

# **Riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsus**

Rahandusministeerium

eelarvearenduste osakond

oktoober 2022

## **SISUKORD**

<b>Probleem, sihtrühm ja eesmärk .....</b>	<b>2</b>
1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus	2
2. Sihtrühm	19
3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus	19
<b>Hetkeolukord, uuringud, analüüsid .....</b>	<b>20</b>
4. Kehtiv õigus, seotud strateegiad ja arengukavad	20
5. Tehtud uuringud	21
6. Kaasatud osapooled	24
<b>Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused .....</b>	<b>25</b>
7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	25
7.1 Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs	25
7.2 Järeldus mitteregulatiivsete lahenduste kohta	25
<b>Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused .....</b>	<b>26</b>
8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida	26
9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus	26
10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid	29
<b>Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus .....</b>	<b>30</b>
11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud	30
12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele	38
13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud	39
14. Edasine mõjude analüüs	39
Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava	39
15. Valitav lahendus	39
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	39
17. Edasine kaasamisplaan – keda, millal ka kuidas kaasatakse	40
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	40

## Probleem, sihtrühm ja eesmärk

### 1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Riigieelarve seadust on viimase kümne aasta jooksul mitmel korral muudetud. Peale üleminekut tekkepõhisele (muudatus 2014, jõustumine 2017. eelarvele) ja tegevuspõhisele (muudatus 2017, jõustumine 2020. eelarvele) riigieelarvele on selgunud kitsaskohad, mis vajavad reguleerimist, täpsustamist ja on vaja teha selgeid kokkuleppeid.

Riigieelarve seaduse (RES) 2014. aasta muudatuste üks eesmärk oli ühtlustada eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtted, sh muuta finantsplaneerimine täpsemaks valitsussektori eelarvepositsiooni arvestamiseks; tõsta riigis finantsaruandluse kvaliteeti, tagades täpsem ja operatiivsem ülevaade riigi nõuetest, kohustustest ja investeeringute vajadustest; luua eeldused tulemuspõhise eelarvestamise arendamiseks. Arvestuspõhimõtete ühtlustamise all peeti seaduse muutmisel silmas finantsjuhtimises ühesuguste mõistete ja klassifikaatorite kasutamist; raamatupidamisaruannete efektiivsemat kasutamist näidates eelarve tegelike tulude laekumisi ja vahendite kasutamist; tõhusama eelarve kontrolli teostamist. Samuti kavandati seaduse muutmise eesmärgina strateegilise juhtimise korrastamine suurendades Riigikogu rolli pikaajaliste eesmärkide seadmisel<sup>1</sup>.

2017. aastal toimunud seaduse muudatuse eesmärk oli suurendada eelarve informatiivsust, vähendada bürokraatiat ning lähtuda mitme aasta vaatest fiskaalpoliitikale.

2020. aastal läks Eesti üle tegevuspõhisele riigieelarvele, mis seob finantsjuhtimise ja strateegilise planeerimise. Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon põhineb tulemusjuhtimisel (*Performance Budgeting*). Tegevuspõhine eelarve annab lisaks majanduslikule sisule ülevaate riigi tegevustest. OECD hinnangul on eelarve koostamisel tulemustest lähtumine hea praktika, mida 2018. aastal kasutas OECD andmetel kolmkümne kaheksast OECD riigist kolmekümmend. Peamine põhjus tulemusinfo kajastamiseks on läbipaistvuse ja vastutuse suurendamine, mis võimaldab parlamendil paremini eelarvest aru saada ning kaasa rääkida<sup>2</sup>.

Riigieelarve seadust muudeti uuesti 2021. aastal, eesmärk oli suurendada eelarve informatiivsust, muutes aastase eelarve seaduse detailsemaks (tuues sisse programmi tegevuse tasandi); vähendada bürokraatiat viies riigi eelarvestrateegia ja eelarve protsessi kevadest sügisesse ning suurendada Riigikogu rolli pikaajaliste eesmärkide seadmisel defineerides Eesti 2035 pikaajalise strateegia.

Rahandusministeerium on töötanud läbi ministeeriumide valitsemisaladelt ja põhiseaduslikelt institutsioonidelt kogutud tagasiside, riigikontrolli märkused ja ettepanekud eelarveprotsessile ning meetodika kitsaskohtadele, õiguskantsleri kirja eelarve otsustusõiguse üle ja kaardistanud koos ministeeriumide valitsemisaladega riigi finantsjuhtimise tugevused-nõrkused ning andnud esialgse hinnangu riigi finantsjuhtimisele PEFA<sup>3</sup> kriteeriumide järgi.

<sup>1</sup> Riigieelarve seadus 513 SE, algatamine, seletuskiri <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1ee475fd-4e39-47a8-b9c8-95288c8b92fe>

<sup>2</sup> GOV/PGC/SBO(2018)7 [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

<sup>3</sup> *The Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) on Euroopa Komisjoni, Rahvusvahelise Valuutafondi, Maailmapanga ja Prantsusmaa, Norra, Šveitsi ning Ühendkuningriikide käivitatud meetodika riigi finantsjuhtimise tulemuslikkuse hindamiseks, vt <https://www.pefa.org/about>

**Probleem: riigieelarve ei ole piisavalt arusaadav, riigieelarve seaduses ja praktikas ei ole rakendunud kõik need eesmärgid, mida 2014. ja 2017. aastal riigieelarve seaduse muutmisel kavandati.**

Probleemil on kolm tahku: a) riigi strateegilise juhtimise raamistik ei ole terviklik ning strateegilised eesmärgid on eelarveprotsessis tagaplaanil, b) riigieelarve ei ole piisavalt läbipaistev, arvestuspõhimõtted on killustunud, osapoolte rollijaotus on ebaselge ja c) ajakohastamist vajab stabiliseerimisreservi käsitlus, parendamist vajab eelarvedistsipliin ja finantsriskide juhtimine.

**Probleemi põhjused on osaliselt seotud üksteisele järgnenud reformidega, mille rakendamisel on tekkinud vastuolu tegeliku ja soovitud olukorraga.**

Riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuses (edaspidi *VTK*) on probleemid grupeeritud kolmeks peamiseks osaks. Punktis 1.1 on alaprobleemide 1.1.1–1.1.3 kaudu kirjeldatud strateegilise juhtimisega seotud probleeme. Punktis 1.2 on alapunktide 1.2.1–1.2.8 kaudu kirjeldatud riigieelarve läbipaistvuse ja osapoolte rollidega seotud probleeme. Punktis 1.3 on alapunktide 1.3.1–1.3.3 kaudu kirjeldatud eelarvedistsipliini, finantsriskide juhtimisega ja stabiliseerimisreservi käsitlusega seotud probleeme.

### 1.1 Riigi strateegilise planeerimise raamistik ei ole terviklik ning eelarveprotsessis on strateegilised eesmärgid tagaplaanil

Selleks, et riigi finantsjuhtimine toetaks riigi pikaajaliste eesmärkide saavutamist, lähtutakse riigieelarve koostamisel riigi rahandusprognoosist tulenevatest fiskaalpoliitilistest võimalustest ja strateegilistest arengudokumentidest. Riigieelarve seaduse järgi on strateegilised arengudokumendid poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm ning alates 2022. aastast ka riigi pikaajaline arengustrateegia (RES § 19 lg 1). Viimaste seadusemuudatuste tulemusena ei ole strateegiline raamistik ning selle korraldamine ja muutmine üheselt mõistetav ning selle rakendamine tekitab täiendavat töökoormust.

#### 1.1.1 "Eesti 2035" seos strateegiliste arengudokumentidega ei ole selge

**Riigi pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ (edaspidi *Eesti 2035*) ja valdkonna arengukavade seos ei ole täpselt määratletud.** Samuti puudub kohustus valdkonna arengukavade vastavusse viimiseks pikaajalise strateegiaga juhul, kui viimast uuendatakse. Puudu on kirjeldus, kuidas Eesti 2035 strateegia uuendamisel või koostamisel valdkondlikud eesmärgid tekivad, kuidas neid valdkondlike arengukavade koostamisel peab arvesse võtma ja millisel tasemel peavad eesmärgid arengukavades kattuma. Seoses sellega, et Eesti 2035 valmis hiljem kui osad valdkonna arengukavad, puudub ülevaade, kas kehtivad valdkonna arengukavad on otseselt seostatud pikaajalise strateegiaga. **Eesti 2035 sihte viiakse ellu valdkondlike arengukavade kaudu.** Valdkonna arengukavade eesmärke viiakse ellu nelja-aastaste programmide abil, mis enamasti toimivad rakendusplaanidena. Ei ole selge, millist funktsiooni täidab selles raamistikus **Eesti 2035 tegevuskava** ning kas neil tegevustel on seos riigieelarves kavandatud programmidega. Ei ole määratletud, mis on Eesti 2035 tegevuskava uuendamise ajaraam, millistel juhtudel saab selles tegevusi muuta ja kui pikas perspektiivis on võimalik tegevusi kavandada arvestades, et Eesti 2035 on pikaajaline strateegia. Mitmete omavahel seostamata, kuid kohati dubleerivate tegevuskavade aruandlus ei ole ministeeriumide jaoks loogiline ega ühildatud protsess. Olukord on tinginud mitmekordse aruandluse, vt p 1.1.4.

Eesti 2035 toob välja valdkondadeüleised arenguvajadused (nt võrdõiguslikkus, rohepöörde), kuid **puudub mehhanism** millega tagada, et horisontaalset ning läbi mitme valdkondliku arengukava lahendamist vajavad arenguvajadused jõuaksid valdkondlikesse arengukavadesse. Sama puudutab rahvusvaheliste eesmärkide, nt säästva arengu eesmärkide seostamist riiklike strateegiatega, seos ei ole süsteemne ja on raskesti jälgitav.

Puudub selgus, **kus paikneb riigi strateegilises raamis riigireform** ning milline seos on sellel riigi pikaajaliste eesmärkidega Eesti 2035s. Riigireform seab pikaajalised eesmärgid riigivalitsemisele, mille elluviimiseks on omakorda riigiülene tegevuskava. Lisaks eelpool loetletud tegevuskavadele on olemas ka Vabariigi Valitsuse tegevuskava, mis suures osas kattub perioodiliselt uuendatava riigireformi tegevuskavaga.

### *1.1.2 Strateegiline raamistik ei ole täielik ja võimaldab erinevat praktikat ning erisusi*

**Kehtiv regulatsioon võimaldab erisusi strateegilises planeerimises.** Poliitikakujundamise üks instrument on valdkonna arengukavade koostamine, mille raames kaasatakse huvirühmi ja hinnatakse mõjusid. Kuid on valdkondi (nt riigivalitsemine), kus arengukava ei koostata ning sel juhul määratletakse nende valdkondade eesmärgid Eesti 2035-s. Nende valdkondade eesmärgid viivad ellu erinevad valitsemisalad erinevate programmidega, mistõttu ei pruugi valdkonna strateegiline juhtimine olla terviklik ning ühtselt ei määrata valdkonna pikaajalisi mõõdetavaid eesmärgi. Samuti on võimalik, et nende valdkondade eesmärgid ja tegevused, kus puudub arengukava, on vastuolus kehtivate arengukavadega. Killustunud strateegiline juhtimine võib tuua kaasa lühiajaliste eesmärkide sagedast muutumist ning tulemuspõhise kultuuri hajumist kuni rahulolematuseeni partnerite ja organisatsiooni tasandil. Teisalt võib valdkondade üleste või läbivate teemade puhul esineda strateegilist üle-juhtimist ning valitsemisala (või valitsusasutuse) väljumist temale pandud ülesannetest, mis on määratud Vabariigi Valitsuse seaduses.

**Puudub kokkulepitud mehhanism riigiasutuste arengu suunamiseks.** Riigi strateegilises raamistikus ei ole otseselt määratletud, et **asutuste arengukavad** peavad olema seotud valdkonna ja programmide eesmärkidega. Seetõttu esineb juhtumeid, kus organisatsiooni arengueesmärgid ulatuvad valdkonna eesmärkidest kaugemale. Asutuste arengukavad ei ole strateegilises raamistikus kirjeldatud ning organisatsioonide ühtsed arengueesmärgid on riigivalitsemise kontekstis ebaselged.

Riigi strateegiline raamistik ega ka Eesti 2035 sihid ei käsitle põhiseaduslike institutsioonide arengut, mistõttu ei pruugi nende institutsioonide arengud olla kooskõlas riigis tervikliku pikaajalise arenguplaaniga.

### *1.1.3 Teenuste arendamine riigis ei ole terviklik*

Strateegilise planeerimise ja asutuse eelarve seovad tervikuks teenused. Teenuste maksumusest tuletatakse rahastamiskava ning teenuste abil saavutatakse strateegilisi eesmärgi.

**Teenusepõhine juhtimine ja teenuste arendamine on killustunud ja ei võimalda suunata riigis teenuste arendamist tervikuna.** Riigivalitsemise ja riigi finantsjuhtimise eesmärk on kättesaadavad, kvaliteetsed ja tõhusalt osutatud riigi teenused. Samas ei ole ühegi konkreetse poliitikavaldkonna ülesanne tegeleda riigiülelsete teenuste tervikliku arendamisega ning jagada häid kogemusi. Rahandusministeerium määratleb metoodika teenuste eelarvestamiseks ja nende eesmärkide ja mõõdikute seadmiseks ning tegeleb seeläbi organisatsioonide juhtimiskvaliteedi arendamisega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koordineerib otseste avalike teenuste korraldamist ning nende osutamiseks vajaliku teabe kindlaksmääramist, jagamist, vahetamist ja sündmusteenuste arendamist. Riigikantselei juures tegutsev innovatsioonitiim tegeleb teenusedisainiga muutes valitud riigi teenused kasutajasõbralikumaks ja inimkeskemaks. Teenuse mõistet reguleeritakse erinevates õigusaktides: eelarveklassifikaator ja teenuste korraldamise ja teabehalduse alused.

