

Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Seaduse eesmärk ja sissejuhatus

Eelnõuga parandatakse riigieelarve läbipaistvust, muutes riigieelarve seadust selliselt, et tagada täielik üleminek kulu- ehk sisendipõhisele eelarvele, kulude tegevus- ja tulemuspõhine väljund jääks alles üksnes seletuskirja lisasse. Põhiseaduse § 115 kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Käesolev tähendab, et esitatud aastaeelarves peavad olema välja toodud riigi kõik tulud ja kulud nende majandusliku sisu järgi ja asutuste kaupa. See omakorda annab võimaluse aru saada maksumaksja raha proportsionaalsest kasutusest - kui palju ennustatavalt laekub raha näiteks maksudelt ja riigivaralt, kui suured on kulutused erinevatele toetustele, pensionidele, tervishoiusüsteemile ja kõigile teistele valdkondadele. Viimastel aastatel kasutusele võetud tegevuspõhine eelarve ei vasta mainitud nõuetele ja põhiseadusele ega täida ka praeguse valitsuse koalitsioonileppe eesmärke, mille kohaselt parandatakse riigieelarve läbipaistvust juba alates 2025. aastast. Tegevuspõhist eelarvet on kritiseerinud nii õiguskantsler Ülle Madise kui riigikontrolör Janar Holm. Kulupõhisele eelarvele üleminek tagaks lisaks läbipaistvusele ka Riigikogu rolli suurenemist eelarve arutlusel, mis on omakorda õigusriigi üks olulisemaid printsiipe. Samuti distsiplineeriks antud muudatus ministeeriumeid, aidates vältida olukordi, kus avastatakse kümneid miljoneid, teadmata nende otstarbest.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seadusena kehtestatud aastaeelarve peab panema maksumaksja raha kasutamisele kontrollitavad piirid. Kehtiv riigieelarve baasseadus ei kohusta enam esitama aastaeelarvet, milles on kõik riigi tulud ja kulud nende majandusliku sisu järgi ja asutuste kaupa. See aga tähendab, et pole võimalik kulude otstarbekust hinnata ega valikuid teha nii, nagu põhiseadus ette näeb ning riigikogu roll nõuab. Kui riigieelarve on sedavõrd suure üldistusastmega, et sellest ei nähtu, kuhu ja kuidas raha tuleb kulutada, siis ei ole järgitud seaduslikkuse ja olulisuse põhimõtet (PS § 3) ning tagatud pole võimude lahusus ega võimuharude vaheline tasakaal (PS § 4).

Riigieelarve koostamisel tuleb arvestada riigivalitsemise läbipaistvuse ja eelarvemenetluse avalikkuse printsiibiga. Läbipaistvuse printsiip on seotud eelarve arusaadavusega: eelarve, mis ei ole läbipaistev, ei saa olla ka arusaadav. Avalikkuse printsiip tähendab seda, et avalikkusel oleks võimalus teostada kontrolli raha kasutamise üle. Avalikkuse kontroll saab tõhusalt toimida aga üksnes siis, kui eelarve on arusaadav. Vastasel juhul ei ole valijatel võimalik kontrollida valimislubaduste täitmist või poliitilisi otsuste mõju eelarve kujunemisele, olgu selleks uute maksude kehtestamine või kärped.

Kulupõhine eelarvestamine on näiteks Soomes, Hollandis, Saksamaal, Suurbritannias, Kanadas. Saksamaal on tehtud jõupingutusi eelarveprotsessi veelgi läbipaistvamaks muutmiseks, sealhulgas digitaalsete platvormide ja avatud andmete kasutuselevõtt. Hollandis oli kasutusel tulemuslikkuse eelarvestamise mudel, kuid see vähendas eelarve läbipaistvust kulude osas, kuna detailne kululiigendus jäi tagaplaanile. Pärast kriitikat tehti muudatusi, et suurendada kulude läbipaistvust, kombineerides kulupõhist ja tulemuslikkuse eelarvestamist. See aitas parandada nii eelarve arusaadavust kui ka parlamentaarset kontrolli.

Rootsi kasutab kulupõhist eelarvestamist koos tulemusindikaatoritega. See võimaldab jälgida nii kulusid kui ka saavutatud tulemusi. Eelarve esitus on selge ja detailne, võimaldades parlamendil teha põhjalikke analüüse.

Antud eelnõuga soovitakse tagada kulu- ehk sisendipõhisele eelarvele üleminek, tulemusvaldkonnad ja - indikaatorid oleksid esitatud seletuskirja lisas.

