



Pr Annely Akkermann
Riigikogu rahanduskomisjon

27.10.2025 nr 1-21/758-1

**Muudatusettepanekud riigieelarve seaduse ja
riigieelarve seaduse muutmise seaduse
muutmise seaduse eelnõule (736 SE)**

Lugupeetud Riigikogu rahanduskomisjon

Siseministeeriumi esitab riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (736 SE) muutmiseks ja täiendamiseks muudatusettepanekud koos selgitustega.

Kirja teises osas esitame täiendavad kommentaarid seondvalt Rahandusministeeriumi kavandatavate muudatustega reguleerimaks riigisiseste toetuste andmist.

I. Muudatusettepanekud

1. muuta eelnõu § 1 punktiga 54 RESi lisatava § 53² lõiget 2 ja sõnastada see järgmiselt:

„(2) Tegevustoetust antakse saajale, lähtudes tema arengudokumentides määratud eesmärkidest ja põhikirjalistest ülesannetest.“.

2. lisada eelnõu § 1 punktiga 54 RESi lisatava § 53² täiendav lõige ja sõnastada see järgmiselt:
„(4) Ministeeriumi valitsemisala eelarvest tegevustoetuse jaotamise põhimõtted ja korra keskvalitsuse välistele juriidilistele isikutele, kui nimetatud põhimõtted ja kord ei tulene muust õigusaktist, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.“.

Selgitus:

1. Eelnõu § 1 punkti 54 muutmisevajadus (kavandatav RES § 53² lõige 2 ja täiendav lõige 4).

Eelnõuga plaanitakse kehtestada eraldiseisev regulatsioon tegevustoetuse ning projektitoetuse andmisele. Nii tegevus- kui ka projektitoetuse puhul kehtestab toetuse andmise põhimõtted ja korra minister määrusega (sh ka siis, kui erandjuhul ja põhjendatult antakse projektipõhist toetust otsustuskorras).

Kavandatava RES § 53² lõike 2 alusel tegevustoetuse saaja piiramine selliselt, et võimaldada tegevustoetuse andmist vaid keskvalitsuse juriidilistele isikutele ei ole Siseministeeriumi hinnangul põhjendatud ega muudatustest mõjutatud sihtrühmaga läbi arutatud. Tegevustoetuse andmist tuleks võimaldada ka keskvalitsuse välistele juriidilistele isikutele, st mitte ainult riigi asutatud sihtasutustele, mittetulundusühingutele ning avalik-õiguslik juriidilistele isikutele, kui tegevustoetus on kooskõlas ministeeriumi ja selle haldusala strateegilise planeerimisega ning on seotud strateegiliste arengudokumentidega. Tegevustoetuse puhul ei ole tänane probleem

selles, et toetust antakse keskvalitsuse välistele isikutele, vaid selles, et toetuse andmine otsustuskorras ei ole piisavalt läbipaistev, mille lahenduseks on Siseministeeriumi hinnangul tegevustoetuse andmise tingimuste ja korra kehtestamine ministri määrusega.

Muudatusettepaneku kohaselt on eelnõu § 1 punktiga 54 RESi lisatava § 53² lõikest 2 välja jäetud esimene lause, mis sõnastas, et tegevustoetuse saajaks võib olla vaid keskvalitsuse juriidiline isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Täiendava lõike 4 sätte mõte on kehtestada erinevad volitusnormid riigisiseste toetuste andmiseks keskvalitsuse ning keskvalitsuse välistele juriidilistele isikutele, kelleks on peaaesjalikult mittetulundusühingud ja sihtasutused. Eraldi volitusnormide sätestamine võimaldab põhiseaduslikul institutsioonil anda tegevustoetust keskvalitsuse juriidilisele mõnevõrra lihtsustatult võrreldes projektitoetusega (nt kui valdkonnas on ainult üks samal tegevusalal tegutsev juriidiline isik, siis ei ole vaja toetuse andmise tingimusi määrusega kehtestada), kuid samas võimaldaks toetust anda ka keskvalitsuse välisele juriidilisele isikule, sealhulgas mittetulundusühingule või sihtasutusele, reguleerides toetuse andmise, kasutamise ja aruandluse tingimused määrusega tagades seeläbi läbipaistvuse, võrdse kohtemise jms printsiipide järgimise.