#### *1.1.4 Strateegiliste dokumentide aruandlus on terviklikult käsitlemata, nende eesmärk ja roll eelarveprotsessis on määratlemata, mõisted on ühtlustamata*

Eelarve ja eelarvestrateegia planeerimise protsessi algusajaks ei ole terviklikku ülevaadet valdkonna kasutatud ja kasutada olevatest vahenditest ning saavutatud eesmärkidest. 1. juunil esitatakse taotlused eelarvestrateegias ettenähtud maksimaalsete vahendite suurendamiseks (lisataotlused), mille esitamisel ja analüüsimisel peaks arvestama kasutada olevate vahendite mahtu tervikuna. Eelmisel eelarveaastal kasutamata jäänud vahendite mahtu täpsustatakse kuni 15. maini (Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja töhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ (edaspidi *RES-RE määrus*) § 12) ja tulemusaruanne tuleb esitada 31. maiks (RES-RE määrus § 16). Liiga lühikese ajavahemiku tõttu on eelarve planeerimisel keeruline lähtuda aruannetes esitatud tulemusnäitajatest ja täpsetest finantsandmetest.

**Nelja-aastast eelarvestrateegiat planeeritakse rulluvana, mistõttu uute otsuste tegemisel ei saa analüüsida, kuidas eelarvestrateegiasse planeeritu tegelikult ja tervikuna ellu viidi.** Eelarvestrateegias kajastatakse Vabariigi Valitsuse üldeesmärgid koos nende elluviimiseks vajaminevate vahenditega (RES § 25<sup>1</sup> lg 1). Eelarvestrateegia täitmise kohta aruannet/ülevaadet ei koostata. Nelja-aastase eelarvestrateegia täitmise seiret tehakse ühe aasta kaupa (vt eelarvestrateegia seire RES 2022–2025, lk 3-4)<sup>4</sup>. Tulemusaruanne koostatakse lõppenud eelarveaasta kohta<sup>5</sup> ja eelarve täitmise ning majandusaasta aruanne samuti lõppenud eelarveaasta kohta (RES § 75 ja 79 lg 1).

**Strateegiliste arengudokumentide aruandlus on dubleeritud ja ajaliselt nihkes planeerimise protsessist.** Tulemusaruande ja Eesti 2035 tegevuskava ülevaadete tegemine ei ole loogilises järjestuses - analüüsi oodatakse enne kui saabuvad mõõdikute tulemused ja eelarve täitmise andmed. Nii tekivad paralleelsed dokumendid – tulemusaruande projekt<sup>6</sup> ja tulemusaruanne. Iga projekt on sisult eraldi dokument, millega tuleb tööd teha. Eesti 2035 kohta oodatakse Riigikogus ministrite ülevaateid enne, kui tulemusaruanne valmis saab. Loogilisem oleks teha need ülevaated pärast ning taustamaterjalina lisada aruanne.

**Strateegiline juhtimine ei ole terminoloogiliselt selgelt määratletud.** Pikaajalise planeerimise ja ka riigieelarve protsessi käigus kasutatakse mõisteid, mille omavahelised seosed, ajaline perspektiiv, ulatus ning kasutamise eesmärk ei ole selged, nt töhustamiskava, eelarverevisjon, hindamine, tulemusaruanne ja tulemusaruande projekt ning eelarve täitmine ja lõplik täitmine ning EE2035 pikaajalise planeerimisega seotud sihid, alasihid ja vajalikud muutused. Koos strateegilise planeerimise terminoloogia täpsustamisega on vaja üle vaadata riigieelarve seaduse terminoloogia terviklikult. Mõtestada tuleb, mida tähendab riigieelarvest vahendite eraldamine või kujundada kogu terminoloogia ümber limiitide avamisele nagu praktikas toimub. Seaduses on kasutatud ka väljendit „Raha eraldamine“, mis viitab kassapõhisele eelarvele.

#### *1.1.5 Riigieelarve planeerimine lähtub finantsjuhtimisest, mitte strateegilisest juhtimisest*

**Riigieelarve koostamise protsessis on peamine rõhk vaba raha jagamisel ehk lisavajadustel.** Strateegilises juhtimises tuleb keskenduda eesmärkide saavutamisele ning eesmärkidest lähtuvalt planeerida eelarve. Seetõttu on oluline analüüsida eelmise perioodi tulemusi, sh hinnata seniste vahenditega saavutatut, ning vastavalt sellele kavandada ka uue perioodi eelarve. Läbi strateegiliste

<sup>4</sup> Eelarveaasta järel esitab iga valitsemisala Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile tulemusaruanded, mis sisaldavad nii valdkondade olukorra ja tulemuste analüüsi kui ka andmeid eelarve täitmise kohta tulemusvaldkondade ja programmide lõikes. Riigi Tugiteenuste Keskus koostab ülevaate riigi finantsseisundist, -tulemustest ja rahavoogudest ning riigieelarve täitmisest. Rahandusministeerium koostab nende sisendite põhjal riigi majandusaasta koondaruande, mis kajastab valitsussektori tulemuste ja ressursside kohta terviklikku infot. Riigi majandusaasta koondaruande kiidab heaks Vabariigi Valitsus ja esitab selle koos Riigikontrolli kontrolliaruandega Riigikogule kinnitamiseks.

<sup>5</sup> Rahandusministri 19.12.2019 määrus nr 112 § 14 lg 1

<sup>6</sup> Tulemusaruande projekt on sisend Riigi majandusaasta koondaruandesse.

fookuste on võimalik seada sihte ka seadustega eelarves fikseeritud vahenditele, kuid eelarve koostamisel keskendutakse täiendavatele väljaminekutele. Kogu riigieelarve planeerimine lähtub seega finantsjuhtimisest, mitte strateegilisest juhtimisest. Samuti ei toeta lisataotluste esitamise protsess võimalust ellu viia kõiki arengukavas kavandatud arendusi.

1.2 Eelarve ei ole läbipaistev, arvestuspõhimõtted on killustunud ja osapoolte rollijaotus on ebaselge

*1.2.1 Probleemid riigieelarve arvestusprintsiiibi ja muude arvestuspõhimõtete*

**Ei ole selge, millises ulatuses planeeritakse eelarvet tekkepõhise printsiiibi alusel või kombineeritud kassapõhiste lihtsustustega ja millised on viimasel juhul konkreetset lihtsustatud tehingud.**

**Tekkepõhiselt koostatud eelarve täitmise aruanne peaks võrduma tekkepõhise raamatupidamise tulemiaruandega.** Tekkepõhisele eelarvele ülemineku üks eesmärk oli ühtlustada eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtted<sup>7</sup>. Praktikas siiski ei võrdu tekkepõhine riigieelarve tekkepõhise raamatupidamisega, sest eelarve koostamisel leiti, et kõiki raamatupidamises kasutatavaid arvestuspõhimõtteid ei ole mõistlik üle võtta, nt juhul kui need on töömahukad, võivad osutada tegelike andmetega võrreldes oluliselt ebatäpseks või on vastuolus Eurostati ülejäägi/puudujäägi arvestuse nõuetega vms. Raamatupidamise seaduse järgi (RPS § 5 lg 2) tähendab tekkepõhine arvestusprintsiiip, et majandustehinguid kajastatakse siis, kui need on toimunud, sõltumata sellest, kas tehingute eest on raha on laekunud või välja makstud. Aruannete koostamisel tehakse reguleerimis- ja lõpetamiskanded, mis võimaldavad määratleda aruandeperioodi tulud ja kulud. Raamatupidamise tulemisaruande ja eelarve täitmise aruande erisused ehk vahed selgitatakse majandusaasta aruandes.

**Riigieelarve täitmist mõjutav arvestuspõhimõte ei ole kirjeldatud riigieelarve seaduses.** Riigieelarve seaduses ei ole otseselt öeldud, et riigieelarve planeeritakse tekkepõhise arvestusprintsiiibi alusel. Tekkepõhine arvestusprintsiiip on kehtestatud rahandusministri määrusega<sup>8</sup>. Riigieelarve seaduse § 26 järgi on riigieelarve riigi aastane rahastamiskava. Termin on tekkepõhise eelarve kontekstis ebaselge. Riigieelarve tekkepõhisus on kaudselt kirjeldatud RESi §-s 32 lg 2 punktis 4, mis liigendab osad riigieelarve vahendid mitterahalisteks tuludeks ja kuludeks, sest kassapõhises eelarves ei saa esitada mitterahalisi vahendeid. Tekkepõhise eelarve tegelikust rahavajadusest arusaamiseks koostatakse üldjuhul rahavoogude eelarve või prognoos, kuid seaduses on see nõutud vaid eelarvestrateegia planeerimisel (RES § 25<sup>1</sup> lg 3 p 11)<sup>9</sup>. Kuna riigieelarve tuleb koostada eelarvestrateegia alusel (RES § 34), siis järelikult peab riigieelarve olema tekkepõhine.

**Kehtiv regulatsioon ei anna vastust, kas ja kui kaua võib eelmise aasta eelarvet (liigendust) peale eelarveaasta lõppu muuta.** Tekkepõhises eelarves võivad tekkida eelarve täitmise kanded peale eelarveaasta lõppu ja mõnel juhul selgub alles raamatupidamises, kas tehtud väljaminek klassifitseerub kuluks või investeringuks. See on toonud kaasa olukorra, kus eelarve liigendust soovitakse muuta ka peale eelarveaasta<sup>10</sup> lõppemist.

<sup>3</sup> Riigieelarve seadus 513 SE, algatamine, seletuskiri <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1ee475fd-4e39-47a8-b9c8-95288c8b92fe>

<sup>8</sup> Rahandusministri 27. detsembri 2021. a määrus nr 50 „Eelarveklassifikaator“, § 3 lg 2 p 1

<sup>9</sup> 2017. aastal muudeti riigieelarve seadust. Seletuskirja järgi (lk 1, 3, 10, 15, 17) kavandati aastase riigieelarve seletuskirjas esitada nelja-aastane eelarvestrateegia ning rahavoogude prognoos ja eelarveline bilanss.

<sup>10</sup> RES § 27 lg 2 „Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril“

**Vabariigi Valitsuse eelarveosasse reservide planeerimise põhimõtted ei ole reguleeritud, täpsustamist vajavad ka reservist vahendite eraldamise põhimõtted.**

**Seadus ei reguleeri põhimõtteid, mille alusel või millises mahus reservi võib planeerida.** Riigikontroll näeb seetõttu probleemi Riigikogu rolli vähenemisel riigieelarve kulutuste otsustamisel<sup>11</sup>. Viimasel viiel aastal on reservi maht algses riigieelarves keskmiselt 0,76% kulude ja investeeringute mahust ja konkreetsel eelarveaastal on kasutada olnud keskmiselt 2,1% lõpliku eelarve kulude ja investeeringute mahust. Vabariigi Valitsuse reservis võib ette näha sihtotstarbelisi vahendeid Vabariigi Valitsuse heakskiidetud tegevuste rahastamiseks (RES § 58 lg 1<sup>1</sup>). Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelise reservina planeeritakse kulusid ja investeeringuid, mida on võimalik ministeeriumide eelarvesse koheselt planeerida.

Samuti vajavad **selgemat sõnastust reservidest vahendite eraldamise põhimõtted** (sh kassa- vs tekkepõhine arvestusprintsip; üheaastased vs pikemaajalisemad otsused; kas on järgmisesse eelarveaastasse ülekantavad või mitte).

Selgust vajab ka **omandireformi reservfondi planeerimine eelarves ja sellest vahendite eraldamine**, sh tuleb täpsustada eriseaduse regulatsiooni kooskõla riigieelarve seadusega. Omandireformi reservfond on küll riigieelarve koosseisus Vabariigi Valitsuse reservide all, kuid tegelikkuses on see finantsreservi (eksisteeriv vahendite kogum sarnane stabiliseerimisreserviga) ja kulu (sarnane Vabariigi Valitsuse reserviga) hübriid, millele ei saa rakendada samu reegleid nagu on rakendatud riigieelarve kuludele, nt riigieelarve 1+1 kasutamise põhimõte (ülekanndmine), vt [erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse §-s 7](#). Raha eraldatakse omandireformi reservfondist Vabariigi Valitsuse 27. augusti 1996. a määruse nr 221 „Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine“ alusel.

**Eelarvestrateegias nõutud maksimaalsete vahendite esitamise protsess ja sisu ei ole selge.** 2017. a riigieelarve muutmise seletuskirja järgi oli kululagi riigieelarve seaduse mõttes rida rahastamiskavast ja tähendas valitsemisala piirmääraga vahendeid. Mõiste kaotati seadusest, selle asemel tuli eelarvestrateegias esitada tulemusvaldkondadele kavandatud maksimaalsete vahendite mahtusid ministeeriumide valitsemisaladele (RES § 25<sup>1</sup> lg 3 p 7). On jäänud ebaselgeks, kas maksimaalsed vahendid sisaldavad käibemaksu, kas kehtivad investeeringute kohta, kas kehtivad põhiseaduslikele institutsioonidele jms.

**Toetuste andmise põhimõtted, sh eelarvesse planeerimise ajastus vajavad ülevaatamist.** Riigieelarve seaduse järgi kehtestab minister tingimused ja korra valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks ja vahendite kasutamiseks (RES § 53<sup>1</sup> lg 1). Toetuste tingimuste määramine, taotlusvoorude avamise periood, toetuse otsustamise aeg jm tegurid pikendavad aega, mil toetust saab kasutama hakata. Toetuse rahastamisotsuse ja raamatupidamisliku tekkepõhise kajastamise nihe võib olla mitu aastat. Praegu planeeritakse toetus eelarvesse pigem otsuse järgi, kuid eelarve täitmist kajastatakse raamatupidamislike tegelike kulude järgi, seega eelarvesse planeeritu ei vasta eelarve täitmisele.

