

Riigieelarve 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;
- 2) suurendada eelarve arusaadavust ja läbipaistvust;
- 3) täpsustada riigieelarvest toetuste andmise sätteid ja
- 4) täpsustada ja täiendada riigieelarve ja kohalike omavalitsuse üksuste eelarvete seoseid.

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

Teise eesmärgi täitmiseks muudetakse riigieelarve liigendus terviklikumaks ja kaotatakse detailne seaduse lisa, viies olulise osa sellest seaduse põhiosasse. Samuti säilitatakse kehtiv otsustusõigus seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel. Vabariigi Valitsuse reservi suurusele sätestatakse ebaproportsionaalse mahu vältimiseks selged reeglid. Tekkepõhisest arvestusprintsiipest tulenevalt, riigieelarves ja selle täitmisel kajastatud andmete õigsuse tagamiseks, antakse eelnõuga võimalus erandkorras riigieelarve korrigeerimiseks pärast eelarveaasta lõppemist. 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 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, ministriumide eelarvest võib kohalikele omavalitsustele anda valemipõhiseid tegevustoetusi, nähakse ette kohalike omavalitsustele tegevuskuludeks juhtumipõhiste toetuste andmise volitusnorm. Lisaks nähakse ette, näiteks sõjaolukorras, võimalus omavalitsustele delegeerida määrusega mõne riikliku ülesande täitmine.

Eelnõu mõjutab Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, riigieelarveliste asutuste ja kohalike omavalitsuse üksuste tegevust.

Eelnõuga tehtavad muudatused jõustuvad 1. detsembril 2025, uut eelarve liigendust kohaldatakse juba 2026. aasta riigieelarvele.

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 eelarvejärelevalve 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 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, 30.12.2024, 4.

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

2. Seaduse eesmärk

Riigieelarve seaduse muutmise eesmärgiks on tagada eelarvepoliitika korraldamisel kooskõla 2024. aasta aprillis jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) 2024/1263 majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning

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

millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97 (ELT L, 2024/1263, 30.04.2024) ning võtta üle Nõukogu direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (edaspidi eelarveraamistiku nõuete direktiiv).

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 tugevdada parlamendi rolli eelarveprotsessis. Peamiste muudatusettepanekute hulka kuuluvad eelarve esitusviisi täpsustused, Riigikogu informeerituse suurendamine ja eelarve seaduse ning 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.

Eelnõu eesmärk on ka kohalike omavalitsuste riigieelarvest rahastamise põhimõtete korrastamine ja reeglite lihtsustamine. 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. Lisaks on eesmärk ette näha nt sõjaolukorras omavalitsuste rahastamise reeglid operatiivsuse ja paindlikkuse tagamiseks.

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, § 56, § 59¹);
- 3) Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves (§ 58);
- 4) eelarve muutmine pärast eelarveaasta lõppemist (§ 27);
- 5) keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaani muutmine (§ 12);
- 6) laenude andmise tingimuste täpsustamine (§ 61);
- 7) riigisiseste toetuste andmise tingimuste täiendamine (§ 3, § 53¹, § 53², § 53³, § 55, § 55¹);
- 8) 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 eelarveeeglina ette eelarve- ja struktuurikava koostamist selliselt, et valitsussektori struktuurne puudujääk jääks riigi rahandusproгноosi arvestades nelja-aastaselt 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 rahandusproгноosi 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 rakendamisotsuse 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 arvamus eelarve- ja struktuurikavas sisalduvate valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta. Samuti on eelarvenõukogul edaspidi ülesanne hinnata regulaarselt makromajandusproгноosi ja rahandusproгноosi 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 eesmärke, eelkõige siis respektierida 3% eelarvepuudujäägi ning 60% võlakoormuse piiri.

Eestis on siseriiklik eelarvereegel traditsiooniliselt olnud Euroopa Liidu omast nõudlikum. Seda hoolimata asjaolust, et viimase seitsme aasta jooksul on Eesti eelarvereegleid 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.

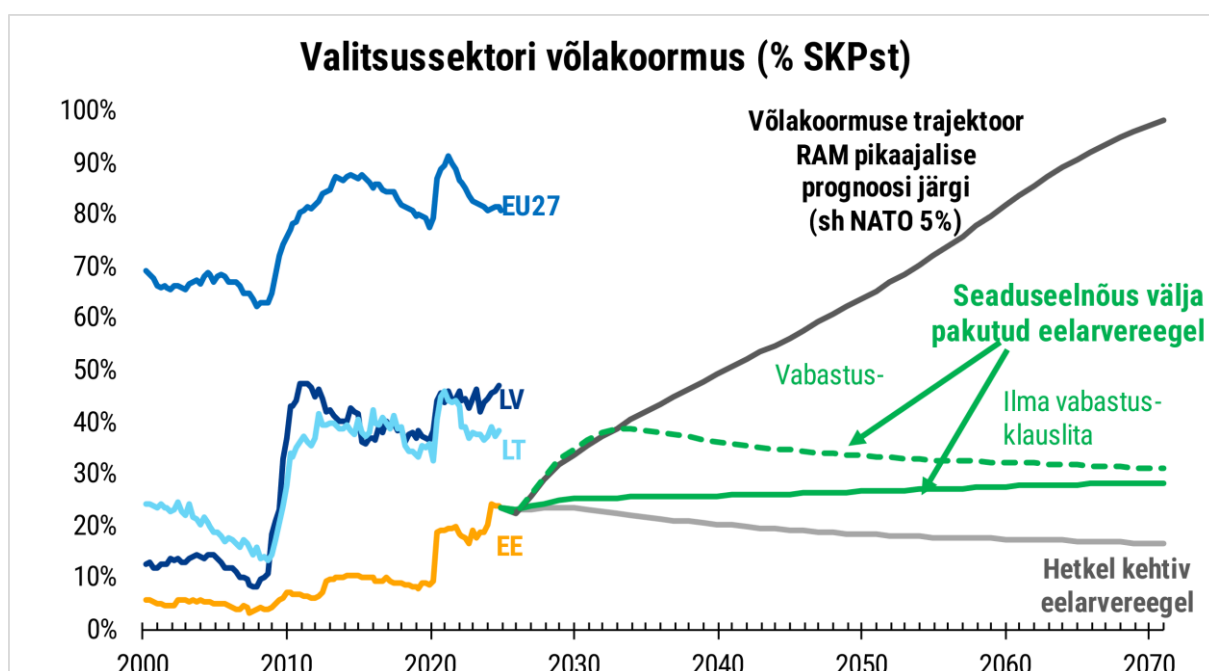
Siiski vajavad siseriiklikud eelarvereeglid seoses direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmisega muutmist, sest hetkel kehtivas seaduse redaktsioonis viidatakse Euroopa Liidu eelarveraamistiku määrustele ja põhimõtetele, mis direktiivi (EL) 2024/1265 ning määruste (EL) 2024/1263 ja (EL) 2024/1264 ülevõtmisega 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 kohandumismatriksi 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 piiriks 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 eelarvereeglist loobumise ja hetkel kehtiva eelarvereegli mõju valitsussektori võlakoormusele.

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

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.

Riigieelarve liigenduses soovitakse leida tasakaal 2025. a riigieelarve seaduse lisa 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 lisa 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. 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 koondeelarved 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 detailseid | |
| 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 sotsiaalkindlustusmaksed | Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed |
| 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 |
| Laenuõuded | Laenuõuded |
| 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 Andmebüroo | |
| 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 | |

Riigieelarve paindlikkus

Ministrile jääb õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud programmi tegevuse piirmääraga vahendite detailse majandusliku sisu liigendust programmi tegevuse kogumahtu muutmata 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.

