

Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja
Põllumajandusministeerium

Meie 23.04.2025 nr 2-1/80159/2

Märgukiri vajaduse kohta parandada omavalitsuste rahastamise õigusselgust ja läbipaistvust

Austatud regionaal- ja põllumajandusminister

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ülesanne on koordineerida omavalitsuspoliitikat. Muude valdkondade seas on ministeeriumi tegevuse eesmärk tugevdada kohaliku omavalitsuse võimekust korraldada ja juhtida kohalikku elu, s.o omavalitsuste autonoomiat. Riik loob omavalitsusülesannete täitmiseks rahastamissüsteemi, mis peab olema piisav ja paindlik ning andma omavalitsustele vabaduse ise otsustada, kuidas oma ülesandeid täita. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta näeb ette, et raha eraldamise üle peetakse omavalitsustega läbirääkimisi, ning kui võimalik, ei seosta riik omavalitsustele eraldatavat raha konkreetsete projektide finantseerimisega.

Riigikontroll viis läbi auditi, et hinnata omavalitsuste toetusprojektide rahastamise mahtu ja korraldust. Selgus, et lisaks riigieelarves ettenähtud tasandus- ja toetusfondile ning selgelt juhtumipõhise toetusena määratletud toetustele, mis on osa omavalitsuste rahastamise süsteemist (riigieelarve baasseaduse § 46) ning mille üle peab Vabariigi Valitsus omavalitsuste ja nende üleriigilise liiduga läbirääkimisi, on omavalitsused ministeeriumitelt ja nende valitsemisala asutustelt saanud olulisel määral ka muid riigisiseseid toetusi. Neid on makstud näiteks valdkondlike eriseaduste alusel, riigisiseste toetusprogrammide raames (riigieelarve baasseaduse § 53¹) või ka programmideväliselt ja nendega seoses täheldas Riigikontroll põhimõttelisi probleeme.

Perioodil 01.2023–06.2024 maksti 128 toetusmeetmest kokku 141,2 mln eurot, mille saaja oli valla- või linnavalitsus või muu omavalitsusasutus. Meetmeid leidis kõikide ministeeriumide valitsemisalades, v.a Justiits- ja Digiministeerium. Omavalitsustele maksti toetust ministeeriumi valitsemisala eelarvest nii, et toetuse tingimused ja kasutuseesmärgi määras valdkonna minister.

Erinevaid toetusi ja toetusprogramme oli palju ja erinevas vormis – oli nii otsetoetusi konkreetsele omavalitsusele, oli omavalitsustele kui sihtrühmale suunatud toetusi, kuid oli ka toetusi, millele omavalitsused konkureerisid koos era- ja kolmanda sektoriga. Oli toetusi, mida maksti omavalitsustele investeringuteks, aga ka toetusi, millest rahastati omavalitsuslike ülesannete täitmise püsikulu. Võimatuks osutus muid toetusi eristada juhtumipõhistest toetustest, mille üle tuleb riigieelarve menetlemise käigus omavalitsustega läbirääkimisi pidada. Auditis detailsemalt analüüsitud Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalades tuvastatud toetusmeetmete nimekiri on käesoleva märgukirja lisas.

Selgus samuti, et riigieelarve põhjal jääb toetuste lai valik, täpsem sisu ja toetatavad tegevused paljuski varju. Näiteks eespool nimetatud detailsemalt analüüsitud kolme ministeeriumi puhul jäi

2023. ja 2024. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjade põhjal ebaselgeks, mis kaalutlustel esitati seletuskirjas info vaid osa toetusmeetmete kohta ning mis põhjustel puudus info iga kolmanda toetusmeetme kohta.

Riigikontrolli arvates on kohalike omavalitsuste toetamise süsteem viimastel aastatel kujunenud järjest enam isevooluteed ja korrapäratult, eriti alates 2017. aastast, kui riigieelarve baasseadusesse lisati § 53¹ kujul riigisisese toetusprogrammi regulatsioon. Ministeeriumide ja riigiasutuste eelarvetest erinevatel õiguslikel alustel makstavad toetused on muutnud omavalitsuste rahastamise läbipaistmatuks. Ei ole selge, milliseid toetusi Regionaal- ja Põllumajandusministeerium käsitleb omavalitsuste rahastamise süsteemi osana, kuidas teeb kindlaks, kas rahastamissüsteem tagab võimaluse piisavas ulatuses täita kõiki omavalitsustele pandud ülesandeid, või kuidas suunab süsteemi, et omavalitsustele oleks loodud võrdsed rahastamistingimused ja ei piirataks põhjendamatult omavalitsuste autonoomiat. Samuti ei ole arusaadav, kuidas regionaal- ja põllumajandusminister kui valitsuskomisjoni juht saab omavalitsustega peetavatel riigieelarve läbirääkimistel üldse hinnata, kas neid läbirääkimisi peetakse kõigi riigieelarve baasseaduses (§ 46) ettenähtud toetuste üle.

Riigikontroll leiab, et initsiatiiv süsteemi korrastamiseks peab tulema Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt, kelle vastutusalas on omavalitsuspoliitika kujundamine.

Riigikontroll soovib regionaal- ja põllumajandusministril

- luua selgus, millist osa omavalitsustele makstavast toetusrahast arvestatakse omavalitsuste rahastamise süsteemi osaks, mille üle peetakse omavalitsustega läbirääkimisi;
- leida lahendus, millal on põhjendatud anda omavalitsustele toetusi väljaspool nende rahastamissüsteemi ning kuidas tagada, et valdkondlikel eesmärkidel antavate toetustega piirataks omavalitsuste enesekorraldusõigust vajalikel juhtudel ja määral minimaalselt.

Palume esitada Riigikontrollile oma seisukoht ülal kirjeldatud probleemi ja selle lahendamiseks kavandatavate meetmete kohta hiljemalt 23.05.2025.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Lisa: Detailsemalt analüüsitud toetused, mis Riigikontroll tuvastas Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalades perioodist 01.2023–06.2024

Tambet Drell
Tambet.Drell@riigikontroll.ee