



Rahandusministeerium  
info@fin.ee

21.08.2025 nr 1-12/753-2

## **Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu**

Kultuuriministeerium kooskõlastab riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel:

- 1) Eelnõuga (p 48 ja 51) luuakse eraldi regulatsioon riigisisesele projektitoetusele ja riigisisesele tegevustoetusele. Seletuskiri viitab seejuures rahandusministri 11.12. 2003. a määrusele nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“, mille kohaselt jagunevad toetused sotsiaaltoetusteks, sihtfinantseerimiseks (projektitoetus) ja tegevustoetuseks. Teeme ettepaneku kaaluda, kas seda sama on vajalik seaduse tasandil korrata. Oleme seisukohal, et tegemist on ülereguleerimisega. Riigieelarve seadus peaks reguleerima riigisiseste toetuste andmist; toetuste täpsemal klassifitseerimisel sihttoetuseks või tegevustoetuseks saab lähtuda määruse tasandi õigusaktist.
- 2) Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et 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. Põhimõtteliselt oleme selle seisukohaga nõus ja eelarve koostamisel püüame alati sellest põhimõttest lähtuda, kuid tegelikkus päris sellega kooskõllaliselt ei toimi, eelkõige spetsiifilisemates valdkondades, mis hõlmab ka kultuuri ning teadus- ja arendustegevuse vahendeid, mille eraldamine võib selguda hilisemas faasis, kui asutuste eelarve koostamine. Ka teatud taotlusvoorude tingimused lubavad taotlejaks olla riigiasutusel, kui see on sisulistest kaalutlustest ja toetusmeetme eesmärgi saavutamisest lähtuvalt vajalik. Nt kultuuriministri 13.06.2024. määruse nr 14 „Kultuuri- ja loomevaldkondades loovuurimuse toetamise tingimused ja kord“ § 5 lg 1 alusel saab taotlejaks olla Eestis positiivselt evalveeritud teadus- ja arendusasutus, kes võib olla ka riigiasutus (teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 5 lg 1). Sisulisest aspektist lähtudes ja arvestades toetuse andmise eesmärki (määruse § 3 lg 1) ei ole riigiasutuste välistamine siinkohal põhjendatud. Lähtuvalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest määratletakse teadus- ja arendusasutus läbi tema poolt täidetavate funktsioonide (teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 3 lg 1), mitte läbi tema juriidilise vormi. Teatud asutuste välistamine, lähtuvalt ainult tema tegutsemise vormist, ei võimalda täita toetusmeetme ehk siis vastava riigieelarvelise ressursi kasutamise eesmärki – panustada läbi vastavate uurimisvaldkondade ühiskonna ja majandusse arengusse. Samuti võib kultuuriministri 11.05.2021. a määruse nr 16 „Laulu- ja tantsupeoliikumises osalevate kollektiivide toetamine“ § 4 lg 1 kohaselt toetuse taotlejaks olla ka riigiasutus. Seda põhjusel, et laulu- ja tantsupeoliikumises osalevad kollektiivid tegutsevad ka riigiasutuste juures ning

sisulisest aspektist on oluline toetada kollektiivide tegevust sõltumata sellest, millises õiguslikus vormis need tegutsevad. Peamiselt on tegemist riigikoolide juures tegutsevate kollektiividega, nt rahvatantsurühmad ja koorid. Kuigi kollektiiv tegutseb riigiasutuse juures, ei ole tegemist riigiasutuse enda tegevusega, vaid vabatahtliku harrastuskollektiiviga. Nende tegevuskulud ei ole kaetud riigieelarvest antava asutuse põhitegevuse rahastusega. Toetus täidab seega spetsiifilist lünka, mille katmine ei ole riigiasutuse põhiülesannete raames ette nähtud.