Kuna kohati kehtestatakse riigieelarvega jätkuvalt piirmäärad väga väikestele summadele (alla 1000 euro), vajab riigieelarve ülesehitus metoodilist ühtlustamist ning eelarve/ kuluarvestuse jaotusreeglite üle vaatamist. Mida väiksemad summad asuvad riigieelarve ridadel, seda suurem on eelarve korrigeerimise halduskoormus aasta jooksul. Samas on oluline säilitada Riigikogu otsustusõigus olulisemate ja suuremate muudatuste korral. Eelarve detailsus ja paindlikkusreeglid peavad tagama optimaalse menetluspraktika. Käesoleva eelnõuga ei soovitata muuta kehtivat otsustusõigust seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel.

2.1.3 Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves

Eelnõu eesmärgiks on parandada 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.

IMFi² 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 reaalselt 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 Eelarve muutmine pärast eelarveaasta lõppu

² 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*.

Eelnõuga täiendatakse riigieelarve seadust selliselt, et oleks tagatud riigieelarves ja selle täitmises kajastatud eelarve vahendite õigsus ja eesmärgipärane kasutamine.

Pärast eelarveaasta lõppu kahe kalendrikuu jooksul on edaspidi võimalus muuta erandkorras eelarvet. Täiendamise vajadus on tekkinud seoses iga-aastase riigieelarve seaduse kehtivuse tõlgendamise ja tekkepõhise eelarvestamise koosmõjus. Tekkepõhise eelarve korral võib juhtuda, et peale aasta lõppu selgub (näiteks auditi käigus) ootamatult varem kajastamata kulusid ja investeeringuid, mille tekkepõhine periood on eelmises (auditeerimisel olevas) aastal. Sel juhul võib lähtudes raamatupidamisreeglitest kajastada ebaolulised kulutused jooksvas eelarveaastas. Kui selgunud kulutused on olulised, tuleb need siiski kajastada õiges majandusaastas. Kui vastava kulu või investeeringu jaoks ei jätku vahendeid järelejäänud eelarvest, siis tuleb kulutuste kajastamiseks lisada eelmisesse aastasse vajaliku kulu või investeeringu sihtotstarvet kajastav täiendav eelarve, mille võrra vähendatakse otsustuse korras muud seaduse rida. Eelarve maht ei muutu.

Rahvusvahelised juhendmaterjalid³ toovad välja, et oluline on eelarves ja selle täitmises kajastatud andmete õigsus, mitte moonutus iga hinna eest eelarves püsimiseks. Eelarvet võib hiljem muuta aruandluseks ja selle täpsustamiseks erandkorras. Eelarve korrigeerimiseks koostatud õigusaktid (ministri käskkiri või valitsuse otsus) peavad sisaldama selgitusi ja põhjendusi, miks on vajalik tagantjärele eelarvet korrigeerida.

Kuigi korrektsioone ja parandusi tehakse raamatupidamiskannetes veel kuni pool aastat pärast eelarveaasta lõppu, väljub see tegevus käesoleva seadusega antud paindlikkusest. Olukorras, kus tekkepõhisusest tulenevalt selguvad teatud kulud alles kalendriaasta alguses, antakse seadusega võimalus erandkorras aasta esimese kahe kuu jooksu teha vajalikud ja olulised paranduskanded ning täpsustused. Aastane riigieelarve kehtib seega veel kaks kuud pärast kalendriaasta lõppu vaatamata sellele, et eelarveaasta lõppeb 31. detsembril.

2.1.5 Keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaani muutmine

Eelnõuga täpsustatakse seaduse § 12 parema õigusselguse loomiseks.

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.

2.1.6 Laenude andmise sätte täiendamine

Eelnõuga täpsustatakse seaduse § 61 parema õigusselguse loomiseks.

³ [*IPSAS 24 – Presentation of Budget Information in Financial Statements*](#) käsitleb eelarve ja tegelike tulemuste võrdlemist ja sätestab, et eelarvet ja täitmist tuleb esitada koos põhjendustega oluliste erinevuste korral, ka juhul, kui eelarve on pärast perioodi lõppu muudetud.

Täiendatakse, 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.

2.1.7 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 määru⁴, on see siiski jäänud valdkonnaks, millega seondult on üleval mitmeid küsimusi. Riigikontroll on oma aruandes „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“⁵ 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, reguleeritakse käesolevas eelnõus eraldi projektipõhise toetuse, tegevustoetuse ja sotsiaaltoetuste 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 tegevuskulude sihtfinantseerimine ja tegevustoetused. Selgem toetuste eristamine võimaldab mitte ainult toetusi õigesti liigitada, vaid toetuste andmist ka paremini eesmärgistada, vajadusel jääk tagasi küsida ja jälgida, kas raha kasutatakse sihipäraselt (vt ka Riigikontrolli aruande „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ punkt 62).

2.1.8 Riigieelarve seos kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvetega

Riigieelarvest KOVide finantseerimisega seoses on palju erinevaid väikesi muudatusi, mis parema ülevaate saamiseks on otstarbekas 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 |

⁴ Riigi Teataja näitab 14.05.2025 seisuga 148 nimetatud volitusnormi alusel antud määrust [Seotud aktide nimekiri– Riigi Teataja](#)

⁵ Leitav: [KA_80128_RMKA_2023_30.8.2024_LOPP.pdf](#)

| | | |
|------------------------------|---|---|
| | | 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 määrukses. |
| RES § 48 lg 5 ja lg 2 | Regulatsiooni vähendamine | RES § 48 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks, mis võimaldab Vabariigi Valitsuse toetusfondi määrukses 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 määruks 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 täitmisega. |
| 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 netovõlakooormuse ülempiirist kinni pidamise põhimõte kirjutatakse ühte sättesse. Kui KOV saab riigilt investeeringutoetust ja nõutav on omaosalus, peab KOV kinni pidama nt netovõlakooormuse ülempiirist. |
| RES § 51 lg 7 | Regulatsiooni täpsustus | RES § 51 täiendatakse lõikega 7, mis võimaldab erandi tegemist lõike 6 nõudest, mille järgi riigieelarve eelnõu seletuskirjas tuleb esitada informatsioon iga riikliku ülesande kulude katteks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta. Riikliku ülesande kulusid ei pea eristama iga-aastases riigieelarve seaduses, kui riikliku ülesande kulude hüvitamine on ühekordne ja ei olnud ette teada riigieelarve eelnõu koostamise või menetlemise ajal. Riigikohtu 16.03.2010. a otsus nr 3-4-1-8-09 nõuab KOVide ülesannete täitmiseks ja riiklike ülesannete täitmiseks mõeldud rahade eristamist riigieelarves. |
| RES § 51 lg 8 | Uus regulatsioon | Täiendus võimaldab nt erandkorras sõjaolukorras riigil anda KOVidele Vabariigi Valitsuse määrusega |

| | | |
|----------|-----------------------------------|--|
| | | haldusülesande välja maksta toetusraha oma elanikele, andes kaasa vajaliku ressursi. Riikliku ülesande täitmise kulu hüvitatakse sel juhul KOVile määrukses sätestatud alustel ja korras. Tavaolukorras võib KOVidele riikliku ülesande panna PS § 154 lõike 2 kohaselt ainult seadusega või kokkuleppel KOViga. |
| 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:⁶

- 1) Vabariigi Valitsuse reservi suurus riigieelarves (§ 58 täiendamine);
- 2) eelarve muutmine pärast eelarveaasta lõppemist (§27 täiendamine);
- 3) KVJI finantsplaani muutmine (§12 täpsustamine);
- 4) kohaliku omavalitsuse üksuste riigieelarvega seotud rahastamissüsteemi täiendamine ja täpsustamine (§ 46 – 52 täiendamine ja täpsustamine);
- 5) 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 ülevõtmist⁷.

Eelnõu ei tekita (ega ka vähenda) halduseväliste isikutele halduskoormust, kuivõrd riigieelarve seadusega nende tegevust ei reguleerita.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Paragrahvi 3 muutmine

RES § 3 lõiked 2 ja 3 sätestavad, et põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende haldusala asutustele kohaldatakse käesolevas seaduses ministeeriumi, ministeeriumi valitsemisala ja riigiasutuse kohta sätestatud, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Riigikantseleile kohaldatakse käesolevas seaduses ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisala kohta sätestatud. Lõikeid täiendatakse, et ära nimetada, milliseid akte annavad põhiseaduslike institutsioonide juhid ja riigisekretär, kui neile kohaldub RES säte, mille kohaselt minister annab õigusakti või haldusakti. See on küsimusi tekitanud näiteks riigieelarvest toetuste andmise olukorras, kuivõrd riigisekretäril ja põhiseaduslike institutsioonide juhtidel ei ole määruste andmise õigust.