Erasektorile riigieelarvest toetusena antavad vahendid võivad potentsiaalselt olla riigiabi. Praeguses protsessis on juhtumeid, kus on tehtud otsus eelarvest raha eraldamise kohta toetusena ja alles seejärel käsitletakse riigiabiga seonduvat ja protsessid pikenevad veelgi. Riigiabi andmisel kehtivad EL riigiabi reeglid. Teatud suuremahuliste toetuste puhul on vajalik enne riigiabi andmist (otsuse tegemist) taotleda ja saada Euroopa Komisjonilt riigiabi andmise luba. Riigiabi loa taotlemise

---

<sup>11</sup> Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus (eelnõu, AK), Riigikontroll

miinimumaeg on kuus kuud ja nt 2024. aasta eelarvesse toetuse planeerimiseks peab riigiabi taotlus olema esitatud hiljemalt 30.11.2022.

**Ühtse, kokkulepitud arusaamise puudumine avaliku sektori investeeringust ei võimalda efektiivset kommunikatsiooni ja tekitab segadust ettevalmistamisel, eelarvestamisel, elluviimisel ja monitoorimisel.**

**Investeeringute eelarvestamisel puudub väljakujunenud süsteem, mis hoiaks optimaalsena riigi koguinvesteeringute kogumahtu, selle jaotumist valdkondade vahel.** Süsteem peaks toetama kontratsükli eelarvestamist ja riigi katusstrateegiate saavutamist. Avaliku sektori investeeringute ja nende juhtimise korraldamise hindamiseks koostati Rahandusministeeriumis 2021. aastal tõhustamiskava. Kõige üldisemalt võetakse tõhustamiskavas probleemid kokku hinnanguga, et:

- Puudub pikaajaline investeeringute kava, mis toetaks ja oleks seotud riigi strateegiliste plaanidega (Eesti 2035, välisvahendite perioodid, üleriigiline planeering jne).
- Puudub keskne ülevaade investeeringuprojektidest, nende kogumaksumusest ja tähtaegadest, eriti eelarvestrateegia perioodi ületavate rahastuste puhul. Üldjuhul ka puudub info investeeringu järgsetest ülalpidamiskuludest.
- Riigieelarves ja riigieelarvestrateegias puudub loend olulistest investeeringuprojektidest koos projekti iseloomustava informatsiooniga (eesmärk, seotus riigi strateegiliste dokumentidega, tähtsajad, kogueelarve sh ülalpidamiskulud jne).

Investeeringuprojektide loendi ja pikaajalise investeeringute kava puudumine raskendab oluliselt proaktiivset ja sujuvat muutuste juhtimist. Lisaks on kava puudumine pärssinud riigi strateegiate rakendamise planeerimist ja investeeringuportfelli juhtimist selliselt, et valitud projektide koosseis pakuks tervikuna suurimat väärtust piiratud ressursside tingimustes.<sup>12</sup>

**Koos eelarvestamise arvestusprintsipi ülevaatamisega tuleb hinnata ka investeeringute eelarvestamise põhimõtet,** sest investeering ühe põhivara objekti soetamiseks võib kesta üle eelarveaasta. Oluline on selgus, kas eelarvega kinnitatakse investeeringute iga-aastast rahastamist (kassapõhised väljamaksed) või varem soetatud põhivara kuludesse kandmist nende kasuliku tööea jooksul (tekkepõhine kulum ehk amortisatsioon) või põhivarade maksumust nende valmimishetkel (arvelevõtmine raamatupidamises).

### *1.2.2 Ebaselgus majandustegevusest saadavate tulude planeerimises ja kasutamises*

**Majandustegevusest saadava tulu (omatulu) planeerimise praktika on ebaühtlane, osa omatulu on olemuselt lõivudega sarnased.** Osakondadel ja valitsemisaladel on erinev arusaam, mis on omatulu ja lõivu vahe juriidiliselt, finantsiliselt ja sisuliselt ning ühtlustavaid põhimõtteid või regulatsiooni on raske leida. Tuleb ette olukordi, kus riigifunktsioonide täitmine jääb tagaplaanile ja eelisarendatakse tasulist teenust või tellimustööde valdkonda. Ei ole üheselt selge kas ja kuidas peab enne omatulu teenimist olema koostatud **konkurentsi analüüs** ja pidev seire turuolukorra muutumisest omatulu teenimise ajal.

**Pole lõpuni kokku lepitud, kas ja kuidas peaksid toimuma avaliku sektori sisesed tehingud,** mis täpsustavad tellija ja täitja rolli või tuleks kogu teenuse osutamiseks vajaminev summa eraldada kohe riigieelarvega täitja eelarvesse.

**Omatulu kasutamise põhimõtted ei ole kokku lepitud.** Probleeme on tekkinud **omatulude ja nende arvelt tehtavate kulude periodiseerimisega** ehk eelarvesse planeerimisega. Kulud või investeeringud, mida tehakse omatulude arvelt, klassifitseeruvad tuludest sõltuvateks vahenditeks (RES § 32 lg 2). Selliseid kulusid ja investeeringuid saab teha juhul, kui tulu on tekkinud (RES § 53 lg 5). Praktikas ei satu need alati samasse eelarveaastasse, mis tekitab segadust nende üle arvestuse pidamisel. Vahel võib

---

<sup>12</sup> Tõhustamiskava, märts 2021

olla ka teistpidi, st tulude teenimiseks tuleb enne teha kulusid, kuid õiguslikku regulatsiooni selliseks juhuks ei ole ette nähtud.

**Samuti ei ole selge, millisel juhul ja millistel tingimustel võib müüdava vara eest laekuvaid vahendeid kasutada uue vara soetamiseks või rentimiseks.**

*1.2.3 Sisend kohaliku omavalitsuse (KOV) eelarve koostamiseks on hiline, riiklike ülesannete rahastamise alus on ebaselge*

**KOV-i tasandus- ja toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtted muutuvad sageli, KOV ei saa õigeaegselt sisendeid oma eelarve ettevalmistamiseks.**

**Otsused, millega riigieelarve protsessis muudetakse järgmise aasta toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtteid raskendavad KOV-i jaoks järgneva aasta eelarve planeerimist, seades KOV-i liigselt sõltuvusse keskvalitsuse otsustest ja piirates iseseisvaid eelarvevalikuid.** Põhiseadusest (PS § 154, § 157) ja õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevalt eeldatakse omavalitsuslike ülesannete täitmiseks stabiilset rahastamissüsteemi. KOV peaks olema kaitstud omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise muutmise eest liiga lühikese etteteatamise tähtajaga. KOV-i iseseisva eelarve põhimõtte tähendab, et kõik järgmise aasta finantseerimise muudatused peaksid olema vastu võetud sellise ajavaruga, et KOV saaks nendega arvestada uue aasta eelarve eelnõu koostamisel. KOV-i eelarve eelnõu tuleb volikogule esitada hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust (KOFs § 22 lg 3)<sup>13</sup>.

**Riigieelarve seaduse § 48 lg 3 nõuetele ei vasta haridustoetus, lasteaedade õpetajate palgatoetus ja teehoiu toetus.** Riigieelarve seaduse 2014. a kehtima hakanud uues redaktsioonis nähti ette, et KOV tasandusfondi (§ 47 lg 1) ja toetusfondi (§ 48 lg 3) kui toetuste eraldamise arvnäitajad ja nende vahelised seosed tuleb kavandada valdkondlikes seadustes ja arvnäitajate väärtused iga-aastases riigieelarves. See tagab esiteks KOV-i rahastamissüsteemi muutmisel laiemat poliitilist kandepinna, sest vähendab KOV-i sõltuvust valitsuse ühekordsetest otsustest<sup>14</sup>. Teiseks rahastamise ulatuse määramine seadusega tagab rahastamissüsteemi suurema stabiilsuse ja etteaimatavuse. Kuna KOV-i tasandusfondi ja toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtteid muudetakse peaaegu igal aastal ning detsentraliseerimise protsessist tulenevalt kavandatakse tulevikus toetusfondi vahendid üle tõsta tulubaasi (jaotatuna tulumaksu ja tasandusfondi kaudu), ei ole otstarbekas jaotuspõhimõtete muutmise tõttu pidevalt seaduse muudatusi menetleda.

**KOVil ei ole võimalust veenduda, kas riik hüvitab kõik riikliku ülesande täitmise kulud.**

**Täpsustamist vajavad riiklike ülesannete rahastamise alused.** Seadusega KOV-ile pandud riiklike kohustustega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest (PS § 154). Ülesanne on riiklik juhul, kui KOVil ei ole ülesande täitmiseks kaalutusõigust ning ülesannet peab täitma lisaks oma KOV-i elanike ka teise KOV-i elanike huvides. Riigikohus osundas 16.03.2010 lahendis nr 3-4-1-8-09, et riigieelarves tuleb eristada KOV-ile riiklike ülesannete täitmiseks ette nähtud vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmise vahenditest. Riigi vastutus on luua rahastamissüsteem, et KOV saaks veenduda, kas riiklike ülesannete täitmise kõik kulud hüvitatakse. Riikliku ülesande finantseerimise ulatust mõjutab ülesande täitmise ühe ühiku ajakulu, mis ei ole üheski õigusaktis määratletud. Samuti ei tulene ühestki õigusaktist, millised kulud võetakse hüvitamisel aluseks. Kulude hüvitamise aluseks olevate juhtumite arv ei ole teada sel ajal, kui riigieelarve eelnõu esitatakse Riigikogusse. Seaduses puudub reegel selle kohta, kui juhtumite arvu kasvamise tõttu ei piisa riigieelarves ette nähtud vahenditest riigieelarves ette nähtud kõigi hüvitiste väljamaksmiseks.

<sup>13</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus

<sup>14</sup> Riigikohtu 16. 03.2010 lahend nr 3-4-1-8-09 osundas, et kui KOVid on liigses sõltuvuses valitsuse otsustest, on kahtluse all KOV-i iseseisva eelarve põhimõtte.

#### *1.2.4 Põhiseaduslike institutsioonide võimalused eelarve koostamise läbirääkimistel on piiratud*

**Võrreldes täitevvõimu asutustega on põhiseaduslikel institutsioonidel vähem võimalusi olla kaasatud oma eelarve lõppotsuste juures** (nt puudub võimalus osaleda riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve aruteludel valitsuses). Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel (PS § 4), kuid riigieelarve seadust kohaldatakse põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende haldusala asutustele samamoodi nagu ministeeriumile, ministeeriumi valitsemisalale ja riigiasutusele, kui riigieelarve seaduses ei ole sätestatud teisti (RES § 3 lg 2).

**On juriidiliselt tõlgendatav, kas põhiseaduslikele institutsioonidele kohalduvad maksimaalsete vahendite esitamise sätte.** Riigieelarve koostamise aluseks on eelarvestrateegia (RES § 34). Eelarvestrateegias tuleb esitada maksimaalsete vahendite maht tulemusvaldkondadele (RES § 25<sup>1</sup> lg 3 p 7). Põhiseaduslikud institutsioonid ei ole kohustatud koostama strateegilisi arengudokumente (RES § 19 lg 7), seega on põhiseaduslikud institutsioonid oma liigenduse puhul vabad valima, kas teha seda tegevuspõhiselt või majandusliku sisu järgi (RES § 26 lg 6, § 31 lg 1). Seadust luues on Rahandusministeerium siiski soovinud, et maksimaalsed vahendid rakenduksid ka põhiseaduslikele institutsioonidele.

**Eelarve koostamiseks vajalikku infot kogutakse ühetaoliselt - infosüsteemi sisestatakse eelarvestrateegias ettenähtud eelarve maht.** Mahu ületamiseks esitatakse lisataotlused. Riigieelarve koostamisel läbirääkimiste protsessi ette nähtud ei ole<sup>15</sup>. Eelarvestrateegias (RES § 25<sup>1</sup> lg 3 p 12) esitatakse muudatused või erimeelsused, mis on tekkinud põhiseaduslike institutsioonide eelarvetaotluste ja Vabariigi Valitsuses tehtud otsuste vahel, st esitatud taotluste ja riigieelarve eelnõus olevate muutuste või erisuste leidmiseks tuleb lisaks riigieelarve seletuskirjale vaadata eelarvestrateegiat.

#### *1.2.5 Eelarveprotsessi reguleerivad õigusaktid ei kata sisulist vajadust, riigieelarve seletuskirja erisus ei ole reguleeritud*

**Eelarveprotsessi reguleerivate õigusaktide sisuline hierarhia on muutunud ebaloogiliseks.**

**Seadus (RES § 33<sup>1</sup> lg 5) on delegeerinud eelarvestrateegia ja riigieelarve tingimuste ja korra (RES-RE määrus) kehtestamise Vabariigi Valitsusele.** RES-RE määruse koostamisel 2019. aastal tödes töörühm, et Vabariigi Valitsuse määrus on otsustustasemelt liiga üldine dokument ja sellega ei saa anda täpseid juhiseid ministeeriumi valitsemisaladele eelarve koostamiseks. Sellest tulenevalt delegeeriti täpsustavate juhiste esitamine Rahandusministeeriumile (RES-RE määrus § 18). Pikaajalises perspektiivis on vajadus püsiva ning senisest detailsema protsessi järele, mida vajadusel täpsustatakse juhendites.

**Ühtlased ja läbivad arvestuspõhimõtted ning mõisted, mis mõjutavad seaduse ja valitsuse tasemel seatud protsesside täitmist, peaksid olema kirjeldatud vastava taseme õigusaktis.** Praegu kehtestab rahandusminister (RES § 29) ühe õigusaktiga („Eelarveklassifikaator“) eelarvestamise, finantsjuhtimise ja strateegilise planeerimise mõisted ja arvestuspõhimõtted, mida kasutatakse seaduse ja Vabariigi Valitsuse määruse rakendamisel.