- 3) „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi“ lisa 1 järgi hõlmab kontogrupp 452 „Antud tegevustoetused“ ka „liikmemakse“, sh liikmemakse nii riigisisestes kui ka rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise eest. Samuti käsitletakse liikmemakse „Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus“ tegevustoetusena. Eelnõu § 53<sup>2</sup> lõike 2 järgi võib tegevustoetuse saajaks olla vaid keskvalitsuse juriidiline isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Eeltoodut arvesse võttes teeme ettepaneku täpsustada nii eelnõus kui ka seletuskirjas, kas eelnõu § 53<sup>2</sup> hõlmab tegevustoetustena ka „liikmemakse“ või mitte.
- 4) Eelnõu punkti 48 muudatuse osas juhime tähelepanu, et pakutud volitusnorm on võrreldes kehtivaga väga detailne ja annab justkui ammendava loendi. Kui mõni oluline aspekt jääb loetelust välja, võib tekkida küsimus, kas ministril on volitust seda reguleerida. Kui loetelu on ammendav, võib see tulevikus piirata ministri määruse reguleerimisala, isegi kui tekib uus vajadus (nt uued aruandlusnõuded või täiendavad kontrollimeetmed).
- 5) Riigieelarve seaduse § 53<sup>1</sup> lg 2 sätestab, et minister võib halduslepinguga volitada toetuse andmise haldusülesande täitmise riigi asutatud sihtasutusele, KOV üksusele või tema asutatud sihtasutusele või MTÜ-le. Teeme ettepaneku selguse huvides lisada eraldi lõige (1<sup>2</sup>), et minister võib määrata toetuse rakendajaks valitsusasutuse. Samuti lisada, et toetuse andjaks võib olla valitsusasutuse hallatav riigiasutus. Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lg 1 teise lause kohaselt võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused seaduse alusel teostada täidesaatvat riigivõimu. See võib praktikas olla menetlusökonoomiast ja otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt vajalik ning üksnes selle ülesande tõttu ei ole mõistlik algatada asutuse ümberkujundamine valitsusasutuseks.
- 6) Eelnõu punktis 49 sätestatud täiendus on oluline, sest suurendab toetuste sidusust strateegiliste eesmärkidega ning vähendab seeläbi poliitilise meelevaldsuse riski, kuid lauseosa „*kulude ja investeringute sihtfinantseerimiseks*“ võib olla liiga üldine ja vajaks täpsustamist, milliseid kulusid peetakse silmas. Seletuskiri selgitab, et riigisisene projektitoetus jaguneb tegevuskulude ja investeringute sihtfinantseerimiseks. Selliselt tuleks sõnastada ka eelnõus.

Siinkohal palume kaaluda, et kas mõiste „*investeering*“ kasutamine toetuste klassifitseerimisel on õige ja kõikehõlmav. Riigieelarves peetakse investeeringuteks riigiasutuste põhivara soetusi (erinevatesse vara gruppidesse). Era- ja kolmandas sektoris omab investeering palju kitsamat tähendust. Raamatupidamistoimkonna juhend nr 6 järgi kasutatakse mõistet investeering kinnisvara puhul. Ka avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi paragrahv 24 räägib tegevuskulude ja põhivara sihtfinantseerimisest.

- 7) Eelnõu punktis 49 nähakse ette, et riigieelarve vahenditest antakse toetust üldjuhul avatud taotlusvoorst. Otsustuskorras võib toetust anda erandjuhul ja tingimusel, et minister on määrusega kehtestanud selliste toetuste andmise tingimused. Palume selgitada, kuidas ja kas see regulatsioon mõjutab otsustuskorras tehtud toetusi, mida tehakse Vabariigi

Valitsuse või seadusandja tasandil, ning mida sisuliselt täidetakse ministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu.