⁶ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/4d2e60ff-6599-45d5-a80e-1de6991c435b>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1265&qid=1751002739918>

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 eelarvepoliitikat puudutavate eriarvamuste korral tehakse vastav Vabariigi Valitsuse otsus ja selle otsuse põhjendused avalikustatakse. Viide Vabariigi Valitsuse veebilehele tähendab eeldust, et põhjendused avalikustatakse sarnasel viisil nagu avaldatakse pressiteadete kaudu ka teisi valitsuse otsuseid. Rahandusministeeriumi prognoosi puudutavaid eriarvamusi kommenteerib rahandusministeerium ning lisatud on täpsustus, et eriarvamusd avalikustatakse rahandusministeeriumi veebilehel.

RES §4 täiendatakse lõikega 4, et tagada seda, et Eelarvenõukogu saaks oma ülesannete täitmiseks valitsusasutustelt ja ministeeriumidelt andmeid.

RES §4 täiendatakse lõikega 5, 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 6, 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.

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

RES §6 lõigete 1¹ ja 1² kehtetuks tunnistamine. Eelnõuga tühistatakse vastavad lõiked, kuna need adresseerisid iga-aastase eelarve koostamist, eelnõu kohaselt on aga fookus keskpika perioodi vaatel ja sisuline nende punktide loogika on viidud § 5.

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 §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 määrukses(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 kolmand 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 finantsplaan, kui Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsused on mõjutanud finantsplaani andmeid. Sel juhul tuleb nõukogu poolt kinnitatud finantsplaan esitada ehk saldoandmikusse sisestada ühe kuu jooksul pärast KVJI eelarve kinnitamist. Finantsplaan on sisend Rahandusministeeriumi majandusprognoosile.

Paragrahvi 14 muutmine

RES § 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.

Seaduse täiendamine §-ga 14¹

RES täiendatakse §-ga 14¹. 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 skoori. Vajadusel lepib rahandusministeerium selle eelarvenõukoguga eraldi kokku koostöökokkuleppe kaudu.

Paragrahvi 15 muutmine

RES § 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 rahandusprognoosi.

RES § 16 muutmine ja § 18¹ lisamine

Eelarveraamistiku nõuete direktiivi kohaselt peab majandusprognoosi 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 artikkel 9(2)(d) nõuet arvestada riigi rahanduse kestlikkuse hindamisel ka kliimamuutustega kaasnevate makrofiskaalriskide ja jaotusmõjudega.

Seaduse täiendamine §-ga 20¹

Paragrahviga 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 tähtjad 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 mitteamvestamist põhjendab rahandusministeerium..

Seaduse täiendamine §-ga 20²

Paragrahviga 20² kehtestatakse Eelarve- ja struktuurikava eduaruande koostamise nõue vastavalt määrusele (EÜ) 2024/1263.

Seaduse täiendamine §-ga 20³

Paragrahviga 20³ 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 punktide 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 artikkel 9(2)(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. 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 riigisadaluse ja salastatud välisteabe seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega. Selle vältimiseks on kehtestatud erisus, mille kohaselt võimaldatakse nendel juhtudel riigieelarvet üldisemalt liigendada.

Paragrahvi 27 muutmine

Paragrahvi 27 lõige 2 muudetakse ja paragrahvi täiendatakse lõikega 3, mille kohaselt võib järgneva kalendriaasta kahe esimese kuu jooksul teha otsuseid riigieelarve korrigeerimiseks riigieelarve seaduse § 56 ja § 58 kohaselt ning riigieelarves sätestatud ulatuses ja tingimustel (aastase seaduse § 5).

Riigieelarve seaduse täiendamise vajadus on tekkinud seoses tekkepõhise riigieelarve rakendamisega. Mõistlik on luua vajalik õigusselgus ja läbipaistvus. Eelarveaasta kehtivusega seotud probleemile on riigi 2022. a ja ka 2023. a majandusaasta auditeerimisel tähelepanu juhtinud Riigikontroll, märkides, et riigieelarve seaduse tähtajalisus välistab uuel kalendriaastal igasuguste eelarvet puudutavate rahastamisotsuste tegemise lõppenud kalendriaasta kulude katteks. Muuhulgas on Riigikontrolli seisukoht, et lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks peaksid olema selged kokkulepped ja piirid, et otsused ei lükkuks poolde aastasse või ka pikemasse perioodi.

Üldise põhimõtte järgi ei peaks pärast eelarveaasta lõppu tekkima vajadust eelarve liigendust muuta selleks, et juba tehtud kulud õigesti kajastada. Vajalikud eelarve muudatused tuleb teha eelarveaasta jooksul selliselt, et kohustuste võtmiseks ja kulude tegemiseks on vajalik eelarve ette nähtud. (RES § 53 lõige 1 ja § 60 lõige 1).

Kuid juba esimeses tekkepõhise eelarvestamise juhendis (aastast 2016) toodi välja, et tekkepõhise eelarve korral võib juhtuda, et peale aasta lõppu selgub (näiteks auditi käigus) ootamatult varem kajastamata kulud ja investeeringuid, mille tekkepõhine periood on eelmises (auditeerimisel olevas) aastas. Sel juhul võib lähtudes raamatupidamisreeglitest kajastada ebaolulised kulutused jooksvas eelarveaastas. Kui selgunud kulutused on olulised, tuleb need siiski kajastada õiges majandusaastas. Kui vastava kulu või investeeringu jaoks ei jätku vahendeid järelejäänud eelarvest, siis tuleb kulutuste kajastamiseks lisada eelmisesse aastasse vajaliku kulu või investeeringu sihtotstarvet kajastav täiendav eelarve, mille võrra vähendatakse otsustuse korras muud seaduse rida eelarve mahtu muutmata.

Alternatiiv oleks võimaldada teatud juhtudel lubada eelarve ületamist, mida rahvusvahelised juhendid aga ei soovita ning peavad selgemaks ja läbipaistvamaks vastavalt vajadusele eelarve korrigeerimist ning selle põhjendamist.

Rahvusvahelised juhendmaterjalid⁸ toovad välja, et oluline on eelarves ja selle täitmisel kajastatud andmete õigsus mitte moonutus iga hinna eest eelarves püsimiseks. Oluline on mõista, et pärast eelarveaasta lõppu ei saa enam teha kulutusi möödunud perioodi eelarve alusel, sest eelarve kehtib kindlale aastale (kindla aasta kohta), aga eelarvet võib hiljem muuta aruandluseks ja selle täpsustamiseks erandkorras. Eelarve korrigeerimiseks koostatud õigusaktid (ministri käskkiri või valitsuse otsus) peavad sisaldama selgitusi ja põhjendusi.

⁸ [*IPSAS 24 – Presentation of Budget Information in Financial Statements*](#) käsitleb eelarve ja tegelike tulemuste võrdlemist ja sätestab, et eelarvet ja täitmist tuleb esitada koos põhjendustega oluliste erinevuste korral, ka juhul, kui eelarve on pärast perioodi lõppu muudetud.