**Riigieelarve seadus ei näe ette erisusi riigieelarve seletuskirjale.**

**Riigieelarve seletuskirja soovitakse käsitleda siduvana.** Vastavalt õigusaktidele (Riigikogu kodu- ja töökorraseadus, HÕNTE<sup>16</sup>) tuleb riigieelarve eelnõu juurde koostada seletuskiri. Seaduseelnõu seletuskirjal ei ole õiguslikku tähendust, kuid see aitab selgitada sätte sisu. Riigieelarve seletuskirja ei

<sup>15</sup> RES § 36 “Eelarveläbirääkimised” on kehtetu alates 01.01.2020

<sup>16</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

ole mõistlik koostada HÕNTEs seletuskirjale ette nähtud normide põhjal, sest ei ole võimalik hinnata mõjusid, eelnõu rakendamise kaasnavaid tulusid ja kulusid jms aspekte selliselt nagu HÕNTE ette näeb. Kuna riigieelarve ei ole väga detailne, siis detailsemad rahastamise kavatsused on toodud seletuskirjas. Probleemid on tekkinud tõlgendamise juhul, **kui riigieelarve ülesehitus** (riigieelarve rida, nt programmi tegevuse maksumus) **ei muutu, siis kas ja kuidas võib seletuskirjas toodust kõrvale kalduda**. On vaja kokku leppida, kas see jääb ministri vastutada või tuleks erineva kasutuse loa küsimiseks Riigikogusse (nt Rahanduskomisjoni) minna.

#### *1.2.6 Riigieelarve ei ole avalikkusele arusaadav*

**Puudub avalik info selle kohta, milliste taotlustega on või ei ole eelarve koostamisel arvestatud.** Avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis juhib avalikkus tähelepanu lisaks õiguslikele ka riigieelarvega seotud eetilistele küsitavustele. Näiteks ei ole valijatel võimalik kontrollida valimislubaduste täitmist, kui eelarve järelkontroll on selle üldistusastme tõttu teostamatu. Järelkontroll on aga oluline selleks, et tagada demokraatlikus valimisprotsessis võimalikult informeeritud tasemel otsuste tegemine<sup>17</sup>.

**Puudub kodanikele arusaadav kokkuvõtte vastuvõetud eelarvest.** Mitmed riigid koostavad riigieelarvest kodanikele mõeldud kokkuvõtte. Selget ja lihtsat kodanikele arusaadavat kokkuvõtet riigieelarvest peetakse riigi tulemusliku finantsjuhtimise kriteeriumiks ka rahvusvahelises PEFA metoodikas. Eestis ei koostata riigieelarve kohta ülevaatliku kokkuvõtet, mis aitaks kodanikel mõista riigieelarve seaduses ja seletuskirjas esitatud sisu. Kodanikel peaks olema lihtne võimalus aru saada sellest, kuidas riigi raha hallatakse ja kuidas riigieelarve nende elu mõjutab.

#### *1.2.7 Osapoolte rollid eelarveprotsessis on ebaselged või tasakaalustamata*

**Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse roll eelarveprotsessis on tasakaalustamata.**

**Kui Riigikogu ei määra seaduses kulutuste sihtotstarvet, siis pole võimalik hiljem ka raha kasutamist kontrollida** Riigikogu on heaks kiitnud Eesti 2035<sup>18</sup> üldosa, mida viiakse ellu eelkõige valdkonna arengukavade ja programmide kaudu. Valdonna arengukavad kinnitab Vabariigi Valitsus, need esitatakse Riigikogule arutamiseks, kuid otsuseid ei tehta. Riigi eelarvestrateegia kinnitab Vabariigi Valitsus ning esitab Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust (RES § 34<sup>1</sup>). Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon<sup>19</sup> on märkinud, et aastane riigieelarve on riigi nelja aasta eelarvestrateegia elluviimise kava, kuid eelarvestrateegia koostamises ei räägi Riigikogu kaasa.

**Põhiseaduse mõttes ei pruugi olla piisav, kui Riigikogu roll piirdub ainult informatsiooni saamisega<sup>20</sup>** Riigikogul peab olema võimalus veenduda, milliste kulutuste tegemiseks ja mis eesmärgil ta annab Vabariigi Valitsusele volituse raha kasutada, vajaduse korral esitatud eelarve eelnõu enne vastuvõtmist korrigeerida ning hiljem ka raha kasutamist kontrollida. Õiguskantsler on 2021. aasta riigieelarve kohta märkinud, et Riigikogu liikmed ei saa kulude jaotust programmide piires muuta, sest programmide sisu määratakse dokumendis, mille koostamisel Riigikogu kaasa ei räägi. Programmi kinnitab minister (RES § 20 lg 4). Tihtipeale ei ole parlamendil piisavalt selget ülevaadet selle kohta, mida on tegelikult kavas ühe või teise programmi all ette võtta, sest teave on laiali mitmes dokumendis (arengukava, seletuskiri, eelarvestrateegia), mida on omavahel keeruline kokku viia, teave on kajastatud ebapiisavalt või on

<sup>17</sup> Õiguskantsleri 13.05.2021 kiri "Otsustusõigus eelarve üle"

<sup>18</sup> Riigi pikaajalise arengustrateegia "Eesti 2035" heakskiitmine <https://www.riigiteataja.ee/akt/315052021012>

<sup>19</sup> „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“, Riigieelarve kontrolli erikomisjon, 2016

<sup>20</sup> Õiguskantsleri 13.05.2021 kiri "Otsustusõigus eelarve üle"

konkreetne kulude jaotus veel otsustamata, kuna kulud liigendab minister pärast konkreetse aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmist<sup>21</sup>.

Riigikontrolli hinnangul<sup>22</sup> on ebaselge, milliste tingimuste või **eelarvenõukogu** arvamuse korral peab Vabariigi Valitsus ja/või Rahandusministeerium kujundama arvamuse kohta seisukoha.

**Erinev käsitlus kohustuste võtmise kohta tekitab segadust, otsustuspädevus kohustuste võtmisel vajab täpsustamist.**

**Kohustuste võtmise õiguse (RES § 60 lg 1, 4, 5) ebamäärase sõnastuse tõlgendamine tekitab eriarvamusi.** Riigieelarve seaduses ei ole defineeritud mõistet „kohustuste võtmine“. RES § 60 lõiked 4 ja 5 sätestavad:

(4) Minister võib ministeeriumi valitsemisala riigiasutustel lubada võtta **rahalisi kohustusi** eelseisvateks eelarveaastateks tingimusel, et ühelgi eelseisval eelarveaastal ei ületa nende ministeeriumi valitsemisala **täidetavate rahaliste kohustuste maht** 50 protsenti ministeeriumi valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta rahastamiskava piirmääraga vahenditest.

(5) Valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul võib Vabariigi Valitsus suurendada ministeeriumi valitsemisala eelseisva eelarveaasta **rahaliste kohustuste võtmise** maksimaalset määra, mis on sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 4, kuid mitte rohkem kui 80 protsendini ministeeriumi valitsemisala **vastava eelseisva eelarveaasta rahastamiskava** piirmääraga vahenditest. Riigieelarvega võib Vabariigi Valitsusele anda õiguse lubada ministeeriumi valitsemisalale **rahaliste kohustuste võtmist** käesolevas lõikes sätestatust suuremas mahus.

Praktikas on leitud, et kohustuste võtmine võib tähendada kas arve esitamist (raamatupidamislik tähendus) või lepingu sõlmimist (võlaõiguslik tähendus). Eelarve mõistest on oluline kohustuse tekkimise moment (et tekkepõhiselt oleks kohustus kajastatud vastava aasta riigieelarves), kuid raamatupidamislikult ja võlaõiguslikult on see moment erinev.

Riigiasutused ei tohi võtta riigile võlakohustusi, anda riigigarantiid või muud tagatist, anda laenu, teha annetusi, omandada finantsvara, teha tehinguid kapitalirendi tingimustel (RES § 60 lg 2), v.a kui riigieelarvega ei ole selleks luba antud (RES § 60 lg 2). Seega võib järeldada, et kohustuste võtmise all (RES § 60 lg 4) on silmas peetud pigem igapäevaelu toiminguid (algne riigieelarve muutmise seletuskiri (513SE<sup>23</sup>) nimetab siin näitena rendilepinguid, kodanikuühendustega sõlmitavaid tegevustoetuse lepinguid, tarkvarahoolduslepinguid jm pikaajalise mõjuga majanduslepinguid, mis suurendavad asutuse väljaminekuid järgmistel eelarveaastatel), mitte suuri strateegilisi oste.

**Vabariigi Valitsusel ja Riigikogul on ajaliselt piiratumad õigused kohustuste võtmiseks kui ministril.** Eelarve mõistes on kohustuste võtmise ajaraam erinev. Minister võib võtta kohustusi eelseisvateks aastateks (st mitmeks järgnevas aastaks), Vabariigi Valitsus ja Riigikogu võivad lubatud kohustuste piirmäära suurendada vaid eelseisvaks aastaks. Võetavate kohustuste piirmäära arvestuse alusena on kirjeldatud valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta rahastamiskava piirmääraga vahendeid, vt eespool RES § 60 lg 4 ja 5. Samas võivad teatud juhtudel kohustused olla ka piirmäärata vahenditele (nt välisvahendite projektid).

**Riigikogu liikmel ei ole terviklikku infot eelarveaastal kasutada olevate vahendite mahtude kohta, sest Riigikogus vastuvõetud riigieelarve ei sisalda kõiki tulusid ja kulusid, mida eelarveaastal kasutatakse.** Riigieelarve vastuvõtmisega annab seadusandlik võim täidesaatvale võimule loa riigi raha

<sup>21</sup> Õiguskantsleri 13.05.2021 kiri "Otsustusõigus eelarve üle"

<sup>22</sup> Riigikontroll, Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas, 2021

<sup>23</sup> Riigieelarve seadus 513 SE, algatamine, seletuskiri <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1ee475fd-4e39-47a8-b9c8-95288c8b92fe>

kulutamiseks ja kontrollib seeläbi valitsuse tegevust ning seab sellele piirid. Riigieelarvet võib käsitada riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks, samuti parlamendi iga-aastase usaldusavaldusena valitsusele ja tema kavatsetavale poliitikale<sup>24</sup>. Riigieelarves planeeritavad tulud ja kulud peavad võimalikult täpselt vastama tegelikkusele (tõepärasuse põhimõte). Vastasel juhul tekiks valitsusel eelarve täitmise tõsisemaid raskusi ning ta oleks sunnitud pidevalt algatama Riigikogus lisaelarveid või eelarve muutmise seadusi<sup>25</sup>.

**Eelmisel eelarveaastal kasutamata jäänud vahendid ei sisaldu järgmise aasta eelarves.** Riigieelarvega kinnitatakse kõik eelarveaasta tulud ja kulud (PS § 115). Riigieelarve seadusega (§ 59<sup>1</sup>) on lubatud riigieelarve vahendite kasutamist pikendada ühe eelarveaasta võrra (st üle kanda järgmisesse eelarveaastasse). Samas ei ole lubatud järgmisesse eelarveaastasse ülekantud summade võrra riigieelarvet muuta, sest muutuks vahendite kogumaht (RES § 43), vaid tuleks algatada lisaelarve eelnõu (RES § 44). Praeguse praktika järgi ei algatata ülekantud vahendite kasutamiseks lisaelarve protsessi, sest otsused on Riigikogus ühel korral juba tehtud, protsess on pikaajaline, aja- ja töömahukas kõikidele osapooltele. Seega ei kajasta riigieelarve eelarveaastas tegelikult kasutada olevate vahendite mahtu<sup>26</sup>. Selgem ülevaade on vajalik, sest eelarveaastaks planeeritud oluliste tegevuste edasilükkumine võib mõjutada järgmiseks eelarveaastaks planeeritud tegevuste elluviimist. See võib kaasa tuua olukorra, kus jätkutegevused pärsivad jooksvaks eelarveaastaks planeeritud tegevuste elluviimist ja eelarve ei vasta tegevustele.

**Tegelikult kasutada olevate vahendite mahtu mõjutavad ka tuludest sõltuvad vahendid.** Tuludest sõltuvate vahendite arvelt võetavate kohustuste suurusele riigieelarvega piiranguid ei kehtestata (RES § 32 lg 1), samas on riigiasutusel lubatud kohustusi võtta ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves kohustuste täitmiseks vahendid ette nähtud (RES § 60 lg 1). Praktikas on neid sätteid tõlgendatud selliselt, et eelarvesse tuleks igaks juhuks mingi summa planeerida, mida eelarveaastal saaks tulude tekkimise mahus kasutada. **Välisloetuste** puhul on eriti toetusperioodi alguses keeruline planeerida optimaalseid tegelikke tulusid, kulusid ja investeeringuid ning eelarve täitmine erineb oluliselt eelarvesse kinnitatust. Euroopa struktuurifondi (SF) perioodi 2014–2020 toetustest kasutati riigieelarvesse planeeritud vahendite mahust üle poole esmakordselt alles kolmandal aastal. Praeguse käsitluse järgi tuleks **välisloetuste tegeliku mahu täpsustamiseks eelarveaastal kestel algatada lisaelarve eelnõu**, sest riigieelarve muutmise seaduse eelnõu võib algatada ainult siis, kui riigieelarve vahendite mahtu ei muudeta (RES § 43 lg 1).

**Ei ole selge, millisel eesmärgil Vabariigi Valitsus liigendab täiendavalt juba Riigikogus vastuvõetud eelarvet (sh ministeeriumi valitsemisala investeeringuid kinnisasjadesse objektide kaupa).** Vabariigi Valitsusel on kohustus kinnitada riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala **investeeringud kinnisasjadesse objektide kaupa** (RES § 31 lg 1). On vaja analüüsida, kas Vabariigi Valitsusele pandud kohtustus on jätkuvalt asjakohane.

Probleemi püstitus hõlmab kahte teemat: definitsioon ja kinnitamise vajadus.