- 8) Eelnõu punkti 51 täiendus on samuti oluline, kuid pakutud sõnastuse pool natuke kohmakas. Lõikes 1 kasutatakse väljendit „tegevuste tõttu“, mis on ebatäpne ja võib olla raskesti tõlgendatav. Kas see tähendab, et tegevustoetus on lubatud ainult juhul, kui programmis on konkreetselt viidatud tegevuste elluviimisele või on tegemist mingi muu seosega?
- 9) Eelnõu punkt 51 näeb ette, et tegevustoetuse andmise põhimõtted ja kord, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist, kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Eelnõu kohaselt on tegevustoetus mõeldud keskvalitsuse juriidilisele isikule, ehk enamasti riigi asutatud sihtasutustele. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on valdav osa sihtasutusi kas etendusasutused või muuseumid. Nende rahastamine on reguleeritud eriseadustes. Ülejäänud sihtasutused tegutsevad erivaldkondades, nt film, lõimumine, sport, rahvakultuur. Otsuse riigi sihtasutuse asutamiseks on teinud Vabariigi Valitsus. Asutuse tegevustoetuse määramisel lähtutakse põhikirjalistest ülesannetest ja arengudokumentides määratud eesmärkidest. Samuti on neile seatud või seadmisel asutaja (riigi esindajaks kultuuriminister) ootused, mille täitmist asutaja hindab ja rahastamisel arvestab. Palume kaaluda, kas sellistel juhtudel on vajalik veel eraldi ministri määrusega kehtestada rahastamise tingimused ning kas selline õigusloome on vajalik ja mida see juurde annaks.
- 10) Eelnõu punktiga 51 täiendatakse seadust §-ga 53<sup>3</sup> reguleerides riigisiseseid sotsiaaltoetuseid. Seletuskirja kohaselt puudutab see füüsiliste isikute toetamist, näiteks stipendiumite andmist. Palume seletuskirjas täpsustada, kas selle paragrahvi alusel füüsilistele isikutele loodud sotsiaaltoetus, sh stipendium on tulumaksuga maksustatav või mitte.
- 11) Eelnõu punktis 52 kirjeldatud muudatuste puhul teeme ettepaneku, et toetuse kasutamine ja toetuse tagasinõudmine oleksid eraldi paragrahvides. Normitehniliselt peaks iga paragrahv käsitlema üht konkreetset küsimust, mistõttu oleks mõistlik tagasinõudmise sätted paigutada eraldi paragrahvi. Pakutud kujul reguleerib toetuse kasutamise paragrahv suures osas just toetuse tagasinõudmist. Tagasinõudmine on iseseisev õiguslik teema (hõlmab rikkumisi, viiviseid, intressimäärasid, ajatamist).
- 12) Lisaks palume kaaluda võimalust, et eelnõuga täiendatakse § 55 lõiget 9 selliselt, et toetuse tagasinõudmise otsus on täitedokument sõltumata sellest, millise seaduse alusel toetus on riigieelarvest eraldatud või millist tüüpi toetusega on tegemist. Pakutud regulatsioon hõlmab üksnes riigieelarve seaduse alusel antavaid projektitoetusi, mistõttu võivad eriseaduste alusel antud projektitoetuste tagasinõudmise otsused jääda täitemenetluse seadustiku mõistes täitedokumendi staatusega. See tekitab õigusliku ebavõrdsuse ja ebaühtlase kohtlemise toetuse saajate vahel ning loob olukorra, kus ka toetuse andja peab erinevate meetmete kontekstis ebaõigesti kasutatud või tagastamata jäänud vahendeid tagasi küsima erineval moel.
- 13) Eelnõu punktiga 53 täiendatakse seadust toetuste andmekogu regulatsiooniga. Esmalt toome välja, et peame regulatsiooni loomist väga vajalikuks ja oluliseks. Samas teeme mõned ettepanekud. Andmekogu puhul palume laiendada sõnastust selliselt, et andmekogu

loomise ja põhimääruse kehtestamise volitus hõlmaks nii projektipõhiseid toetusi kui ka tegevustoetusi, samuti sotsiaaltoetuseid ehk kõiki selles eelnõus käsitletavaid toetuseid. Praktikas menetleb Kultuuriministeerium toetuste menetlemise infosüsteemis ka eriseaduste alusel kehtestatud toetusi ja stipendiume. Pakutud regulatsioon on meie hinnangul asjakohane kõikide toetuste puhul.

Seletuskirjas selgitate, et 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 eesmäärke ei seata ja ka kontrolli raha kasutamise üle ei teostata. Meie hinnangul ei ole see põhjendus päris kohane, sest tegevustoetuse andmisel on olemas eesmärgid koos mõõdikute ning vastava ajaperioodiga. Oluline on ka see, et näiteks Kultuuriministeerium menetleb tegevustoetuste taotluseid sarnaselt projektitoetuste taotlustega toetuste menetlemise infosüsteemis, mis mh vähendab nii asutusesisest bürokraatiat kui taotlejate halduskoormust.