RES täiendamine lõigetega 5¹, 5², 5³, 5⁴, 5⁵. Käesoleva eelnõuga tunnistatakse kehtetuks sätted, millega riigieelarves liigendatati kulusid tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste kaupa. Selles asemel sätestatakse kindlad kulu-, tulu, investeeringute ja finantseerimistehingute read, mis peavad olema riigieelarves iga riigiasutuse puhul välja toodud. Aluseks on võetud rahandusministri 27. detsembri 2021. a määruse nr 5 „Eelarveklassifikaator“ lisa 4. Selle alusel tulused liigendatakse:

- 1) maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed;
- 2) riigilõivud;
- 3) tulud majandustegevusest;
- 4) üüri- ja renditulud, õiguste müügitulu, muu toodete ja teenuste müük;
- 5) saadud kodumaine toetus;
- 6) saadud välistoetus;
- 7) tulud põhivara ja varude müügist;
- 8) trahvid ja muud varalised karistused;
- 9) keskkonnatasud, saastetasud;
- 10) muud tegevustulud;
- 11) tulems osalustelt;
- 12) tulu hoiustelt ja väärtpaberitelt;
- 13) muud finantstulud.

Kulusid liigendatakse:

- 1) tööjõukulud;
- 2) majandamiskulud;
- 3) sotsiaaltoetused;
- 4) investeeringutoetused;
- 5) muud toetused;
- 6) finantskulud;
- 7) muud kulud, sealhulgas amortisatsioonikulu.

Investeeringuid liigendatakse:

- 1) materiaalse ja immateriaalse põhivara soetused;
- 2) käibemaksukulu põhivara soetustelt;

Finantseerimistehinguid liigendatakse:

- 1) lühiajalised finantsinvesteeringud;
- 2) laenunõuded;
- 3) osalused avaliku sektori- ja sidusüksustes;
- 4) pikaajalised finantsinvesteeringud, sh osalused rahvusvahelistes organisatsioonides
- 5) finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine

6) laenukohustised;

7) käibemaksukulu finantseerimistehingutelt.“

Lisaks lisatakse eelnõusse täpsustus, mille kohaselt, kui liigendatud toetuse või kulu maksumus on 500 000 eurot või rohkem liigendatakse toetus või kulu täiendavalt selle otstarbe alusel. Käesolev säte lisab riigieelarvele läbipaistvust ja arusaavust ning ennetab olukorda, kus esitatakse üldised tulu- ja kuluread täpsema selgitusteta. Vähemalt 500 000 euro suuruse kulu või toetuse puhul tuleb seda täiendavalt liigendada, kirjutades lahti, kuidas raha täpselt kasutatakse ning mille jaoks on see mõeldud. Juhul, kui on kulu, mida pole võimalik kuidagi liigendada 500 000 euroni (nt tanki ost), tuleb see kulurida väga konkreetse selgitusega eraldi välja tuua.

Lisaks viiakse käesoleva eelnõuga ministriumide valitsemisalade kulude liigendus tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste kaupa üle seletuskirja lissasse. Koosmõjus eelnevate muudatustega saab sellega tagatud, et riigieelarve seaduses endas esitatakse läbipaistvalt ja arusaadavalt kõik kulu- ja tuluread, mille vastuvõtmisel kohustuvad ministriumid neid järgima, ning seletuskirjas saab hinnata ministriumide tulemusvaldkondi ja programmi tegevusi ning nende üldist täitmist.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

5. Seaduse mõjud

Eelnõu tulemusel muutub riigieelarve tulu- ja kulupõhiseks, mis täidab riigieelarve läbipaistvuse ja avalikkuse printsiipi. Ministriumide valitsemisalades hakatakse detailsetelt välja tooma kõiki tulu- ja kuluridasid, mis võimaldavad paremini analüüsida maksumaksja raha kasutamise otstarbekust ja proportsionaalsust. Riigikogu liikmetel tekib võimalus esitada muudatusettepanekuid ning osaleda riigieelarve menetlemise ja otsustamise protsessis, nagu põhiseadus seda ette näeb.

6. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Täiendavaid kulusid seaduse rakendamine kaasa ei too.

7. Seaduse jõustumine

Kuivõrd põhiseaduse kohaselt esitatakse riigieelarve Riigikogule kolm kuud enne eelarveaasta algust, ei ole võimalik käesolevat seadust kohaldada 2025. aasta riigieelarve suhtes, kuivõrd see tähendaks uue eelarve esitamist PS sätestatud tähtaega rikkudes. Seetõttu seaduse jõustumise tähtajaks määratakse 1. jaanuar 2025. aasta ja seadust kohaldatakse esmakordselt 2026. aasta riigieelarve seaduse suhtes.

Algatab Eesti Keskerakonna fraktsioon

7. oktoober 2024



Lauri Laats

Eesti Keskerakonna fraktsiooni esimees