- Kinnisasja **objekti mõiste** ei ole üheselt defineeritud. Üldjuhul viiakse investeeringuid ellu projektide kaudu. Oluline on tagada, et investeeringu objektiks olev projekt oleks terviklik, st hõlmaks kõiki põhieesmärgi saavutamiseks vajalikke alaprojekte, nt uue kooli rajamine peaks olema terviklik projekt, mis koosneb mitmest alaprojektist (sh hoone soetus, mööbli soetus, laboriseadmete soetus, IT vahendite soetus jne). Projektide terviklik planeerimine ja eelarvestamine maandab praktikas realiseerunud riske, kus raha eraldatakse vaid hoone soetuseks, kuid mitte mööbli või IT soetuseks. Lisaks on probleem, et palju analoogseid

<sup>24</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2017 (2020) lk 763 (821) p 2

<sup>25</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2017 (2020) lk 766 (824) p 4.6 (p 9)

<sup>26</sup> Eelarveaastal tegelikult kasutada olnud vahendite suurus ehk **lõplik eelarve** selgub riigieelarve täitmise aruandest

projekte on seotud EL toetustega ning projektist kui tervikust on võimalik abikõlblikult ja EL toetuse kasutamise eesmärgil rahastada vaid osa.

- Riigieelarves liigendatakse üle 10 miljoni euro maksvad investeeringud objektide kaupa. Need **investeeringud võivad sisaldada ka kinnisasju.**

#### *1.2.8 Riigieelarve ülesehitus ei rahulda info- ega otsustusvajadust*

**Alates 2015. aastast on riigieelarve ülesehitust muudetud igal aastal, sh tulemusvaldkondade, programmide, investeeringute, käibemaksukulude ja mitterahaliste kulude esitlusviisi.**

**Eelarve ülesehituse sage muutmine raskendab eelarvest arusaamist ja muudab keeruliseks andmete võrdlemise.** 2017. aastal vastu võetud ja 2020. aasta eelarvele kehtima hakanud riigieelarve seadusega tunnistati kehtetuks riigieelarve kohustuslik liigendus (RES § 30). Riigieelarve koostamisel võeti aluseks § 26 ja riigieelarve jaotati samaaegselt nii administratiivselt (põhiseaduslikud institutsioonid, ministriumide valitsemisalad, Vabariigi Valitsus), majandusliku sisu järgi (tulud, kulud, investeeringud, finantseerimistehingud) kui ka tegevuspõhiselt (tulemusvaldkond, programm). Selline ülesehitus tõi kaasa vajaduse käibemaksukulu eristamiseks, sest tegevuspõhises käsitluses ei sisalda teenuse maksumus käibemaksukulu. Ebaselgeks jäi investeeringute planeerimine tegevuspõhises vaates, sest soetatavate põhivarade maksumused võivad jaguneda mitme teenuse, programmi tegevuse või programmi vahel. 2022. aasta riigieelarve ülesehitus on tegevuspõhises vaates senistest avaram, lisaks programmidele on esitatud programmide tegevuste kulud. 2021. aasta lõpus tehtud riigieelarve seaduse muudatuse kohaselt ei kajastata riigieelarves investeeringuid enam programmides, vaid valitsemisala tasandil koondreana. Läbipaistvuse suurendamiseks esitatakse 10 miljonit eurot või rohkem maksvad investeeringud eraldi ridadel. Riigieelarve detailsemaks muutmine hõlbustas mõnevõrra riigieelarvest arusaamist, kuid läks vastuollu põhimõttega, et riigi vahendite planeerimine peab olema seotud riigi eesmärkidega. Investeeringuid planeeritakse valdkonna arengueesmärkide elluviimiseks, mistõttu tuleb otsustada, kas on vaja näidata seos millise programmiga on investeering seotud ning millised on sellega kaasnevad kulud ja pikaajalised mõjud. Riigieelarves jäävad investeeringute kogumaksumusest välja summad, mis antakse edasi investeeringute tegemiseks (investeeringutoetused), mis kajastatakse kuludes.

**Ei ole leitud tasakaalu ega loodud püsiva iseloomuga lahendust riigieelarve otsustuspädevuse (riigieelarve ülesehitus ja liigendus) ja eelarve paindliku kasutamise vahel.** Riigikogus vastu võetud ja liigendatud eelarve kasutamisel on teatud juhtudel lubatud muuta eelarvet Riigikogu menetluseta<sup>27</sup>. Iga-aastase riigieelarvega selle kasutamise paindlikkuse reguleerimine ei ole hea praktika ja on vaja leida püsiv lahendus.

**Riigieelarves kulude ja investeeringute esitamine miinusmärkidega tekitab probleeme eelarve seletuskirjas ja eelarvestrateegias.** Tavapärast tähistatakse miinus- ja plussmärgiga muutusi (nt eelarve tulude, kulude, investeeringute vähendamist miinusmärgiga või suurendamist plussmärgiga), vastupidise loogika tõttu vead kerged tekkima. Alates aastast 2013 on riigieelarves esitatud kulud, investeeringud ja finantseerimistegevuse väljaminekuid miinusmärgiga. Seadus ei reguleeri summade esitlusviisi, selline muudatus kavandati finantsjuhtimise eeskirja koostamise raames, kuid eeskirja ei kehtestatud. Eeskirja eelnõus põhjendati muudatuse siseseviimist vajadusega eristada riigieelarves rahavooge<sup>28</sup>. Otsene vajadus selliseks eristamiseks puudub, sest sissetulek ja väljaminek on arusaadav kirje sisu järgi ning tehnilistes andmetes eelarve kontode järgi. Praktikas on selline esitlusviis osutunud

<sup>27</sup> 2022. aasta riigieelarve seadus § 5, vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/116122021024?leiaKehtiv>

<sup>28</sup> Väljavõte 2012. a kavandatud eelarvestamise üldeeskirjast: „Eelarvestamisel planeeritakse summad vastavalt pluss või miinus märgiga sõltuvalt sellest kuidas vastav kirje mõjutab rahavoogu e kassapõhist eelarvet. Kulud märgistatakse miinusmärgiga (-) ja tulud plussmärgiga (+).“

keeruliseks eriti lisaeelarve koostamisel, kus eelnõus esitletakse kulud miinusmärgiga, kuid seletuskirjas, eelkõige tabelites tuleks kulude muutuste kirjeldamiseks appi võtta matemaatilisi väljenduslaade, st kulude suurenemine kajastada „(+)-“ ja kulude vähenemine „(-)-“.

**Konsolideeritud riigieelarvest ei selgu, kui suures ulatuses katavad põhitegevuse<sup>29</sup> tulud põhitegevuse kulusid või millised on investeeringute katteallikad** (nt põhitegevuse tulud, põhivarade müügitulu, laenud vms). Konsolideeritud riigieelarve esitatakse nelja põhikirjena: tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistingud. Konsolideeritud riigieelarvest ei selgu, kui suur on riigieelarve puudujääk ja kuidas see kaetakse. Tulude ja kulude negatiivse vahe ning investeeringute katmiseks vajalik summa selgub riigi koondeelarvest ainult arvutuslikult, samas ei selgu katteallikas. Näiteks juhul, kui on vaja võrrelda erinevate aastate tulude-kulude vahet, siis tuleb teada, et tulude grupp sisaldab kõiki tululiike, sh varadest laekuvaid tulusid. Varadest laekuvad tulud ei ole tavaliselt aastate kaupa lineaarsed ja neid maha arvestamata võib esitada eksitavat infot. Ülejääki/ puudujääki käsitletakse põhjalikult eelarve seletuskirjas.

**Riigieelarvest ei ilmne, millises ulatuses finantseerib üht või teist programmi Euroopa Liit, millises ulatuses finantseeritakse programmi Eesti maksurahaga ega seda, millises ulatuses on eelarve muude seadustega ettenähtud kohustuste täitmiseks mõeldud.** Õiguskantsleri hinnangul ei ole riigieelarve seaduses võimalik eristada, mil määral on tegemist seadusega kindlaks määratud, varem võetud või rahvusvahelistest kohustustest tulenevate kuludega ja mil määral rahaga, mille otstarvet on võimalik veel muuta (PS § 116)<sup>30</sup>. Riigieelarves eristatakse ainult piirmääruga, st limiteeritud vahendid (RES § 32 lg 4). Vabariigi Valitsusel on õigus muuta riigieelarves määratud välistoetuste ja kaasrahastamisega seotud vahendite liigendust (RES § 56 lg 2 p 1). Riigieelarve praeguses ülesehituses ei ole välistoetuste ja kaasrahastamisega seotud vahendid eristatavad, mistõttu ei ole viidatud säte rakendatav. Andmete eristamine võib olla vajalik Riigikogus eelarve menetluses arusaamiseks, milliseid eelarve muudatusi saab Riigikogu liige eelarvele esitada. Praegu on nimetatud andmed esitatud riigieelarve seletuskirjas.

**KOV-i rahastamine ei ole seotud tegevuspõhise eelarvega, mistõttu nende rahastamine ei ole seotud üleriigiliste tulemusvaldkondade ja programmidega.** Riigieelarve kaudu antakse KOV-ile edasi maksutulud ja valemipõhised toetused (tasandusfond ja toetusfond). Need on KOV-i põhitulud, mis aitavad kaasa omavalitsuslike ülesannetega seotud eesmärkide täitmisele. Näiteks haridusvaldkonna üleriigiliste eesmärkide ja mõõdikute täitmisele aitavad kaasa ühtmoodi nii tulumaks, tasandusfond kui ka haridustoetus, kuid KOV-ile edasiantavad maksutulud ja valemipõhised toetused (tasandusfond ja toetusfond) on riigieelarve struktuuris esitatud eraldi osas „Vabariigi Valitsus“ ja nende suhtes ei rakendata tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtteid (programmid, tegevused, mõõdikud koos sihttasemetega).

---

<sup>29</sup> Põhitegevuse all peetakse VTKs silmas selliseid tulusid ja kulusid, mis ei ole seotud investeeringutega ega finantseerimistegevusega. Jaotus võimaldab eristada perioodi tulusid ja kulusid ühekordsetest tehingutest.

<sup>30</sup> Õiguskantsleri 13.05.2021 kiri „Otsustusõigus eelarve üle“

### 1.3 Eelarve- ja finantsdistsipliini tagamine ning finantsriskide juhtimine ei ole finantsjuhtimise protsessis terviklikult lahendatud

#### 1.3.1 Finantsriskide juhtimine vajab parendamist ja moderniseerimist

**Täpsem tulude ja kulude prognoosimine aitab kokku hoida finantskuludelt – laenu tuleb võtta siis ja nii vähe kui vaja, et hoida kokku laenuintressidelt.** Rahandusministeeriumi ülesanne on tagada, et Eesti täidaks stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid, sh nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst. Selleks, et täpsemalt planeerida riigile võlakohustuste võtmise vajadusi ja ennetada eelarveriske, on vaja **kvaliteetset prognoosi riigi jooksva aasta eelarve täitmisele tekke- ja kassapõhiselt.** Selliselt on võimalik aegsasti ennetada eelarveriskide realiseerumist ja juhtida riigieelarve sujuvat täitmist.

Riigi rahavoogude juhtimine tugineb majandus- ja rahandusprognoosil – mida suurem on prognoosi viga, seda suurem on finantskulu riigile. Prognoositäpsust püütakse erinevate ökonomeetriliste mudelite ning ekspertteadmiste koostöös pidevalt suurendada, kuid koroonapandeemia algusest on **rahavoogude planeerimise seisukohast tulude ja kulude täpne kuine prognoosimine olnud tõsine väljakutse.** Eeltoodu viitab vajadusele võimalikult täpselt tuvastada tekke- ja kassapõhiste prognooside erinevused ning luua koostöös valitsemisaladega mehhanism suuremate kõrvalekallete tuvastamiseks eelarveaasta keskel. Teiste Euroopa riikide kogemused näitavad, et eelarve aastasiseseks prognoosimiseks on vaja sisendit (suurematelt) asutustelt. Mitmed Euroopa riigid koguvad asutustelt eelarveriskide juhtimiseks (sh defitsiidi suuruse kujunemise kontrollimiseks) ning rahavoo- ja võlakohustuste juhtimiseks jooksva aasta tulude ja kulude kuiseid prognoose.

#### 1.3.2 Eelarvereglid ei kata kriisidest ja majanduse jähinemisest tingitud vajadusi

**Eelarvereglite raamistik on välja töötatud COVID-kriisile eelnenud aastatel ja ei pruugi olla seetõttu kooskõlas eelarvedistsipliini tagamise tegelike vajadustega suurte kriiside korral ja peale suuri kriise.** Valitsussektori eelarvedistsipliini saavutamiseks kehtestatud eelarveregleid on reguleeritud riigieelarve seaduse 2. peatükis. Eelkõige on peatükk ehitatud üles vastama euroala riigile kohustuslike stabiilsuse ja kasvu pakti (SGP) ning fiskaalpeppe loogikale, aga peatüki mõte on tagada euroala riigile vajalik eelarvedistsipliin. Riigieelarve seaduses §-s 9 on toodud vabastusklausel, mis lubab riigieelarve koostamisel lükata edasi § 7 korrigeerimismehhanismi meetmete rakendamise ja § 8 kompenseerimismehhanismi ülejäägi planeerimise erakorraliste asjaolude tõttu vastavalt stabiilsuse ja kasvu paktile.