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 1⁹. 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 suurused. 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 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). Seega juhtumipõhised toetused 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). | • üldotstarbeline toetus , mõeldud KOVide tulubaasi toetamiseks; • põhiosa moodustab KOV-ide tulu jaotusest; • KOVide kuluerinevuste ühtlustamine; • võib sisaldada muid püsivaid või ajutisi meetmeid, sh tulubaasi muudatustest tingitud | • jaotatakse arvnäitajate alusel; • valem on iga-aastases riigieelarve tekstiparagrahvis; • KOVide vahelise jaotuse kinnitab VV korraldusega. | • tasandusfondi suurus peab tulenema riigieelarvest; • asub väljaspool ministeeriumide valitsemisala eelarveid. |

⁹ 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.

| | | | | |
|----------------------------------|--|---|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • ülemineku kompensatsioon; • jaotatakse arvnäitajate alusel. | | |
| 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 seatud tingimuste piires; • rahastatakse KOVi 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; • ajutiselt võivad arvnäitajad olla toetusfondi määruhes; • KOVi vahelise jaotuse kinnitab VV korraldusega; • KOVidelt ei nõuta jääke tagasi. | <ul style="list-style-type: none"> • toetusfondi suurus peab tulenema riigieelarvest; • toetuse liigid peavad olema näha riigieelarves; • asub üldjuhul väljaspool ministeeriumide valitsemisala eelarveid; • võib asuda üldjuhul 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"> • toetuse saajad on ainult KOVid või nende tütreid; • toetust võib eraldada valemipõhiselt, taotluspõhiselt, tegevuskuludeks, 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 ületulubaasi; • 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. | <ul style="list-style-type: none"> • raha võidakse anda VV reservist; • tuleb teha ministri määruhes; • raha võib jaotada kombineeritult, kus valemipõhiselt piirsumma, mille piires esitab KOV konkreetset projektid (nt COVID-19 investeeringud ja UA sõjapõgenike korterid); • KOVi omafinantseeringut ei pea nõudma; • toetus jaotatakse KOVi vahel ministri käskkirjaga. | raha on ministeeriumi eelarves |
| Muud toetusmeetmed § 53 | toetatakse mingit konkreetset valdkonda | <ul style="list-style-type: none"> • toetuse saajad on lisaks KOVi ka erasektor või muud osapooled | <ul style="list-style-type: none"> • tuleb teha ministri määruhes, kus on | raha on ministeeriumi eelarves |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • toetuste andmine kirjas taotlemise on üle antud tingimused; • toetus jaotatakse saajate vahel ministri käskkirjaga või rakendusüksuse otsusega. | |
|--|--|--|--|

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 konsolideeritud 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, netovõlakoomuse 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).

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 10 000 eurot. Alla 10 000-eurosed rahaeraldused ei mõjuta märkimisväärselt KOVide finantsolukorda.

Lõige 7 määratleb kompensatsiooni mittemaksmise, kui õigusaktist tulenev sissetulekute vähenemine või väljaminekute suurenemine on põhjustatud KOVide vahelisest kokkuleppest. Üheks võimalikuks KOVide kokkuleppe näiteks on KOVide kui haldusüksuste piiride muutmised, mille algatavad volikogud ja kinnitab Vabariigi Valitsus. 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 ebanõistlik 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 kulusid¹⁰. Kui KOVid on omavahel muudatustes kokku leppinud, arvestades sellega kaasnevaid rahalisi mõjusid, ei ole vajalik Vabariigi Valitsusel eraldi hüvitist maksta KOVile, kelle kulud suurenevad. 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 läbiraakimistel 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 KOV-ide ülesannete täitmise võimalusi. Tasandusfond vastab EKOH 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 põhimõtted¹¹ peavad olema mõnes seaduses, nt KOFSis ja jaotamise põhimõtetes kasutatavate arvnäitajate väärtused, nagu eurot lapse, tööealise ja eaka jne kohta¹², iga-aastases riigieelarves. Reegli eesmärk oli tagada esiteks KOVide rahastamissüsteemi muutmisel laiem poliitiline kandepind. Tasandusfondi jaotamise põhimõtete kehtestamine seaduses võimaldab Riigikogus laiemat poliitilist arutelu ning vähendab päevakajalisest huvist tingitud muudatuste riski.

¹⁰ Haldusüksuse 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.

¹¹ Nt 2025. a riigieelarve seaduse § 3

¹² Nt Vabariigi Valitsuse 25. märtsi 2025. a korralduse nr 65 „Tasandus- ja toetusfondi jaotus 2025. aastal“ seletuskiri

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 ministriumis 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 maanteed ja tänavate pikkusega, seejuures tänavate pikkus korrutatakse viiega)¹³. Arvnäitajate väärtused, nt haridustoetuse õpetajate palgatoetuse suurus õpilase kohta, tuleks määrata riigieelarve tekstiparagrahvis¹⁴. 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 määрусes vastavalt RES § 48 lõikele 5.

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 põhimõtteid ja toetuse jaotamise

¹³ Vt Vabariigi Valitsuse 13.01.2025. a määruse nr „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“

¹⁴ 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 tööjõukulude toetuse arvutamiseks korrutatakse õpilaste arv määruse lisas 1 õppevormiti ja -liigiti toodud kohaliku omavalitsuse üksuse põhise koefitsiendi ja 2338 euroga.

aluseks arvnäitajate väärtused tervikuna kehtestada toetusfondi määruhes. Praeguse praktika kohaselt muudetakse toetusfondi määruhes vajadusel igal aastal nt toetuse suurus õpilase kohta, kui on plaanis õpetajate palgatõus. Eelnõuga kavandatau muudatus näeb ette, et toetusfondi toetuste jaotamise aluseks olevad arvnäitajad tuleb sätestada seadusega¹⁵. 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. Juhtumipõhised toetused ei ole osa KOVide tulubaasist. 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.

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 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 omavalitsuslikke 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 vahenditest valemipõhiselt ehk KOVide taotlusteta. RES § 48 alusel toetusfondist antavate toetuste alla peaksid kuuluma vaid regulaarsed toetused, mida saab käsitada KOVide tulubaasi osana. 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 määratlada tulubaasi osaks. RES § 46 lõike 2 punkti 2 sõnastuse muudatuse järgi ei pea seaduse jõustumise järel enam ka juhtumipõhiste toetuste jaotamise aluseid, kasutamise tingimusi,

¹⁵ Nt liiklusseaduses tuleks sätestada, et teeõiu toetuse jaotamise aluseks on kohalike teede tänavate ja maanteedepikkus kilomeetrites, kusjuures tänavate pikkus korrutatakse viiega.

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 lisaelarvega ette nähtud meetmete mahtudes ja tingimustes kokku leppida. Üleriigiline omavalitsusliit saab juhtumipõhiste toetuste kujunemisel kaasa rääkida ministri määruste kooskõlastusringil.

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

Eelnõuga kavandatakse **tunnistada kehtetuks RES § 50 lõige 2**, mille sisu viiakse üle lõikesse 3 ministri määruse andmise volitusnormi. Kehtiv RES § 50 lõige 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 määruks 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 määruks 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 ministriumid 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. § 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 konkreetset põhjusel ei sobi, saab võtta aluseks § 50 volitusnormid. Õigusakti jälgitavuse tagamiseks ei oleks mõistlik, et volitusnormid § 53¹ aga KOVide spetsiifilised erandite sätted on eraldi §-is 50.

Eelnõu § 50 lõike 3 kattub osaliselt RES § 53¹ lg 1 volitusnormiga, mille alt on antud KOVide investeringute 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 määruks 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 määruks 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 määruks ette näha nende hindamise põhimõtted. Nt KOVidele COVID-19 investeringutoetuste andmisel eraldati KOVidele toetuste piirsumma, mille piires esitasid KOVid konkreetsete 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 investeringutoetuse andmise tingimusi. Kehtiva seaduse järgi antakse KOVile juhtumipõhist investeringutoetust 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 detailset 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 ostunimekirj, 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 investeringutoetuse 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 kriisi 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 täitmiseega.

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 investeringutoetuse 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 KOFS § 32 lõikes 1. Nendeks on kohustus pidada kinni seaduses sätestatud põhitegevuse tulemi lubatavast väärtusest ja netovõlakooormuse ülemmäärast. Lähtuvalt RES § 50 lõike 4 punkti 3 kavandatud sõnastuse täpsustusest puudub vajadus säilitada kehtiva RES § 50 lõige 5, mis tunnistatakse kehtetuks.