II. Kommentaarid seondvalt Rahandusministeeriumi kavandatavate muudatustega reguleerimaks riigisiseste toetuste andmist

Siseministeerium tervikuna toetab vajadust täpsustada ja täiendada riigisiseste toetuste andmise põhimõtteid selliselt, et toetuse andmisel ja kasutamisel oleks tagatud läbipaistvus, võrdne ligipääs, toetuse säästlik ja sihipärane kasutus ning aruandlus.

1. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Siseministeeriumi hinnangul ei ole eelnõu osa, mis puudutab riigisiseste toetuste andmise regulatsiooni muutmist, piisavalt konsulteeritud, informeeritud ega läbi arutatud muudatustest mõjutatud sihtrühmaga. Koostööstamise käigus esitas eelnõule küll arvamusi Vabaühenduste Liit (mida ei arvestatud), kellele edastas eelnõu arvamuse avaldamiseks Siseministeerium. Eelnõu väljatöötamisel antud juhul ei ole järgitud HÕNTE-t ning see ei ole koostööstas kaasamise hea tavaga. Seepärast ei ole ka teada, kas Rahandusministeeriumi kaalus eelnõu planeerimise etapis kõiki alternatiivseid lahendusi, mis viiks samale lahendusele, mida praeguste muudatustega soovitakse saavutada.

21. oktoobril toimunud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK)¹ valitsuskomisjoni istungil väljendasid komisjoni liikmetest vabaühendused teadmatust, arusaamatust ja ebaselgust kavandatavate muudatuste suhtes. Esitati ka ettepanek võtta riigisiseste toetuste andmise regulatsiooni puudutav riigieelarve seaduse ja riigieelarve seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõust hetkel välja ning konsulteerida ja arutada kavandatavaid muudatusi eelnevalt ka vabaühendustega.

2. Tegevustoetus ja riigi strateegiline partnerlus vabaühendustega

Siseministeerium on koostööst Vabaühenduste Liiduga arendanud avaliku ja kolmanda sektori omavahelist koostööst. Selle aluseks on Riigikogus 2002. aastal heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK). Koostööst üheks vormiks on olnud

¹ Riigikogus 2002. aastal heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) on kodanikuühiskonna strateegilise arendamise alus.

strateegiline partnerlus vabaühendustega, mida kasutavad tulemuslikult mitmed ministeeriumid, sh sise-, sotsiaal ning haridus- ja teadusministeerium.

Strateegiline partnerlus on koostöövorm vabaühendustega. Strateegilised partnerid toetavad ministeeriumi valitsemisala tulemuseesmärkide saavutamist ning panustavad poliitika elluviimisse ja kujundamisse. Elik strateegilisi partnereid on käsitletud sarnaselt keskvalitsuse juriidilistele isikutele n-ö riigi käepikendusena saavutamaks strateegilisi eesmärke. Sellest tulenevalt ei ole siseministeeriumi ega vabaühenduste hinnangul õige piirata riigisiseste toetuste puhul tegevustoetuse saajate ringi ainult keskvalitsuse juriidiliste isikutega. Ka Riigikontroll ei ole riigi raamatupidamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse aastaaruannetes toonud välja, et probleem riigisiseste toetuste andmisel seisneks tegevustoetuse andmisel keskvalitsuse väliste juriidilistele isikutele. Siseministeeriumi hinnangul läheksime sellise muudatusega tagasi aega, kus vabaühendusi nähti ainult projektipõhisena. Kui jõustuksid planeeritud muudatused, siis on tõenäoline, et selle tagajärjel saab kannatada justnimelt strateegiline partnerlus, sest seda säilitada uue seaduse alusel saab ainult juhul, kui ministeeriumid hakkavad vabaühenduste strateegilist partnerlust sätestama eriseadustega, mis praktikas ei ole realistlik.