Vabariigi Valitsus on SGP vabastusklausli kehtimise ajal COVID ja Ukraina kriisis vabastusklauslit alati rakendanud kui euroala poolt antud võimalust sügavama eelarvedefitsiidi kavandamiseks järgmisel eelarveaastal. Tuleb aga arvestada, et ajalooliselt on Eesti majandus olnud väga paindlik ja reageerinud muutuvatele oludele nii negatiivses kui positiivses suunas oluliselt kiiremini kui suuremad euroala riigid. Seetõttu võib ette kujutada olukordi, kus Eesti majanduse tsükliline olukord on juba oluliselt parem ja/või Euroopa Komisjoni poolt Eestile tehtav riigipõhine soovitus näeb Eestile ette kesk-pika eelarve-eesmärgini liikumisega alustamist hetkel, mil üle-Euroopaline SGP vabastusklausel on veel kehtiv. Seetõttu väärib läbimõtlemit, kas **riigieelarve seaduses (RES § 9) viidatud erakorraliste asjaolude hindamise protsess on piisav**, et tegemist oleks sisulise kaalutusotsusega, mis väldiks vabastusklausli liiga automaatset rakendamist ja tagaks Eesti majandusoludele vajaliku eelarvedistsipliini.

Riigieelarve seaduse § 8 näeb ette valitsussektori kumulatiivse puudujäägi kompenseerimise vähemalt 0,5% võrra aastas kuni kumulatiivse struktuurse tasakaalu saavutamiseni. COVID ja Ukraina kriisi tulemusel jõuab valitsussektori prognoositav kumulatiivne eelarvepuudujääk -18,6%-ni aastaks 2026. Vastavalt kehtivale seadusele tooks see kaasa vajaduse kompenseerida tekkinud struktuurne puudujääk järgneva ca 40 aasta jooksul ehk aastani 2066, mis suure tõenäosusega ei ole kooskõlas majanduse tsüklilise arengu ja sellest tuleneva eelarvepoliitilise impulsi vajadusega.

**Struktuurse eelarvetasakaalu reegli loogika ja riigieelarve ülejäägi stabiliseerimisreservi suunamise vahel on võimalik vastuolu.** Riigieelarve seaduse § 71 lõike 2 punkt 2 ja raamatupidamise seaduse § 38 lõiked 7–10 reguleerivad riigi konsolideerimata rahavoolise ülejäägi arvestust ja selle jaotamist. Riigikogu võib otsustada selle kandmise stabiliseerimisreservi, kui riigi majandusaasta konsolideerimata tulem on positiivne ja korrigeeritud konsolideerimata rahavoog on ülejäägis. Struktuurse eelarvetasakaalu reegli täitmise korral tekib üldjuhul majandustsükli kõrgfaasis eelarveülejääk ning langusfaasis vastavalt puudujääk. Majanduse tsüklilisuse tõttu on need kõikumised tavapärased ja riigil peab olema piisavalt paindlikkust eelarvepuudujäägi finantseerimiseks kogunenud reservide arvel. Samas on stabiliseerimisreservi kasutamise tingimused piiratud ning kui näiteks kogu tekkiv ülejääk sinna paigutada, **puudub erinevalt struktuurse tasakaalu reegli loogikast võimalus reservi sujuvaks kasutusele võtuks majanduse jahenemise tingimustes.**

**Stabiliseerimisreservi olulisus ja vajadus on kahanenud.** Täiendava likviidsuspuhvri hoidmine stabiliseerimisreservi näol on kulu. Stabiliseerimisreserv ei kasva oluliselt, kahanedes SKP suhtes. Viimastel aastatel on sissemakseteks olnud ainult Eesti Panga iga-aastased kasumieraldised. Sama trend jätkub prognoosi järgi ka järgnevatel aastatel ning stabiliseerimisreservi maht langeb 2026. aasta lõpuks 1,1%-ni SKPst. 2021. aasta lõpu seisuga oli stabiliseerimisreservi maht 430 miljonit eurot. Kui stabiliseerimisreservi saaks paindlikult kasutada riigi likviidsuse juhtimiseks, saak selle summa võrra vähem laenata. Stabiliseerimisreservi tulusus 2021. aastal oli -0,61%, riigi võlaportfelli keskmine intress oli 0,00%. See tähendab, et stabiliseerimisreservi hoidmise aastane kulu oli 2021. aastal umbes 2,6 miljonit eurot. Intressitasemed muutuvad, kuid tõenäoliselt jääb laenamise ja stabiliseerimisreservi investeerimise intresside vahe ka edaspidi samasse suurusjärku. Viimati kasutati stabiliseerimisreservi 2009. aasta kriisi ajal, kuid riigi võime võlakohustuste kaasamiseks on sellest ajast märgatavalt paranenud.

### *1.3.3 Finantsdistsipliini tagamise regulatsioon ei kata vajadusi*

**Riigieelarve täitmise kontrolli kohustus on hajunud.** Riigieelarve seaduse 7. peatüki „Riigiasutuste finantsdistsipliini tagamine“ 1. jao nimetus on „Riigieelarve täitmise kontroll“, kuid riigieelarve täitmise kontrolli kohustust ei ole nimetatud jaos õiguslikult reguleeritud. Rahandusministeerium jälgib riigieelarve täitmist (RES § 75), samas on Rahandusministeeriumi õigused ja kohustused riigieelarve täitmise jälgimisel on muutunud ebaselgeks. **Finantskontrollisüsteem** on asutuse sisekontrollisüsteemi osa (RES § 76 lg 1) ja selle rakendamise ning tulemuslikkuse eest vastutab riigiasutuse juht (RES § 76 lg 2). Rahandusministeeriumi roll riigiasutuste sisekontrolli ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel on reguleeritud Vabariigi Valitsuse seadusega<sup>31</sup> (VVS § 92<sup>3</sup>). **Rahandusministeeriumi roll sisekontrolli juhtimisel ja siseauditi korraldamisel vajab kaasajastamist,** kuna see praktikas ei toimi, nt täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise analüüsi (VVS § 92<sup>3</sup> lg 1 p 2 nõue) pole tehtud alates 2016. aastast ja keske analüüsi koostamise aluseks olev aruanne (VVS § 92<sup>2</sup> lg 4 nõue) on kehtestatud vormile vaatamata väga erineva sisu ja andmekvaliteediga. Järelevalve on reguleeritud, kuid vajab ülevaatamist.

### **Kokkuvõtte probleemidest**

Viimaste seaduse muudatuste ning reformide tulemusena on tekkinud mitmed tehnilised ja meetodilised küsimused ja väljakutsed, mis on seotud:

- strateegilise juhtimisega, seatud eesmärkide ja rollide täitmisega;
- aastase riigieelarve ülesehitusega, eelarvestamise meetodikaga ja eelarveprotsessiga, sh eriti seireprotsessiga;
- Riigikogu otsustusvõimaluse ja eelarve läbipaistvusega;
- erinevate tasandite õigusaktide ja nende alusel esitatavate juhistega.

<sup>31</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/118062021011?leiaKehtiv>



## 2. Sihtrühm

Sihtrühm, keda VTKga hõlmatud probleemid peamiselt mõjutavad, on riigieelarvelised asutused, ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (edaspidi riigiasutused<sup>32</sup>), Vabariigi Valitsus ja Riigikogu. 31. detsembri 2021 seisuga on Eestis 162 riigieelarvelist asutust, 11 ministeeriumit ja viis põhiseaduslikku institutsiooni. VTKs esitatud probleemistik puudutab eeskätt Rahandusministeeriumit, kelle põhiülesanne on mh riigi eelarvepoliitika kavandamine ja elluviimine. Õigusnormide muudatuste abil on Rahandusministeeriumil võimalik oma põhiülesannete täitmist tõhustada.

Lisaks eeltoodule kuuluvad sihtrühma ka kohalikud omavalitsused (79 tk), kelle rahastamine on seotud riigieelarve regulatsiooniga.

Läbipaistvam riigieelarve ja avalikkusele suunatud riigieelarve kokkuvõte (*citizens budget*) puudutab ühiskonda laiemalt.

## 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk: riigieelarve planeerimise, täitmise, aruandluse ja hindamise põhimõtted, protsess ja rollijaotus võimaldavad osapooltel ülesandeid ellu viia arusaadava ja läbipaistva eelarve kaudu.

Alameesmärgid on:

- a) Strateegilise planeerimise raamistik on terviklik, kirjeldatud on strateegiadokumentide rollid ja seosed. Aruandlus võimaldab eelarveprotsessis kasutada rohkem tulemusinfot ning riigieelarve planeerimisel lähtuda strateegilistest eesmärkidest.
- b) Riigi finantsjuhtimise süsteem on terviklik ja kvaliteetne. Süsteem on terviklik, kui planeerimine, aruandlus ja kontroll on juhitud. Kvaliteetne finantsjuhtimine on mõõdetav rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumide järgi. Riigieelarve planeerimine on ladusalt korraldatud, põhimõtted ja vastutus on kokku lepitud, osapooltele teada ning riigieelarves on leitud tasakaal otsustuspädevuse ja paindlikkuse vahel.
- c) Riigieelarve täitmine ja selle kontrollisüsteem on kirjeldatud ja reguleeritud terviklikult. Rahavood ja finantsriskid on juhitud võimalikult säästlikult.

Koos riigieelarve seaduse muutmisega vaadatakse üle rakendusaktid ja juhised, mh eesmärgil, et igaüks neist reguleeriks vajalikul tasemel vajalikku osa protsessist, need ei dubleeriks üksteist, samas oleksid kõik osad kaetud.

---

<sup>32</sup> VTK-s sisaldab mõiste „Riigiasutus“ ministeeriume ja nende hallatavaid asutusi (RES § 2 lg 2 p 1) koos põhiseaduslike institutsioonide ja nende haldusala asutustega (RES § 2 lg 2 p 2). VTK-s on Vabariigi Valitsus ja Riigikogu eristatud seetõttu, et täpsustada muudatuse mõju sihtrühmi (vt ptk 11).

## Hetkeolukord, uuringud, analüüsid

### 4. Kehtiv õigus, seotud strateegiad ja arengukavad

Põhiseaduses (PS § 117) nõutud **riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra seadus** (RES ehk praeguse nimetusega „Riigieelarve seadus“) on n-ö konstitutsiooniline seadus, mis tuleb vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega (PS § 104 p 11).

Praegu kehtiv riigieelarve seadus võeti vastu 19.02.2014, seadus jõustus 23.03.2014 (osaliselt 01.01.2015 ja 01.01.2017). Riigieelarve seaduse üksikuid paragrahve muudeti koroonapandeemia eriolukorra tõttu (2020), eelarve detailsuse suurendamiseks (2021) ja seoses riigikaitse seaduse muutmisega (2022).

VTKs käsitlevate probleemide seisukohast olulised muudatused olid tekkepõhisele eelarvele üleminek (osa RESi 2014. a muudatusest, jõustus 2017) ja tegevuspõhisele eelarvele üleminek (2017, jõustus 2020). Kummalgi korral ei koostatud seaduse muutmiseks VTKd. Analüüsides viidatud seadusemuudatuste seletuskirjadele võib öelda, et kõik esialgselt kavandatud muudatused siiski seadusesse ei jõudnud või muudeti seaduse eelnõud lugemiste käigus selliselt, et kavandatud tervikut ei ole võimalik efektiivselt rakendada.

**Eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise tingimused ja korra** kehtestab Vabariigi Valitsus (RES § 33 lg 5) määrusega<sup>33</sup>, mis seaduse varasemate redaktsioonide järgi oli rahandusministri kehtestatav määrus.

**Eelarveklassifikaator** (RES § 29 lg 1) sisaldab vahendite detailset liigendust ning eelarvestamisel, finantsjuhtimises ja strateegilises planeerimises kasutatavaid arvestuspõhimõtteid. Eelarveklassifikaatori kehtestab Rahandusminister määrusega<sup>34</sup>.

**Valdkonna arengukava ja programmi koostamise korra** kehtestab Vabariigi Valitsus (RES § 20 lg 5) määrusega<sup>35</sup>.

**Vabariigi Valitsuse reservi vahendite eraldamise ja kasutamise korra** kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (RES § 58 lg 4)<sup>36</sup>.

**Omandireformi reservfondist vahendite eraldamise ja kasutamise korra** kehtestab Vabariigi Valitsus (Erastamist laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lg 4)<sup>37</sup>.

**Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi** haldamise põhimõtted kehtestab Vabariigi Valitsus (RES § 66 lg 5, § 70 lg 5 ja § 72 lg 4).

**Eesti pikaajaline strateegia „Eesti 2035“**<sup>38</sup> seab riigivalitsemise pikaajaliseks sihiks: Eesti on uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik. Riigi rahanduse kestlikkuse eesmärk on seatud tulemusvaldkonnas „tõhus riik“, selleks et riigivalitsemine oleks tõhus ja elanikkonna vajadustega arvestav. 2022–2025. aasta Riigi rahanduse programmis on kaardistatud tegevuseesmärk kvaliteetse finantsjuhtimise tagamiseks välja töötada tulemusaruandluse- ja hindamise süsteem, mis koondab endas senise eelarve kulude seire, valdkonna arengukavade tulemusaruandluse, Eesti 2035 pikaajalise strateegia aruandluse, tõhustamiskavad, riigi majandusaasta koondaruande ja pikaajalise mõjude hindamise.

<sup>33</sup> [Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“](#)

<sup>34</sup> [Rahandusministri 27.12.2021 määrus nr 50 „Eelarveklassifikaator“](#)

<sup>35</sup> [Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“](#)

<sup>36</sup> [Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määrus nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“](#)

<sup>37</sup> [Vabariigi Valitsuse 27.08.1996 määrus nr 221 „Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine“](#)

<sup>38</sup> [Riigikogu 12.05.2021 otsus Riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ heakskiitmine](#)

## 5. Tehtud uuringud

Riigieelarve seaduse muutmise VTK koostamiseks kaardistas, analüüsis ja hindas Rahandusministeerium riigi finantsjuhtimise hetkeolukorda.

