetus kokku.

2026. a: lapsepõhine toetus kokku 6 800 878 / 63 355 laste arv = 107,37946 toetus lapse kohta.

⁵ Vabariigi Valitsuse 06.02.2015. a määrus „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ – [RT I, 23.12.2025, 10](#).

⁶ Samas, § [1² lõige 2](#).

Tabel 1. Toetuse arvestus 2026

Lasteaialaste arv KOV+ ERA 10.11.2025 EHIS				Toetus 2025
	Tasandustoetus	Lapsepõhine toetus	KOKKU	
63 335	9 199 123	6 800 878	16 000 000	16 000 000

Lõikes 2² nähakse ette, et „toetust võib kasutada ka tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks või tugiteenuste kättesaadavuse tagamiseks“. Sellega tuuakse seaduse tasandile seni toetusfondi määrmuses sätestatud võimalus kasutada toetust ka tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks või tugiteenuste kättesaadavuse tagamiseks.

Lõikes 2³ sätestatakse, et toetuse jaotamise ja kasutamise täpsemad tingimused ning korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Silmas on peetud toetusfondi määrmust, millesse lisatakse käesolev volitusnorm.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse seaduse jõustumise aeg 1. jaanuar 2027.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi või muudetud termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Seni toetusfondi määrmuse tasandil sätestatud alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse jaotamise aluseks olevad arvnäitajad sätestatakse seaduse tasandil, sest senine alus, RES § 48 lõige 5, mis võimaldas toetust maksta toetusfondi määrmuse alusel, tunnistatakse alates 01.01.2027 kehtetuks.

Mõju munitsipaallastehoidudes ja -lasteaedades töötavatele õpetajatele

Muudatusel ei ole alusharidusõpetajate jaoks vahetut mõju, sest ei muudeta tööjõukulude toetuse eesmärki, suurust ega jaotamise seniseid põhimõtteid ning eelnõust ei teki õpetajatele uusi õigusi ega kohustusi. Muudatuse kaudne mõju seisneb selles, et kuna seni määrmuses sätestatud toetuse jaotamise alused sätestatakse edaspidi seaduses, siis suurendab see regulatsiooni selgust ja õiguskindlust.

Mõju kohalikele omavalitsustele

Kohaliku omavalitsuse üksustele tähendab muudatus eeskätt selgemat prognoositavust. Eelnõu ei muuda toetuse aluseks olevaid arvnäitajaid ega jaotamise põhimõtteid. Eelnõu ei loo uusi ülesandeid ning seetõttu ei ole oodata ka täiendavat halduskoormust.

Mõju riigile

Riigi jaoks tagab eelnõu toetuse eraldamise ja jaotamise õiguspärase aluse ning vähendab regulatsiooni lünklikkusest tulenevaid riske. Antud muudatus ei mõjuta riigieelarvet, kuna eelnõu ei muuda toetuse eesmärki ega loo uut rahastuskohustust, vaid annab senisele seadusliku aluse. Arvestada tuleb, et arvnäitajate hilisem muutmine eeldab seaduse muutmist (mitte üksnes määruse muutmist), mis võib vähendada paindlikkust ja suurendada riigi normiloomekoormust. Peamine rakendusrisk on arvnäitajate tõlgendamise ühtlus 2027. aasta alguses. Seda riski maandab seadusemuudatuse ja rakendusakti samaaegne jõustumine uue eelarveaasta alguses 01.01.2027.

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

Eelnõu rakendamisega täiendavaid tegevusi, kulusid ega ka tulusid riigile ega kohalikele omavalitsustele ei kaasne. Eelnõuga ei muudeta kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse eesmärki, jaotamise aluseid ega toetuse suuruse kujunemise põhimõtteid. Muudatus on normitehniline ning tuleneb vajadusest viia alusharidusseadus kooskõlla riigieelarve seadusega.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks tuleb muuta Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määrust nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“⁷, sest praegu on alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse maksmise arvnäitajad kehtestatud selles määruses. Rakendusakti kavand on esitatud eelnõu seletuskirja lisas.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu järgi jõustub seadus 2027. aasta 1. jaanuaril, sest jõustumine peab toimuma RES § 48 lg 5 kehtetuks tunnistamise jõustumisega samal ajal, et oleks õiguslik alus maksta kohaliku omavalitsuse üksustele alusharidusõpetajate tööjõukulude toetust.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning Justiits- ja Digiministeeriumile.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Eesti Linnade ja Valdade Liit, Justiits- ja Digiministeerium ning Rahandusministeerium. Kooskõlastustabel on esitatud seletuskirja lisas.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2026. a

⁷ RT I, 23.12.2025, 10.