- 14) Eelnõu punktiga 53 loodavas andmekogu regulatsiooni lõikes 5 sisaldub säte, mille kohaselt ei ole andmekogus sisalduvad andmed avalikud. Seejuures toob eelnõu seletuskiri välja, et avalike vahendite kasutamise kohta käiv teave peab olema avalik, kuid avalikuks soovitakse teha ainult minimaalne statistiline komplekt ning seda tuleks teha mujal, kui andmekogus, näiteks toetuse andja kodulehel. Kultuuriministeeriumi hinnangul ei ole selline regulatsioon otstarbekas. Asutusel on töökorralduslikus mõistes oluliselt lihtsam, kui dokumendid, mida igal juhul tuleb andmekogus talletada, jäävad andmekogusse, ning on vajalikus osas avalikud (mitte neid ei dubleerita ainult avalikustamise eesmärgil kuskil mujal). Sellest on ministeerium ka toetuste menetluse infosüsteemi loomisel lähtunud. Selleks, et kõik avalikud dokumendid oleksid lihtsasti leitavad, võib toetuse andja näiteks avaldada kodulehel lingi või lingid vastavatele andmekogudele, kust avalikud andmed on leitavad. Ühtlasi läheb eelnõuga pakutud sõnastus – andmekogus sisalduvad andmed ei ole avalikud – oma põhimõttelt vastuollu AvTS-iga ega taga avalike vahendite kasutamise läbipaistvuse nõuet. Teeme ettepaneku antud sätet muuta ning sõnastada selgelt, et AvTS alusel nõutud andmed tuleb avalikustada või alternatiivselt sätestada, et andmete juurdepääsu ja andmete väljastamise kord sätestatakse andmekogu põhimäärusega.
- 15) Eelnõu punktiga 53 loodavas andmekogu regulatsiooni lõikega 6 sätestatakse, et toetuste andmekogusse kantud andmeid säilitatakse viis aastat arvates toetuse saajale tehtud lõppmakse tegemise aasta 31. detsembrist, välja arvatud juhul, kui riigiabi reeglitest tuleneb teisiti. Juhime tähelepanu, et andmete (pikema) säilitamise kohustus võib tuleneda ka mõnest muust õigusaktist, kui ainult riigiabi reeglitest tulenevalt. Näiteks sätestab raamatupidamisseadus algdokumentide säilitamiskohustuse 7 aastaks. Praeguse sätte sõnastuse järgi ei ole võimalik seda arvestada. Ühtlasi on suur hulk andmekogusid tunnistatud arhiiviväärtuslikeks, mis tähendab, et nendes andmekogudes sisalduvaid andmeid tuleb säilitada alaliselt (vt: <https://www.ra.ee/astra/site/databases>). Kuigi andmeid ei säilitata alaliselt andmekogus, vaid need antakse teatud hetkel üle rahvusarhiivile, siis sellegi poolest ei kata praegune sätte sõnastus erijuhte kõikides andmekogudes sisalduvate andmete säilitustähtaegade kohta. Ka minimaalse andmete säilitamise printsiipi ei ole hea volitusnormi panna, sest mõnel juhul ei ole praktilist tarvidust dokumente hoida nii kaua. Teeme ettepaneku mitte sätestada volitusnormi tasandil ei minimaalset ega maksimaalset säilitustähtaega, vaid jätta säilitustähtaja reguleerimine põhimääruse tasandile või alternatiivselt täiendada § 55 lõike 6 sõnastust selliselt, et lisaks riigiabi reeglitele oleks

võimalik ka teistest õigusaktidest või dokumendi liigitusskeemidest tulenevalt pikemaid või lühemaid säilitustähtaegasid rakendada.

- 16) Eelnõu kohaselt kavandatakse see jõustada 1. detsembril 2025. Sellest lähtuvalt tuleb pärast seda väljakuulutatavate taotlusvoorude olemasolevad ministri määrused üle vaadata ning viia kooskõlla seaduse nõuetega. Lisaks tuleb välja töötada mitmeid uusi määruseid, nt strateegiliste partnerite toetamine, otsustuskorras antavate toetuste põhimõtted, riigi asutatud sihtasutuse toetamise põhimõtted ning need on vajalikud, et 2026. aastal toetuseid rakendada. Ministeeriumile toob see kaasa suure töökoormuse ning sellise lühikese ajaga ei ole võimalik teha kvaliteetset õigusloomet, sh valdkonda kaasates. Eelnõus ettenähtud rakendusnorm, et 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, on vajalik, kuid ei lahenda kõiki neid küsimusi. Sellest lähtuvalt teeme ettepaneku näha olemasolevate määruste seadusega kooskõlla viimiseks ning uute põhimõtete väljatöötamiseks ja jõustamiseks pikem üleminekuaeg, näiteks september 2026.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Heidy Purga

Minister

Merle Pöld 6282347

merle.pold@kul.ee

Merju Künnapuu 628 2269

Merju.kynnapuu@kul.ee

Kadri Kilvet 628 2224

kadri.kilvet@kul.ee

Mari Kõrtsini 628 2254

Mari.kortsini@kul.ee