**Esimeses etapis** (detsember 2021 – veebruar 2022) töötas Rahandusministeerium läbi ministeeriumide valitsemisaladelt ja põhiseaduslikelt institutsioonidelt viimase kuue aasta eelarveprotsessile kogutud tagasiside. Samuti analüüsiti Riigikontrolli 2019. aasta, 2020. aasta, 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse aruandes esitatud märkusi ja ettepanekuid, mis viitasid eelarve läbipaistmatusele, meetodika puudulikkusele ja muudele eelarvega seotud probleemidele. Analüüsiti ka Riigikontrolli<sup>39</sup>, Õiguskantsleri Kantslei<sup>40</sup>, IMFi<sup>41</sup> publikatsioone, milles viidati mh, et eelarve seire ei ole piisavalt sisukas, analüütiline ega operatiivne, põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomia ei ole tagatud ning suurte investeringuprojektide hindamised ei ole standardiseeritud ja projektide kogukulud ei ole eelarvedokumentides avaldatud.

**Teises etapis** (märts–aprill 2022) kaardistati esimese etapi tulemuste alusel koos ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonidega **riigi finantsjuhtimise hetkeolukorda**. Kaardistamise eesmärk oli tuua välja olemasoleva süsteemi probleemkohad (nõrkused), et nende põhjal koondada probleemid VTKsse ja kavandada vajalikke arendustegevusi. Samaaegselt vaadeldi ka olemasoleva süsteemi tugevusi, et teada, millises osas on senised arengud olnud piisavad ning millele saaks edasistes tegevustes tugineda.

Nii nõrkusi kui tugevusi analüüsiti viies osas: eelarve arvestusprintsiibid ja eelarve usaldusväärsus; kesk-pika perioodi planeerimine, eelarveprotsessi ja eelarve läbipaistvus; varade ja kohustuste juhtimine; finantsaruandlus ja hanked; eelarve täitmise kontroll ja väline audit. Antud jaotus lähtus finantsjuhtimise terviktsüklist, praktikas väljakujunenud ja omavahel seotud protsessidest ning osaliselt PEFA meetodikast (loe PEFAst kolmanda etapi juures).

### **Kaardistuse kokkuvõte**

**Eelarve arvestusprintsiiptide ja eelarve usaldusvääruse** hindamisel peeti mh tugevusteks seda, et järgitakse rahvusvahelisi standardeid (ESA, COFOG, IPSAS), eelarve ja selle täitmise andmed on klassifitseeritavad nii majandusliku sisu (kulud, investeringud), tegevuspõhiste planeerimistasandite (tulemusvaldkonnad, programmid) kui ka COFOGi (üldine valitsussektor, riigikaitse, avalik kord, majandus, keskkonnakaitse, tervishoid jne) lõikes.

Nõrkuseks hinnati mh eelarve arusaadavust ja läbipaistmatust Riigikogu jaoks, eelarve ülesehitust, eelarvestamise arvestusprintsiiibi ebaselgust.

**Kesk-pika perioodi planeerimise, eelarveprotsessi ja eelarve läbipaistvuse hindamisel** peeti mh tugevusteks riigi suutlikkust välja töötada ja kasutada usaldusväärseid makromajanduslikke- ja eelarveprognoose, eelarve menetlemisega seotud dokumentide avalikustamist ning riigieelarve teenuste info kasutamist riigivalitsemise arengute planeerimisel.

Nõrkuseks hinnati mh rollide, otsustustasandite ja vastutuse selgusetust, eelarveprotsessis lisataotluste ja maksimaalsete vahenditega seonduvat, riigi eelarvestrateegia rulluvat planeerimist, planeerimisel vähesel määral lähtumist mõõdetavatest eesmärkidest ja senistest tulemustest.

**Varade ja kohustuste juhtimise** hindamisel peeti mh tugevusteks hoonestatud kinnisvaratehingute korralduse kesket ja koordineeritud juhtimist ning keskvalitsuse rahavoogude kesket juhtimist.

<sup>39</sup> Ülevaade rahandusprognoosi ja seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas, Riigikontroll, 2020

<sup>40</sup> Õiguskantsleri 13.05.2021 kiri „Otsustusõigus eelarve üle“

<sup>41</sup> IMFi raport „Eesti eelarve läbipaistvuse hindamise järeltegevused“, 2021

Nõrkuseks hinnati mh aastase riigieelarve juures pikaajaliste kohustuste prognoosi puudumist, investeringute ja riigihangete kavandamise nõrka seost riigieelarve planeerimisega.

**Finantsaruandluse ja hangete hindamisel** peeti mh tugevusteks välisvahendite aruandluse ühildamist ülejäänud eelarveliste vahendite aruandlusega, riigihangete registri olemasolu läbipaistvuse tagamisel, riigi raamatupidamissüsteemi SAP ja riigihangete registri (RHR) ühildamise projekti käivitumist, riigi raamatupidamise süsteemi toimimist.

Nõrkuseks hinnati mh tulemusinfo ja eelarve täitmise vähest kasutamist ning seirega seotud protsesside nõrka juhtimist ja korraldamist, sellega seotud õigusnormide puudulikkust.

**Eelarve täitmise kontrolli ja välise auditi** hindamisel peeti mh tugevusteks riigikontrolli auditi-tegevuste läbiviimise korraldust.

**Kolmandas etapis** (mai–juuni 2022) hindasid Rahandusministeeriumi osakonnad ja Riigi Tugiteenuste Keskus riigi finantsjuhtimise vastavust **rahvusvahelise avaliku sektori finantsjuhtimise kvaliteedikriteeriumitele *Public Expenditure and Financial Accountability*** (PEFA). Eesmärk oli tunnetuslikele tugevustele-nõrkustele lisada mõõdetavad hinnangud. PEFA algatasid 2001. aastal Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond, Maailmapank ning Prantsusmaa, Norra, Šveitsi ja Ühendkuningriigi valitsused. 2019. aastal said programmi uuteks partneriteks Slovakkia Vabariigi ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi rahandusministeerium. PEFA loob raamistiku avaliku sektori finantsjuhtimise tugevate ja nõrkade külgede hindamiseks ja nende kohta aruandmiseks, kasutades tulemuslikkuse mõõtmiseks kvantitatiivseid näitajaid. Alates 2001. aastast on PEFA-st saanud riigi rahanduse juhtimise tunnustatud standard, hinnanguid antakse seitsme samba ehk kategooria kaupa.

### Hinnangu kokkuvõte

Kõige positiivsema hinde sai makromajanduslik ja fiskaalne prognoosimine, fiskaalstrateegia, eelarve koostamise protsess, palgaarvestuse kontrollimehhanism, hangete protsessid, keskvalitsuse finantsandmete ja aastaaruannete avalikustamine. Hea hinde sai tulude ja kulude täitmise erinevus võrreldes esialgse eelarvega, avalikkuse juurdepääs fiskaalinfole, investeerimisettepanekute juhtimine. Parandamist vajavaks hinnati aasta-sisene eelarve täitmise aruandlus, eelarve seaduslik kontrollimehhanism, KOVide iga-aastase rahastuse teabe õigeaegsus, reservidest tehtud eraldiste arvestus. Konkreetsed tulemused kategooriate ja hindamiskriteeriumide kaupa on esitatud VTK lisas.

### Hinnangu tulemuste kokkuvõte kategooriate kaupa

#### I. Eelarve usaldusväärsus

Hinnatakse riigieelarve planeerimise ja täitmise erinevust ehk mõõdetakse, kuivõrd tegelik tulude ja kulude täitmine vastavad esialgsele kinnitatud eelarvele.

- **Suurepärase** hinde said kulude täpsus koondeelarves ja reservide arvelt tegelike kulude tegemise osakaal võrreldes esialgse eelarvega.
- **Hea** hinde said kulude eelarvestamise täpsus programmide lõikes, tulude eelarvestamise täpsus koondeelarves ja tululiikide lõikes.

**Parandamist vajav.** Kõige madalama hindega hinnati kulude eelarve majandusliku sisu detailsust. PEFA kriteeriumid näevad ette, et hindamisel tuleb kasutada *Government Finance Statistics* (GFS) klassifikatsiooni teist taset (2 numbrit) või sarnast jaotust. Viidatud klassifikaatori teine tase klassifitseerib nt personalikulud, majanduskulud, sotsiaaltoetused, intressid, antud garantiid jms. Nimetatud andmed on andmebaasidest leitavad, riigieelarve täitmise aruanne esitatakse riigieelarvega samas detailsuses.

## II. Eelarve läbipaistvus

Hinnatakse, kas eelarve ja raamatupidamise klassifikatsioon on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega, kas eelarve dokumendid on kõikehõlmavad (sisaldavad kõiki valitsussektori tulusid ja kulusid ja siirdeid omavalitsustele), põhjalikud, järjepidevad ja kasutajatele juurdepääsetavad. Samuti hinnatakse teenuste tulemusinfo avalikustamist.

- **Suurepärase** hinde said keskvalitsuse finantsandmete avalikustamine riigi finantsaruannetes, tegevuspõhiste andmete planeerimise ja täitmise andmete avalikustamine ja KOVidele tehtavate ülekannete süsteemi läbipaistvus.
- **Hea** hinde said eelarvematerjalide ja fiskaalinfo avalikustamine ja eelarvedokumentides esitatav info.
- **Parandamist vajavad** avalike teenuste toimivuse hindamine, eelarveklassifikaatorite kasutamine ja KOVide lõplike rahastamisotsuste avalikustamise ajastus.

## III. Varade ja kohustuste juhtimine

Hinnatakse, kas varade ja kohustuste juhtimine on tõhus, sh kas on tagatud avaliku sektori investeringute hinna ja kvaliteedi suhe, kas varad on kajastatud ja juhitud, fiskaalriskid tuvastatud ning võlad ja garantiid on vastutustundlikult planeeritud, kinnitatud ja järelevalve all.

- **Suurepärase** hinde said finantsvarade juhtimine, avalik-õiguslike ettevõtete ja KOVide auditeeritud aastaaruannete avalikustamise tähtaegsus, võlakohustuste ja garantiide andmise regulatsioon, sellest kinnipidamine ja aruandlus nende kohta, ning investeerimisprojektide analüüs eelarvedokumentides.
- **Hea hinde** said investeerimisettepanekute analüüsimine ja prioriseerimise protseduuri standardid ja avalikustamine.
- **Parandamist vajavad** finantsaruannetes tingimuslike kohustuste hindamine ning valitsussektori kesk-pikas võlaprognoosis keskvalitsuse andmete esitamine ning avaliku sektori võlakohustuste avalikustamine valitsussektori tasandite kohta.

## IV. Poliitika-põhine fiskaalstrateegia ja eelarvestamine

Hinnatakse, kas eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel võetakse arvesse valitsuse fiskaalpoliitikat, strateegilisi plaane ning makromajanduslikke ja eelarveprognoose.

- **Suurepärase** hinde said makromajandusliku ja fiskaalprognoosi elemendid (prognooside kasutamine eelarve koostamisel, esitamine sõltumatule organisatsioonile, seadusandjale ja avalikkusele), eelarve koostamise protsess (ajakava, õigeaegne esitamine seadusandjale), eelarve kinnitamise õigeaegsus ja eelarve muudatuste tegemise reeglid.
- **Hea** hinde sai fiskaalriskide ja põhjenduste esitamine aastaaruandes seadusandjale.
- **Parandamist vajavad** kuluprognooside erinevuse selgitus eelmise ja kehtiva kesk-pika eelarve perioodi vahel, eelarve koondtasandi ülemäärade kinnitamise tähtaeg, seadusandja poolne eelarve kontroll (selle ulatus ja protseduurid).

## V. Prognoositavus ja eelarve täitmise kontroll

Hinnatakse, kas eelarvet rakendatakse tõhusate standardite, protsesside ja sisekontrollide süsteemi raames, mis tagab ressursside hankimise ja eesmärgipärase kasutamise.

- **Suurepärase** hinde said riigitulude üle arvestuse pidamine, tulude kandmine riigikassasse ja arvelduskontode konsolideerimine, palgaarvestuse kontrollimehhanism, kuluprotseduuride kontroll, siseauditi protseduurid ning hangetega seotud protseduurid.
- **Head** tulemust selles kategoorias ei esinenud.
- **Parandamist vajavad** tuluandmete kogumine kõikidelt keskvalitsuse juriidilistelt isikutelt, igakuine rahavoogude prognoos ja rahavoo kohustuste selgumine vähemalt kuus kuud ette, eelarve aastasisese korrigeerimise protseduur ja selle läbipaistvus ning kvartaalsete kuluvõlgnevuse aruannete avalikustamine.

**Hindamata** on tulude administreerimine

#### **VI. Raamatupidamine ja aruandlus**

Hinnatakse, kas raamatupidamiseks säilitatakse täpsed ja usaldusväärsed andmed ning teavet toodetakse ja levitatakse otsustus-, juhtimis- ja aruandlusvajaduste rahuldamiseks sobival ajal.

- **Suurepärase** tulemuse sai finantsandmete käitlemine, finantsandmete terviklikkus (protsessid, ettemaksed) ja iga-aastaste finantsaruannete täielikkus.
- **Head** tulemust selles kategoorias ei esinenud.
- **Parandamist vajab** eelarve täitmise aruandlus (andmete ulatus ja võrreldavus eelnevate perioodide vahel, koostamise sagedus vähemalt kord kuus ja eelarve täitmise analüüs kord poolaastas).

#### **VII. Väline kontroll ja audit**

Hinnatakse, kas riigi rahandust vaadatakse sõltumatult üle ja kas kontrollitakse, kuidas täitevvõim on parendussoovitusi ellu viinud.

**Hindamata** on mõlemad kategooriad, st välisauditi korraldus ja seadusandlik kontroll auditi aruannetele

### **6. Kaasatud osapooled**

VTK aluseks olnud probleemistiku koostas Rahandusministeerium (fiskaalpoliitika, eelarvearenduste, riigieelarve, riigikassa, riigihalduse ja avaliku teenistuse, riigihangete ja riigiabi, maksu- ja tollipoliitika, kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise, finantskontrolli, personali- ja õigusosakond) ning Riigi Tugiteenuste Keskus. Probleemistikku ja kogutud finantsjuhtimise tugevuste-nõrkuste kokkuvõtet tutvustati ministeeriumi valitsemisaladele, põhiseaduslikele institutsioonidele ja Riigikantseleile 7. aprillil ning dokumendid olid täiendamiseks avatud 11. aprillist 5. maini. Saadud tagasiside alusel täiendas Rahandusministeerium probleemistikku ja lisas peamised lahendussuunad. Täiendatud dokumenti tutvustati ministeeriumi valitsemisaladele 26. mail ja dokument oli uuesti täiendamiseks avatud 14. juunist 11. juulini.