Lisaks tekib kavandatavate muudatuste jõustumisel toetuse saajate ebavõrdne kohtlemine kuna valdkondliku eriseaduse olemasolul oleks vabaühendustele võimalik tegevustoetust endiselt anda, kuid RES alusel mitte.

RES seletuskiri toob välja, et seni ei ole strateegiliste partnerite rahastamine olnud selge ja läbipaistev, partnerite rahastamine on toimunud erinevatel alustel. Siseministeeriumi hinnangul ei ole kohane lahendus tegevustoetuse keelamine keskvalitsuse väliste juriidilistele isikutele, vaid selgete reeglite seadmine. Analoogselt projektipõhise toetusega tuleks RES-i luua regulatsioon, mille kohaselt tegevustoetuse andmisel keskvalitsuse väliste juriidilistele isikutele kehtestatakse toetuse andmise tingimused ministri määrusega. Selliselt oleks tagatud, et toetuse andmise tingimused on laiemale avalikkusele teada ning toetuse andmine toimub sarnastel alustel.

Samuti on Rahandusministeerium sõnastanud, et strateegiliste partnerite rahastamine saab toimuda ka projektipõhiselt, tööjõu- ja majandamiskulude sihtfinantseerimisena. Vajadusel saab võtta kohustusi ka järgnevatel aastatel, kui kohustuste võtmise piirmäär seda võimaldab. Sellise käsitluse puhul jääb ebaselgeks, miks on üldse tarvis projektipõhist toetust ning tegevustoetust eristada. Projektipõhise toetuse puhul saavutatakse mingi eesmärk, viiakse läbi konkreetseid tegevusi ning kui seejuures tekivad tööjõu- ja majandamiskulud, siis saab neid hüvitada (kui see on lubatav toetuse andmise tingimuste kohaselt). Kui projektipõhise toetuse eesmärgiks on ennekõike tööjõu- ja majandamiskulude finantseerimine, siis tekib küsimus, mis erisus on üldse projektipõhisel toetusel ning tegevustoetusel. Seega leiab siseministeerium taaskord, et probleem ei seisne tegevustoetuse andmises kui sellises, vaid lahenduseks on regulatsiooni kehtestamine, mille kohaselt ka tegevustoetuse andmisel oleks tagatud läbipaistvus, võrdne ligipääs, aruandlus jne.

Eelnõus seletuskirjas seisab, et „erasektori ühingud ei saa eos eeldada, et nende rahastamine on püsiv, ehk tegevustoetuse formaat ei saa tagada nende põhitegevuse tähtajatut rahastamist“. Siseministeeriumi hinnangul ei tähenda tegevustoetuse andmise võimalikkus automaatselt seda, et mõne ühingu tegevust rahastatakse tähtajatult. Määruses on võimalik sätestada, millistel eesmärkidel, millisel perioodil ning millistele tingimustele vastavaid ühinguid on võimalik tegevustoetusega rahastada.

Samuti selgitame vastuseks seletuskirja väite, et „Tegevustoetuse andmisel ei pruugi kontrollisüsteem tagada RE raha säästliku, tõhusa, mõjusa, õiguspärase ja läbipaistva kasutamise, samas projektipõhise toetuse korral kontrollitakse raha eesmärgipärasest kasutamist.“, et see ongi tingimuste seadmise küsimus – nendele murekohtadele on võimalik leida lahendus ilma, et välistada tegevustoetuse andmine keskvalitsuse välistele juriidilistele isikutele. Toetuse andmise tingimuste määramises on võimalik sätestada, millistel eesmärkidel ning millistele tingimustele vastavatele isikutele toetust antakse ning kuidas tuleb esitada aruandlus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Martin Tulit 6125280
martin.tulit@siseministeerium.ee