

Alusharidusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

29.12.2025 jõustus Riigikogus 03.12.2025 vastu võetud riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse muutmise seaduse muutmise seadus.¹ Nimetatud seadusega viiakse ellu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärgid parandada riigi finantsjuhtimise kvaliteeti, suurendada riigieelarve läbipaistvust ning tagada selgem ja prognoositavam õigusruum kohalike omavalitsuste rahastamisel.

Riigieelarve seaduse muudatustega täpsustatakse kohalikele omavalitsustele antavate toetuste liigitust ning eristatakse püsivad toetused ajutistest ja juhtumipõhistest toetustest. Selle loogika kohaselt nähakse ette, et ajutised toetused eraldatakse edaspidi ministeeriumite eelarvetest, mistõttu tunnistati kehtetuks riigieelarve seaduse (edaspidi *RES*) § 48 lõige 5. Nimetatud säte võimaldas seni kehtestada toetusfondi määrusega toetusfondist eraldatavate toetuste jaotamise aluseks olevaid arvnäitajaid juhul, kui need ei olnud seaduses sätestatud.²

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

Arvestades vajadust tagada toetuse maksmise järjepidevus ja õigusselgus, nähti RESi muutmisel ette, et § 48 lõike 5 kehtetuks tunnistamine jõustub 1. jaanuaril 2027, et Haridus- ja Teadusministeerium saaks välja töötada ja Vabariigi Valitsus esitada Riigikogule AHSi muutmise eelnõu, millega lisatakse alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse arvnäitajad seadusesse.

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.

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga sätestatakse AHSis alusharidusõpetajate tööjõukulude 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 [RT I, 19.12.2025, 1.](#)

² 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.](#)

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja valmistas ette Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduspoliitika osakonna alushariduse valdkonna juht Maila Rajamets (maila.rajamets@hm.ee, telefon 7350 667) ja õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Kristel Möller (kristel.moller@hm.ee, telefon 7350 102).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Kristel Möller.

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 kooskõlas riigieelarve seadusega sätestada õiguslik alus alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse eraldamiseks kohalikele omavalitsustele alates 2027. aastast.

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 sõnaühend *võimaluse korral*, millega täpsustatakse, et toetuse andmine sõltub riigieelarves ette nähtud vahenditest. See on ka kehtiva sõnastuse mõte.³ Tegemist on normitehnilise muudatusega, millega viiakse säte 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*.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse alusharidusseaduse § 46 uue lõikega 2¹, millega sätestatakse lõikes 2 nimetatud õpetajate tööjõukulude toetuse arvestamise arvnäitajad ning toetuse kasutamise võimalused. Kehtiva arvestamise ja jaotamise osas sisulisi muudatusi ei tehta. Muudatuse järgselt põhineb toetuse jaotamine seaduses kindlaks määratud arvnäitajatel.

³ Vt [AHSi seletuskiri](#), lk 84.

Lõike esimeses lauses nähakse ette, et õpetajate tööjõukulude toetuse arvestamise aluseks on *õpetaja töötasu ühtlustamise lisakulude osaliseks katmiseks eraldatud toetus*. Sellega sätestatakse seaduse tasandil õpetajate tööjõukulude toetuse arvestamise alus. Seni lähtuti toetusfondi määru reguleerimisest.

Lõike teises lauses sätestatakse, et *toetuse ülejäänud vahendid jaotatakse proportsionaalselt valla või linna territooriumil elavate munitsipaal- ja eralaste hoidudes ning munitsipaal- ja eralaste aedades käivate laste arvule*. Sättega kirjeldatakse, kuidas lisakulude osaliseks katmiseks raha eraldatakse. See arvestus on lähtuvalt kehtiva toetusfondi määru reguleerimisest tehtud 2017. aasta põhjal. Seda osa makstakse eelmise aasta mahus, sest see ei muutu.

Lõike kolmandas lauses nähakse ette, et *toetust võib kasutada ka tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks või tugiteenuste kättesaadavuse tagamiseks*. Sellega tuuakse seaduse tasandile seni toetusfondi määru sätestatud võimalus kasutada toetust ka tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks või tugiteenuste kättesaadavuse tagamiseks.

Riigieelarvest antakse kohalikele omavalitsustele toetust õpetajate tööjõukulude kandmiseks toetusfondist (RES § 46 lõige 1 punkt 2). Toetusfond on kohalikele omavalitsustele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks antav toetus, mida jaotatakse ainult arvnäitajate alusel (RES § 48 lõige 2). Toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad sätestatakse seadusega (RES § 48 lõige 3), kõnealuse toetuse puhul AHS § 36 uue lõikega 2¹. Toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ning korra kehtestab Vabariigi Valitsus määru (RES 48 lõige 4).⁴ Toetust antakse kohalikele omavalitsustele alusharidusõpetaja töötasu alammäära tõstmisega kaasnevate lisakulude osaliseks katmiseks, ning ülejäänud osa jaotatakse kohalike omavalitsuste vahel proportsionaalselt eelkooliealiste laste arvule (teatud erisusega 2026. aastaks⁵).

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

Mõju kohalikele omavalitsustele

⁴ 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](#).

⁵ Samas, § 10 lõige 21 - Lastehoiu ja lasteaia õpetajate tööjõukulude toetuse jaotamisel 2026. aastal ei arvestata munitsipaal- ja eralaste hoidudes käivate laste arvuga.

Kohaliku omavalitsuse üksustele tähendab muudatus eeskätt selgemat prognoositavust. Eelnõu ei muuda toetuse aluseks olevad 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 ja vähendab regulatsiooni lünklikust 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 lasteaiaõpetajate tööjõukulude eesmärki, jaotamise aluseid ega toetuse suuruse kujunemise loogikat. 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“, sest praegu on alusharidusõpetajate tööjõukulude toetuse maksmise arvnäitajad kehtestatud selles määruises.⁶ Rakendusakti kavand on esitatud eelnõu seletuskirja lisas.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu järgi jõustub seadus 2027. aasta 1. jaanuaril, et tagada AHSi kooskõla RESiga. AHSi muutmine peab jõustuma samal ajal kui RES § 48 lõike 5 kehtetuks tunnistamine (01.01.2027).

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

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

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

⁶ [RT I, 23.12.2025, 10.](#)