Seaduse § 51 täiendatakse lõikega 7, milles sätestatakse, millal ei saa rakendada RES § 51 lõiget 6 ehk mis juhul ei pea riigieelarve eelnõu seletuskirjas esitama informatsiooni iga riikliku ülesande kulude katteks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta.

Riigikohtu 16.03.2010. a otsuse nr 3-4-1-8-09 järgi nõutakse riigieelarves riikliku ülesande täitmiseks mõeldud raha eristamist omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahast. Kriisiolukorras kehtestatud ühekordsete ülesannete puhul ei ole võimalik seda põhimõtet järgida. Nt kriiside puhul võidakse riikliku ülesande raha olla eraldatud Vabariigi Valitsuse reservist. Vajaliku paindlikkuse tagamiseks lisatakse eelnõusse põhimõte (RES § 51 täiendamine lõikega 7), et kui riikliku ülesande kulude hüvitamine KOVidele on ühekordne ja ei olnud ette teada riigieelarve eelnõu koostamise või menetlemise ajal, ei pea sellist raha riigieelarve eelnõu seletuskirjas eristama omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahast. Nt 2022. a pidid KOVid välja maksta elanikele vajaduspõhist energiatoetust riigihalduse ministri määru alusel. Raha eraldati CO2 vahenditest.

Eelnõuga **kavandatakse täiendada RES § 51 lõikega 8**, mis võimaldab nt sõjaolukorras riigil anda KOVidele koos toetusrahaga haldusülesanne välja maksta toetusraha oma elanikele. Eelnõu järgi võib Vabariigi Valitsus erakorralise või sõjaseisukorra olukorras või vahetult nendeks valmistumise ajaks anda määrulega KOVile täitmiseks erakorralise ja ühekordse riikliku ülesande tunnustega ülesande, hüvitades riikliku ülesande täitmise kulu KOVile määrukes sätestatud alustel ja korras. Ülesande andmine tuleb PS § 154 lõikega 2 vastavuse tagamiseks (KOVile võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel KOViga) kooskõlastada eelnevalt asjakohase KOViga või üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga. Sõjaolukorras on esmatähtis operatiivne reageerimine ja õigusruum peab tagama, et riik saaks läbi KOVide elanikke aidata. KOV on elanikele kõige lähemal asuv haldustasand ja ka EKOHi artikkel 4 lõike 3 järgi täidavad avalikke kohustusi üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad haldusorganid. Riigikogu võib hiljem jõustada konkreetsed seadusemuudatused KOVide kaudu riiklike ülesannete täitmiseks. Säte on mõeldud väga spetsiifilise olukorra jaoks ning ei võimalda KOVidele PS § 154 eirates määrustega tavaolukorras riiklike ülesannete panemist.

Paragrahvi 52 muutmine

Paragrahviga 52 täpsustatakse, millisel juhul saab KOV järgmisel eelarveaastal kasutada toetusfondi ja juhtumipõhiste toetuste jääki. Jätakuvalt 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 53¹ muutmine

RES § 53¹ lõike 1 olulisem sisuline muudatus on see, et volitusnormi alusel on ministril võimalik anda projektipõhist toetust¹⁶ (finantsarvestuses: sihtfinantseerimine¹⁷). Tulenevalt rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrusest nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ jagunevad toetused sotsiaaltoetusteks, sihtfinantseerimiseks ja 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). Seega ei saa selle volitusnormi alusel enam tegevustoetust eraldada. Tegevustoetuse andmise võimalused on reguleeritud järgnevas paragrahvis.

Ka on oluliseks muudatuseks seaduse tasandil 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 kanda¹⁸. 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 kaitsealas¹⁹. 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 55.

¹⁶ [Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat | Rahandusministeerium](#)

¹⁷ [Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrus nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punkt 2 ja lõiked 2¹ - 5.](#)

¹⁸ Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punkt 2

¹⁹ [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#), p 64.

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 soorituse õiguslikud alused ja menetlus. Vt ka Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 14 komm 29²⁰.

Lõige on oma sisult volitusnorm, kuid selle sõnastus ei vasta volitusnormile omasele trafaretsse sõnastusele. Seetõttu on sõnastus viidud kooskõlla Normitehnika käsiraamatu soovitusetega (vt § 11 komm 6). Ka ei ole volitusnormi asukoht tavapärane, asudes paragrahvi esimeses lõikes. Kuna nimetatud sätte alusel on antud hulgaliselt õigusakte – täpsemalt on 2025. a juuni alguse seisuga kehtivaid 148, 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 tegevuskulude sihtfinantseerimiseks ja investeeringute sihtfinantseerimiseks ehk investeeringutoetusteks. 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 investeeering. Kuid reeglina sellesse baasi ei ole valitsemisalad arvestanud investeeringuteks vajalikke vahendeid. Ei ole põhjendatud, et riigi asutatud sihtasutused peaksid taotlema oma investeeeringuid taotlusvoorudes. Riigivara valitseja peaks ise hindama neid vajadusi. Eelnõuga ei piirata siiski juriidiliste isikute ringi, kellele projektipõhist toetust võib anda, seega võib toetuse saajaks olla ka muu juriidiline isik, kui keskvalitsusse kuuluv. 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.

²⁰ Lust-Veder, L. [Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Ü. Madise jt \(toim\) 5 vlj. Juura 2020](#) § 14 komm 29.

Toetust võib anda füüsilistele või juriidilistele isikutele. Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 24 lõike 2 punktis 2 ja sama paragrahvi järgmistes lõigetes on reguleeritud sihtfinantseerimine. Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus on antud toetuse vasteks projektipõhine toetus. Samas kõik füüsilistele isikutele antavad toetused ei ole sotsiaaltoetused, näiteks taotlusvoorudest võrdselt juriidiliste isikutega taotlevad toetused.

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 Teadusministeerium²¹ ja Sotsiaalministeerium²². Põhimõtted on Siseministeeriumil²³. Seega on ka edaspidi võimalik strateegilisi partnereid toetada taotlusvooru kaudu andes projektipõhist toetust.

Projektipõhise toetuse saaja ei või olla riigiasutus. Riigiasutustele ette nähtud kulud tuleb planeerida kohe riigieelarvesse vastava valitsemisala alla, mitte et üks kululiik planeeritakse ühe valitsemisala alla ja see hakkab sealt teistele valitsemisaladele toetust jagama ja seda veel konkursi korras. Kui ühel valitsemisalal on pädevus mingis valdkonnas ja tema on kõige kompetentsem vastava kulu tegemist hindama ja koordineerima, näiteks teadus, IT- või regionaalvaldkondades, siis kulu või investering tuleks planeerida ikkagi iga valitsemisala alla, kuid pädev ministeerium peaks hindama horisontaalselt kõigi valitsemisalade vastava valdkonna kulutaotluste põhjendatust eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis haldusesiseselt läbi sisemiste protsesside. Näiteks on varasemalt tulnud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lisataotlused esitada eksperdihinnangu saamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (nüüd Justiits- ja Digiministeeriumile). Selline eelarve planeerimine tagab eelarve läbipaistvuse, kuna kulu planeeritakse kohe selle valitsemisala eelarves, kes kulu teeb. Lisaks toimub projektipõhise toetuse puhul selle tagasinõudmine, kui toetust on valesti kasutatud ja tagasi maksmata jätmise korral on võimalik vahendeid tagasi nõuda kohtu kaudu, küsides veel lisaks intresse ja viiviseid. Esiteks, ei saa riigiasutused omavahel kohtusse minna, kuna tegemist ei ole iseseisvate isikutega TsÜS mõttes. Teiseks, ka intresside ja viiviste maksmine tuleks riigieelarvest, seega ei motiveeri see vahendite õigesti kasutamist.

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

²¹ [Haridus- ja teadusministri 10. veebruari 2025. a määrus nr 5 „Vabaiühenduste toetamise tingimused ja kord“](#), vt ka [Vabaiühenduste toetamine | Haridus- ja Teadusministeerium](#)

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

²³ [Siseministeeriumi kuulutas välja konkursi strateegilise partneri leidmiseks | Siseministeerium](#)

(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.

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 eraldis 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.

Lõike 1 kohaselt peab antav tegevustoetus olema kooskõlas ministeeriumi valitsemisala 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, KOV-dele, 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 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).

Lõikega 3 kehtestatakse volitusnorm, et valdkonna eest vastutav minister saaks kehtestada tegevustoetuse andmise põhimõtted ja korra, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist. 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 taotlusvõrude kaudu, st panna üht liiki riigi sihtasutused, näiteks teatrid või muuseumid üksteisega eelarve pärast konkureerima. Kui toetuse andmise põhimõtted on kehtestatud, saab minister käskkirjaga konkreetse toetuse eraldada.

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. ettevõtluseks. Siin võib näiteks tuua stipendiumid.

Ka selliste toetuste andmine peab olema läbipaistev ja selle tingimused peab kehtestama minister määrusega.

Säte ei hõlma neid sotsiaaltoetusi, mida antakse muu seaduse või õigusakti, näiteks sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, perehüvitiste seaduse jne alusel.

Paragrahvi 55 muutmine ja täiendamine

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 riigi projektipõhise toetuse 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 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. Tegevustoetuse puhul selliseid nõudeid ja eesmärke ei seata ja ka kontrolli raha kasutamise üle ei teostata.

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. **Lõige 2 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 2 nimetatud jäägi tagastamisele, sätestatakse **lõikes 3**, et toetuse andja on kohustatud 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 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 kaitsealas²⁴. 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 isikuteeringi, keda toetada. Toetus antakse toetuse saajale teatud otstarbel ja

²⁴ [RKPKo 28.06.2023, 5-23-2](#), p 64.

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 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.

Paragrahvi 55 täiendatakse lõikega 4, selle 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 2 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 55 täiendatakse lõikega 5, mille kohaselt sätestatakse alus, millal võib toetuse tagasinõudmisest loobuda. **Punkti 1** kohaselt võib 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 2 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 6 sätestatakse toetuse tagasinõude esitamise tähtaeg. Selleks on neli aastat alatest toetuse maksmise otsuse tegemise päevast. 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 7 ja 8. 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 kaitsealas²⁵. 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 7 kehtestatakse viivis – kui toetuse tagasimaksmise tähtpäevaks toetust tagasi ei maksta või toetust ei ole tasaarvestatud, peab toetuse saaja maksma 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 maksma 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 8 kohaselt maksab projektipõhise toetuse tagasimaksmise ajatamise korral toetuse saaja intressi. Intressimäär tagastatava toetuse summa jäägilt 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 9 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 55¹, milles sätestatakse toetuse andmekoguga seonduv, sh volitusnorm andmekogu loomiseks. Toetuste andmekogusse kantakse riigisisised projektipõhised toetused.

Lõikega 1 antakse Vabariigi Valitsusele või tema volitusel valdkonna eest vastutavale ministrile võimalus asutada projektipõhise toetuste andmekogu ja sel juhul ka selle põhimäärus kehtestada. See on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 04.05.2016, lk 1–88) (edaspidi *IKÜM*) seaduslikkuse põhimõttega, kuna andmete töötlemiseks andmekogus luuakse selge õiguslik alus.

RES § 53¹ lõike 1 alusel on võimalik riigisisese projektipõhise toetuse andmise tingimusi kehtestada erinevatel ministritel ja erinevates valitsemisalades kasutatakse erinevaid toetuse

²⁵ Õiguskantsleri Kantselei 6.04.2022 kiri nr 6-8/220466/2201911 Rahandusministeeriumile.

andmisega seotud infosüsteeme või andmekogusid. Näiteks kasutatakse ka riigisiseste toetuste puhul struktuuritoetuste registrit aina laialdasemalt. Struktuuritoetuste registris toimub ka osade atmosfääriõhu kaitse seaduse, maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse, riigieelarve seaduse, keskkonnatasude seaduse ja välissuhtlemisseaduse alusel antavate toetuste menetlemine. Samas kasutatakse riigisiseste toetuste menetlemisel ka muid lahendusi, nt Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse e-teenindus, Kultuuriministeeriumi taotluste menetlemise infosüsteem.

Kuivõrd võimalik on ka see, et toetuse taotluste esitamisel ja taotluste menetlemisel infosüsteeme ega andmekogusid ei kasutata, sätestatakse andmekogu kehtestamise volitusnorm võimalusena. Registrivälise toetuste menetlemise korral esitatakse taotlus toetuse andjale e-kirjaga ning kogu suhtlus ja toetuse andmise menetlus toimubki kirjavahetuse teel. Selliselt võib toetuste menetlemine toimuda näiteks siis, kui minister on halduslepinguga toetus elluviimisega seotud haldusülesande täitmise RES § 53¹ lõike 2 alusel edasi volitanud isikule, kellel toetuste taotlemise ja menetlemise tarbeks loodud andmekogu puudub.

Seega ei kohusta RES § 55¹ lõikes 1 sisalduv volitusnorm kasutama toetuste menetlemiseks ühte andmekogu ega korraldama kõiki toetuse andmisi läbi selle registri. Tänapäeval on kõige enam kasutatav struktuuritoetuste register, kuid see andmekogu on tehnilises mõttes vananenud ning sellel puudub seetõttu võimekus kõiki toetusmeetmeid hõlmata).

Samuti annab volitusnorm võimaluse luua andmekogu nii Vabariigi Valitsuse poolt kui ka Vabariigi Valitsuse volitusel ministri poolt. Näiteks on struktuuritoetuste register asutatud ja selle põhimäärus on kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt, kuid toetuste andmisega seotud andmekogu võib olla asutatud ka valdkonna eest vastutava ministri määrusega (valdavas enamuses on andmekogude põhimäärused kehtestatud ministri määrusega).

Lõike 2 kohaselt on andmekogu eesmärgid täpselt piiritletud:

- 1) taotlemise, maksetaotluste ja otsuste elektrooniline menetlemine;
- 2) taotlemise ja kasutamisega seotud andmete koondamine;
- 3) uuringute, statistika ja kontrolli tegemine.

Andmeid kogutakse ja töödeldakse ainult kindlatel, selgelt määratletud ja õiguspärastel eesmärkidel. See on oluline ka PS § 26 kontekstis, kuna piirab riigi sekkumist eraellu ainult nendeks juhtudeks, mis on seaduses sätestatud ja vajalikud avaliku huvi (antud juhul toetuste efektiivne haldamine) kaitseks. Silmas tuleb pidada siiski seda, et andmekogu põhimäärus ise ei anna iseseisvat õiguslikku alust andmete kogumiseks, vaid need andmeliigid ja andmetöötluse tegevuste õiguslik alus tuleneb RES § 53¹ lõike 1 alusel antavast riigisisese projektipõhise toetuse andmise tingimuste määrusest.

Lõike 3 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses sätestatakse andmekogu pidamise kord, mis on oluline IKÜM läbipaistvuse ja vastutuspõhimõtte täitmiseks. Andmekogu põhimääruses tuleb ette näha:

- 1) vastutav ja volitatud töötaja ning nende ülesanded. See tagab selguse vastutuse jaotuses ja on kooskõlas IKÜM-i nõudega määrata andmete töötlemise eest vastutav isik; Vastutavat töötajat ei määrata seadusega, kuivõrd andmekogud võivad olla asutatud erinevate ministrite poolt. Seega peab olema norm piisavalt paindlik.
- 2) andmekogu pidamise kord, andmete täpsem koosseis ja andmekogusse kandmise kord. See aitab tagada andmete minimeerimise ja täpsuse põhimõtete järgimise;
- 3) andmeandjate loetelu ja nendelt saadavad andmed. See on oluline läbipaistvuse seisukohalt, et oleks selge, kust andmekogusse koondatavad andmed pärinevad;
- 4) andmete juurdepääsu ja andmete väljastamise kord. See on olulise tähtsusega PS § 26

eraelu puutumatuse kaitse ja IKÜM-i tervikluse ja konfidentsiaalsuse põhimõtete järgimisel. Juurdepääsu piiramine ainult andmete saamiseks õigustatud isikutele (teenistujatele) ja selged reeglid andmete väljastamiseks vähendavad andmete kuritarvitamise riski;

5) andmete ja andmetöötluse logide säilitamise täpsem kord. See toetab vastutuspõhimõtet ja võimaldab vajadusel kontrollida andmetöötluse seaduslikkust.

Lõige 4 loetleb konkreetset andmetüübid, mida andmekogusse kanda tohib. See on kooskõlas IKÜM-i andmete minimeerimise põhimõttega, kuna täpsustatakse, milliseid andmeid on lubatud andmekogusse koguda. Siiski on oluline pöörata tähelepanu järgmisele

1) toetuse taotleja üldandmed ja arvelduskonto. Füüsiliste isikute puhul tähendab see isikukoodi, nime, elukohta ja kontaktandmeid. Juriidiliste isikute puhul nimi, registrikood, asukoht, kontaktandmed, esindaja andmed. Nimetatud andmed on toetuse menetlemiseks üldjuhul vajalikud ja põhjendatud;

2) füüsilise isiku muud andmed olenevalt toetuse andmise eesmärgist – rahvus, sotsiaal-majanduslik seisund, tervislik seisund. Need on eriliigilised isikuandmed (IKÜM artikli 9 järgi), mis nõuavad kõrgendatud kaitset. Nimetatud andmete kogumine on lubatud vaid siis, kui toetuse andmise tingimuste kohaselt nähakse ette vastavale sihtrühmale toetuste andmine (nt toetused, mis on suunatud teatud rahvusele, sotsiaal-majanduslikule grupile või tervisliku seisundiga seotud vajaduste katmiseks). Siin on eriti oluline järgida PS § 26 proportsionaalsuse põhimõtet – andmete kogumine peab olema rangelt piiratud sellega, mis on tegelikult vajalik;

3) toetuse taotlemise, andmise ja kasutamisega seotud andmed ja otsused ning muud andmekogu pidamise eesmärgiga otseselt seotud andmed. See viimane punkt eeldab täpset määratlemist andmekogu põhimääruses, et vältida liigset andmete kogumist ja tagada jätkuvalt andmete minimeerimise põhimõtte järgimine.

Oluline on veel see, et andmekaitsealane mõjuanalüüs koostatakse enne konkreetse andmekogu kasutusele võtmist, sest konkreetse andmekogu põhimääruses sätestatakse täpsemalt nii andmekogu eesmärk, kogutavad andmed, milliseid toiminguid isikuandmetega tehakse kui ka turvalisuse tagamise meetmed. Seega on asjakohane, et riskide hindamine ja nende maandamise kava tehakse vastava andmekogu loomise käigus ja enne andmekogu põhimääruse kehtestamist.

Lõige 5 sätestab, et andmekogus sisalduvad andmed ei ole avalikud. See on kooskõlas nii IKÜM-i konfidentsiaalsuse põhimõttega kui ka PS § 26 eraelu puutumatuse põhimõttega. See tähendab, et tegemist on suletud andmekoguga, millele tavakodanikul puudub ligipääs.

Juurdepääsu piiramine andmekogu vastutavale ja volitatud töötajale ning andmeandjale enda kohta käivatele andmetele on igati põhjendatud ja toetab andmete konfidentsiaalsust ja turvalisust. See annab andmesubjektile ka IKÜM-ist tuleneva õiguse enda andmetega tutvuda.

Samas sätestab avaliku teabe seaduse § 36 lõike 1 punkt 9, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ei või tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise kohta. Nimetatud sätte mõte on avalike vahendite kasutamise läbipaistvus.

Seega on igati asjakohane, kui toetuse andja avalikustab oma veebilehel juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele antud toetuse kohta vähemalt järgmised andmed:

- 1) saaja nimi;
- 2) toetuse andmise õiguslik alus;
- 3) summa.

Seejuures tuleb siiski füüsiliste isiku puhul jälgida, et füüsiliste isikute puhul tuleb tagada vastavus IKÜM-ile (ja isikuandmete kaitse seadusele). Eriti oluline on seda jälgida toetuste puhul, mida antakse kindlale sihtrühmale tulenevalt inimese rahvusest, kuuluvusest teatud sotsiaal-majanduslikku gruppi või tervislikust seisundist. Sellisel juhul ei ole füüsilisest isikust

toetuse saajate andmete veebilehel avaldamine võimalik, sest eriliigilised isikuandmed vajavad kõrgendatud kaitset ning spetsiifilisele grupile toetuste suunamisel ja sealt toetuse saanute andmete avaldamisel võib hõlpsasti teha järeldusi konkreetse inimese rahvuse, tervisliku seisundi või sotsiaal-majanduslikku gruppi kuulumise kohta.

Lõikes 6 sätestatakse andmete säilitamise tähtaeg, milleks on viis aastat alates lõppmakse tegemise aasta 31. detsembrist, välja arvatud riigiabi reeglite puhul. Kohtumenetluse ajaks säilitamise tähtaeg peatub.

See säte on kooskõlas IKÜM-is 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 järgnevatel lõigetes 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 täiendavat detailsemat majandusliku sisu liigendust selle kogumahtu muutmata ning muuta ka valitsemisala riigiasutuse eelarveid. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 aluse 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 planeeritud vahendite prognooside ning peab seetõttu olema ka piisavalt paindlik, et täidesaatev võim suudaks eelarvet tegelikult täita (PS kommenteeritud väljaanne, § 115 kommentaar 13). Paindlikkus antakse üldjuhul läbi eelarve muutmise volitusnormi. Mida 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 täidesaateva võimu poolt tehtavate riigieelarve muudatuste tegemise luba olema selgelt määratletud. Rahvusvaheliste finantsjuhtimise kvaliteedikriteeriumide PEFA²⁶ 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 ministriumil ja põhiseaduslikul institutsioonil kohustus avaldada lõigete 2² ja 2³ alusel tehtud muudatused koos selgituste ja

²⁶ [Homepage | Public Expenditure and Financial Accountability \(PEFA\)](#)

põhjendustega oma kodulehel. Kui ministri või põhiseadusliku institutsiooni juhi poolt on muudatused allkirjastatud tuleb need avaldada viivitamata.

Paragrahvi 58 muutmine

Paragrahvi 58 lõiget 1 täiendatakse teise lausega Vabariigi Valitsuse reservi suuruse kohta. Kehtiv riigieelarve baasseadus ei reguleeri põhimõtet, millises mahus 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 auditis²⁷ 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 aastatel 2023 ning 2024.

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.

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++KM) | | Reservi eelarve (VR+SR) | | | | | Reservi eraldamine | | |
|-------|----------------------|----------------|--------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| | esialgne | lõplik | RE-s kinnitatud esialgne | % esialgsesse RE-sse | RE-s kinnitatud lõplik | tegelik reservi maht | tegelik % lõplikku 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.

²⁷ [Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus](#)

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 aastaks 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, sest edaspidi võib vajadusel 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.

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 krediidiasutuse 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 struktuuritoetuste 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 muudetavaid riigieelarve seaduse sätteid, § 27 lõikeid 2 ja 3 ning § 58 lõiget 5 kohaldatakse erandina 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.

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

Eelnõuga täiendatakse seadust §-ga 81⁷, milles sätestatakse enne 2025. aasta 1. detsembrit

valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud määruste kohaldamine.

Tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 5 lõikest 5 kohaldatakse juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, menetluse alguses kehtinud õigusnorme. RES § 53¹ lõikega 1 on kehtestatud volitusnorm ministrile toetuste andmise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Eelnõuga kitsendatakse seaduse § 53¹ lõike 1 alusel toetuse andmise võimalusi üksnes projektipõhistele toetustele. Seega, kui minister on enne käesolevate muudatuste jõustumist kehtestanud nimetatud volitusnormi alusel tegevustoetuse andmise tingimused ja korra, võib selle määruse alusel tegevused lõpuni viia.

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

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, kaalutusõigusel 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.

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 eelarvenõukogu, kuid osaliselt ka Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse töökoormus. 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 võlakooormuse ning intressikulude kasvu.

Seadusega sisse viidavad muudatused siseriiklikes eelarvereeeglitesse on kahesuunalised.

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 eelarvereeegli taset võrreldes hetkel kehtivaga. Seda on tehtud põhjusel, et kehtiv eelarvereeegel on riigi võimalusi liigselt kitsendav, eeldades süsteemset ja püsivat võlakooormuse vähenemist muude tingimuste samaks jäädes (vt Joonis 1 lk 6 – hetkel kehtiva eelarvereeegli mõju valitsussektori võlakooormusele on toodud helehalli kahaneva joonega). Kuna Eesti on Euroopa Liidu väikseima võlakooormusega riik ning meil on vajadus hüppeliselt suurendada riigikaitsekulutusi, millest saavad kasu ka järgnevad põlvkonnad ei ole võlakooormuse vähendamise ambitsioon jõukohane ja põhjendatav.

Eelnõuga välja pakutud eelarvereeegel 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).

Täiendavalt on Vabariigi Valitsusel võimalik siseriiklike eelarvereeeglite täitmist olulise põhjenduse olemasolul võimalik edasi lükata, kuid vastukaaluks sisaldab see võimalus nõuet näidata kuidas ja millises ajagraafikus nõuetekohane eelarvepoliitika taastatakse.

Kavandatavad muudatused siseriiklikes eelarvereeeglites ei halvenda julgeolekuolukorda, sest Vabariigi Valitsusel on riigikaitsekulude tõstmiseks võimalik kasutada hetkel juba kehtima hakanud riiklikku vabastusklauslit, mis võimaldab siseriiklike eelarvereeeglite rakendamist edasi lükata.

Olulisi kohalik omavalitsuste korraldusele direktiivi (EL) 2024/1265 ülevõtmisel ei ole.

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 nende muudatuste avalikustamise 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. Ministeeriumi valitsemisala riigieelarve muudatused tuleb avalikustada vastava ministeeriumi kodulehel.

Mõju ulatus on keskmine. Riigieelarve vahendite kasutamisel võrreldes eelmise aastaga ei toimu suuri muudatusi. Muudatuste avalikustamise kohustus suurendab pisut töökoormust ja võib tähendada täiendavatele küsimustele vastamist.

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 töökorraldusele.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitava mõjuna võib kaasneda risk, mis tuleneb liialt detailsest riigieelarvest ning selle kasutamise suhteliselt vähesest paindlikkusest.

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. Riigieelarvest sõltuvate osapoolte arv on suur, kuid mõju avaldub üksnes siis, kui moodustatakse reserv või tekib ettenägematu kulu või investeringu tegemise vajadus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskina saab välja tuua, et sõjaolukorras või muu kriisiolukorra puhul võib kaasneda oluliselt suurem reservi vajadus kui eelnõuga kehtestatakse.

4. Eelnõuga täiendatakse riigieelarve seadust selliselt, et oleks tagatud riigieelarves ja selle täitmises kajastatud eelarve vahendite õigsus ja eesmärgipärane kasutamine. Pärast

eelarveaasta lõppu kahe kalendrikuu jooksul on edaspidi võimalus korrigeerida erandkorras eelarvet.

Mõju ulatus on tagasihoidlik, kuna kõik riigiasutused jälgivad eelarve täitmist ja kasutavad riigieelarve vahendeid lähtudes riigieelarve seaduse §-i 53 lõikest 1, mille kohaselt on ministeeriumi valitsemisalal õigus kasutada riigieelarve vahendeid siis, kui vastavad vahendid on eelarves ette nähtud.

Mõju avaldumise sagedus on ebaregulaarne, sest on seotud riigieelarve korrigeerimise vajadusega ja esineb juhtudel, kui auditi käigus selgub, et kulud on kajastatud vales eelarveaastas.

Mõjutatud sihtrühma suurus riigieelarve protsessi kaasatud osapoolte suhtes on suur, kuid mõju avaldub üksnes siis, kui erandkorras on vajadus pärast eelarveaasta lõppu riigieelarvet korrigeerida.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskina võib välja tuua asjaolu, et eelnõuga kehtestav erand leiab siiski laialdasemat kasutust kui eelnõuga plaanitakse. Kuna eelarve muutmise ajal enam kulutusi juurde teha ei saa, siis puudub ajend selliseid muudatusvajadusi ette planeerida ja põhjendatud muudatusettepanekud esitatakse aruandluse täpsustamiseks.

5. 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 finantsplaan esitada ehk saldoandmikusse sisestada ühe kuu jooksul pärast KVJI eelarve kinnitamist.

Mõju ulatus on vähene, sest eelnõuga ei muudeta põhiprotsessis toimuvat, vaid täpsustatakse üht detaili.

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

Mõjutatud sihtrühm on suur, puudutab kõiki KVJI, kuid korrigeerimist vajavad siiski vaid valitsuse või Riigikogu otsuste järgselt muutuvad finantsplaanid. Ja pigem on oluline, et õiged finantsplaanid on edaspidi KVJI eelarve koostamise aluseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riske ei ole.

6. Laenude andmise sätte täiendamine

Laenude ja riigigarantiide andmise tingimusi täpsustatakse suurema õigusselguse loomiseks. Olulist otsest ega kaudset mõju muudatusega ei kaasne.

7. 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. Seadust täiendatakse ka projektipõhise toetuse andmekogu loomist võimaldava regulatsiooniga.

Sihtrühm: Vabariigi Valitsus (andmekogu volitusnorm)

Sihtrühm: Ministeeriumid

Mõju ulatus on keskmine, sest kuigi eelnõus sätestatud toetuste andmise põhimõtteid peavad edaspidi arvesse võtma kõik ministeeriumid, antakse toetusi riigieelarves selleks ettenähtud vahendite olemasolul. Ning vajalik on üksnes uue RES regulatsiooniga kohanemine ja selle arvesse võtmine.

Mõju avaldumise sagedus on ebaregulaarne.

8. 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 toetused 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. Muudatustega ei vähendata KOVide võimalusi nende finantseerimise kujundamises kaasa rääkimisel.

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.

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 ministeeriume, kes tegelevad KOVide toetusfondi rahade ja muude toetuste jaotamisega

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Ainuke risk on liiga detailsed ja jäigad reeglid seaduses, mis ei võimalda teatud olukordades teha otstarbekaid otsuseid.

Nt valitsus ja KOV liit soovivad mingeid rahastamispõhimõtteid muuta, aga seaduse sätted ei võimalda seda teha. Antud eelnõu eesmärk on selliseid riske vähendada ja KOVide rahastamisel on lisatud paindlikkust juurde.

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.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei anta uusi volitusnorme määruste kehtestamiseks ja uusi rakendusakte ei kavandata. Kehtivate volitusnormide alusel kehtestatud rakendusaktid ei vaja muutmist.

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.

Seaduse eelnõu § 27 lõikeid 2 ja 3 ja § 58 lõiget 5 kohaldatakse esimest korda 2025. aasta riigieelarvele.

Seaduse eelnõu § 26 lõikeid 5¹ ja 8, § 56 lõikeid 1, 2² ja 3 ning § 58 lõiget 1 kohaldatakse esimest korda 2026. aasta riigieelarvele.

Enne 2025. aasta 1. detsembrit kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määruse alusel pooleli olevatele toetuste andmise menetlustele, toetuste kasutamisele ning nende aruandlusele ja kontrollile kohaldatakse käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud määruse enne 2025. aasta 1. detsembrit kehtinud redaktsiooni.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantseleile, põhiseaduslikele institutsioonidele, Eesti Pangale, Eelarvenõukogule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule eelnõude infosüsteemi EIS kaudu.

Algatab Vabariigi Valitsus . septembril 2025. a

(allkirjastatud digitaalselt)