Probleemistikku ja VTK eesmärki tutvustati mais-juunis Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile, Eelarvenõukogule ning Riigikogu Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioonidele. Kohtumised Riigikogu teiste fraktsioonidega lükkusid sügisesse.

VTKs väljatoodud probleemide lahendamiseks on kavas moodustada töörühmad ning lisaks ametkondlikule esindatusele leida välised eksperdid ja kaasata ülikoole. Esialgsed kokkulepped edasiseks koostööks on Tallinna Tehnikaülikooli ja Tartu Ülikooliga. Laiem avalikkuse kaasamine, sh Eesti Linnade ja Valdade Liidu kaasamine toimub VTK menetluse, samuti VTK alusel loodavate õiguslike normide menetluse käigus.

## Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Avalikkuse teavitamine	Üksnes avalikkuse teavitamisega ei lahenda VTKs kirjeldatud probleeme
Rahastuse suurendamine	Üksnes rahastuse suurendamisega ei lahenda VTKs kirjeldatud probleeme
Olemasoleva olukorra säilitamine	Olemasoleva olukorra säilitamine tähendaks praeguste probleemide edasilükkamist, võimalik et ka nende süvenemist
Kehtiva õiguse parem rakendamine	Osa probleeme on võimalik lahendada kehtiva õiguse parema rakendamisega
Muu	Teatud probleeme on võimalik lahendada või leevendada muude administratiivsete meetoditega

#### 7.1 Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Probleeme ei ole võimalik lahendada ainult **avalikkuse teavitamise ja rahastuse suurendamisega**, olemasolev õiguslik reeglistik vajab täpsustamist ja teatud juhtudel ka täiendamist. Näiteks riigieelarve seletuskirja veelgi detailsemaks viimine (koos lisadega praegu 500 lk) võib anda avalikkusele rohkem informatsiooni, samas ei lahenda see Riigikogu probleemi riigieelarve eelnõusse muudatuste tegemisel. Küll on VTKs alaprobleemina välja toodud avalikkusele suunatud eelarve (kokkuvõtte eelarvest ehk *citizens budget*) võimalik lahendada mitteregulatiivselt. Selline kokkuvõtte ei nõuaks rahalist kulu, kuid vajab põhjalikumalt eeltööd, sh kliendivajaduste uuringut ning dokumendisaini, et ülesehitus vastaks ootustele ja oleks edaspidi järjepidev.

**Olemasoleva olukorra säilitamine** tähendaks dokumendis kirjeldatud probleemide lahendamise edasilükkamist või ka nende suurenemist/süvenemist. Juhul kui põhimõttelistes küsimustes ei ole võimalik õigusnormidele tugineda, tekivad erinevad tõlgendused ja käsitlused. Erisused ja erandid raskendavad ühtse metoodika kirjeldamist ja tõhusa IT-süsteemi ülesehitamist.

**Kehtiva õiguse parem rakendamine** on võimalik osade finantskontrollisüsteemiga seotud probleemide lahendamisel, kuid eelnevalt on vaja põhjalikult analüüsida, miks praegune regulatsioon ei toimi. 2020. aastast kehtima hakanud riigieelarve seadust on muudetud 2021. ja 2022. aastal, kuid üksikute sätete muutmisega ei ole peamised probleemid tervikuna lahendatavad.

**Muu** – täpsemate ja täiendatud juhiste ning IT lahenduste toel on võimalik muuta kogu eelarvetsükli protsessi tõhusamaks ja leida võimalusi ressursimahukuse vähendamiseks. Selliseid probleeme, mida on võimalik teisiti lahendada, ei ole VTKs kirjeldatud.

#### 7.2 Järeldus mitteregulatiivsete lahenduste kohta

Probleemid on vähemalt osaliselt vaja lahendada regulatiivselt, kuivõrd kehtiv õiguskord ei anna kõikide nüansside korral juhendumiseks selget reeglistikku.

## Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

### 8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Põhjusel, et suur osa riigieelarve ebasulgusest on tingitud ülesehitusest, tutvuti VTK koostamisel Soome, Läti ja Hollandi riigieelarve ülesehituse ja esitlusviisiga. Näiteks määratakse Soome riigieelarves mh mitmeaastase kasutustähtajaga vahendid, Läti riigieelarve koosneb mitmest lisast, Holland kasutab tegevuspõhise ja administratiivse jaotuse kombineeritud süsteemi.

KOVide rahastamise võimalikuks sidumiseks tegevuspõhise riigieelarvega on kavas uurida Soome kogemust, kus kasutatakse KOV põhiteenuste finantseerimise programmi.

Lõplike, õigusnorme muutvate lahendustepanekute kaalumisel oleks mõistlik täiendavalt analüüsida teiste riikide eelarveid, sh Eesti õiguse eeskujuks oleva Saksamaa riigieelarve õigust.

### 9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Probleemide lahendamiseks on vaja täiendada/täpsustada riigieelarve seadust, sh:

- 1) Selgemalt kirjeldada strateegiline raamistik ning eelarveprotsessis paremini seostada strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine.
- 2) Vajadusel täiendada riigieelarve arvestuspõhimõtteid, üle vaadata nõuded riigieelarve ülesehitusele ja seletuskirjale.
- 3) Täpsustada KOVi rahastamissüsteemi, selgemalt kehtestada riiklike ülesannete rahastamise ulatuse määramise põhimõtted.
- 4) Täiendada regulatsiooni ja suurendada põhiseaduslike institutsioonide iseseisvust eelarve koostamisel.
- 5) Täpsustada Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministriumide rolle eelarveprotsessis, mh leida tasakaal otsustuspädevuse ja paindlikkuse vahel.
- 6) Täiendada eelarve täitmise, finantskontrolli ja finantsriskide juhtimise regulatsiooni.

Kavandatavate muudatuste ülevaade.

#### 9.1 Selgemalt kirjeldada strateegiline raamistik ning eelarveprotsessis paremini seostada strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine

Punktis 1.1 kirjeldatud probleemide lahendamiseks on eelkõige vaja kokku leppida ja kirjeldada terviklikult strateegilise juhtimise raamistik, mis arvestab strateegilise planeerimise üldpõhimõtteid ja teoreetilisi aluseid ning kehtestada selge regulatsioon (planeerimine, elluviimine, aruandlus ja hindamine). Esialgse hinnangu järgi peaks raamistik:

- kirjeldama erinevate strateegiliste tasandite (ja väljundite) omavahelisi seoseid ja nende planeerimise, rakendamise/muutmise, aruandluse ja hindamise protsesse erinevas ajalisel vaates;
- täpsustama ootusi riigi strateegilisele planeerimisele, strateegilise planeerimise tasemetele, arengudokumentidele ja mõõdikutele, dokumentide ja mõõdikute järjepidevusele, arengudokumentide ja vastavate mõõdikute omavahelisele seosele, mõõdikute kvaliteedile ning põhjendatusele;
- täpsustama horisontaalsete strateegiate/tegevuskavade koordineerimist strateegilises raamistikus ja eelarveprotsessis, sh välisvahendite planeerimise seostatust ja muid läbivaid teemasid;
- kirjeldama riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve terviklikkuse ja kõikehõlmavuse põhimõtte elluviimiseks vajalikud strateegilise- ja finantsjuhtimise terminoloogia ja põhimõisted;

- terviklikult kirjeldama nii seire ja tulemusaruandluse kui ka tõhustamiskavade koostamise ja hindamise süsteemi, k.a selle rakendamist strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise erinevate tasandite kontekstis.

Raamistiku valmimisel tuleb analüüsida, millised põhimõtted on vaja sätestada seadusega ja millised rakendusaktidega.

## **9.2 Vajadusel täiendada riigieelarve arvestuspõhimõtteid, üle vaadata nõuded riigieelarve ülesehitusele ja seletuskirjale**

Punktides 1.2.1, 1.2.2, 1.2.5, 1.2.6 ja 1.2.8 kirjeldatud probleemide lahendamiseks:

- Kehtestada alus riigieelarve arvestusprintsibile (nt tekkepõhine, osaliselt kassapõhise arvestusega kombineeritud printsip) ja sellest tulenevalt lahendada nõuded täiendavale infole (nt rahavoogude eelarve, võetud kohustuste ülevaade), eelarve liigenduse muutmise aeg jm arvestuspõhimõtete seotud probleemid.
- Täiendada aastase riigieelarve ülesehituse regulatsiooni arvestades erinevaid liigendusvajadusi (administratiivne, majanduslik, tegevuspõhine, limiidid jms) ja nõudeid riigieelarve seletuskirjale. Kaaluda võimalust KOVi rahastamisel kasutada tegevuspõhise eelarve põhimõtet.
- Kirjeldada omatulude teenimise, eelarvestamise ja kasutamise üldine põhimõte.
- Täpsustada Vabariigi Valitsuse reservi moodustamise ja reservist vahendite eraldamise põhimõtteid.
- Kujundada investeringute, pikaajaliste kohustuste ja nendega seotud rahavoogude prognoosimine, planeerimine ja jälgimine tervikprotsessiks.
- Kirjeldada ja reguleerida maksimaalsete vahendite meetodika ja terminoloogia.

Probleemide lahendamisel tuleb analüüsida, millised põhimõtted on vaja sätestada seadusega, rakendusaktidega või juhistega.

## **9.3 Täpsustada KOVi rahastamissüsteemi, selgemalt kehtestada riiklike ülesannete rahastamise ulatuse määramise põhimõtted**

Punktis 1.2.3 kirjeldatud probleemide lahendamiseks kehtestada KOVi finantseerimist mõjutavad põhimõtted seadusega (PS § 157) ja detailid täpsustada määrusega. Tasandusfondi jaotuspõhimõtted kehtestatakse iga-aastase riigieelarvega ja toetusfondi jaotuspõhimõtted Vabariigi Valitsuse määruuses. Muudatus tähendab, et KOVi tulumaksu osa suuruse muutmine peab vähemalt kolm kuud enne uue eelarveaasta algust olema Riigikogus vastu võetud.

Kuna riigieelarve seaduse § 47 lg 1 ja § 48 lg 3 rakendamine on takerdunud, on otstarbekas muuta sõnastusi selliselt, et sätted oleksid rakendatavad, nt:

- kehtestada põhimõte, et kõik KOVi finantseerimise süsteemi puudutavad järgmise eelarveaasta muudatused õigusaktides peavad olema vastu võetud hiljemalt kolm kuud enne uue eelarveaasta algust välja arvatud kui KOV üleriigilise liiduga on kokku lepitud lühem tähtaeg;
- tasandusfondi jaotamise aluseks võetavad arvnäitajad määratakse seadusega (nt KOFS) ja tasandusfondi parameetrite omavahelised vahekorrad määratakse iga-aastases riigieelarves;
- toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad sätestatakse seadusega. Konkreetseid valemiteid seaduses ei sätestata, vaid jäävad toetusfondi määruusesse.

Finantseerimise aluseks olevate arvnäitajate sätestamine seaduses annab ühelt poolt selgust KOVile, mille alusel toetusi jaotatakse ning vähendab võimalust, et jaotuspõhimõtete suuremad muudatused oleksid ootamatud.

Tasandusfondi jaotuspõhimõtted kehtestatakse iga-aastase riigieelarvega ja toetusfondi jaotuspõhimõtted vabariigi valitsuse määrukses.

Riikliku ülesande finantseerimise ulatust mõjutavad põhimõtted kehtestada seadusega (PS § 157). KOVi täidetava riikliku ülesande kulude hüvitamisel peab seadusest selguma, missugused arv näitajad aluseks võetakse. Finantseerimise ulatuse määramiseks on vaja teada ühiku maksumust. Iga-aastases riigieelarves ei ole mõistlik iga ülesande puhul ühiku maksumust kehtestada, sest selle aluseks olevat ühe ühiku ajakulu võidakse jooksvalt muuta.

Riiklike ülesannete rahastamise põhimõtete muutmisel tuleb leida paindlik ja sobiv lahendus, mis vastab Riigikohtu 16.03.2010 lahendile nr 3-4-1-8-09, nt seaduse muudatusega võiks kavandada:

- riigieelarves määratakse igaks aastaks riikliku ülesande kulude hüvitamiseks ühe tunni maksumusele vastav hüvitise suurus, võttes arvesse tööjõu kulusid, töökoha kulusid, amortisatsiooni ning muid vajalikke näitajaid;
- ülesande täitmisega seotud ühe ühiku ajakulu määratakse toetusfondi määrukses;
- kui riigieelarves planeeritud vahenditest ei piisa jaotuspõhimõtetele vastavalt ja kehtestatud hüvitise määras vahendite jaotamiseks, kaetakse tekkinud vahe järgmisel eelarveaastal.

Riigieelarves on rahvastikuregistritoimingutega seonduvate ülesannete täitmise korraldamisega seotud kulude hüvitamiseks täpne loetelu koos vastavate summadega. Toimingute loetelu asemel võiks riigieelarvega kehtestada perekonnaseisu toimingute kuludele ühise tunni maksumuse ja eraldi maksumuse toimetulekutoetuse määramise jaoks. Ühe ühiku ajakulu võiks olla toetusfondi määrukses.

#### **9.4 Täiendada regulatsiooni ja suurendada põhiseaduslike institutsioonide iseseisvust eelarve koostamisel.**

Punktis 1.2.4 kirjeldatud probleemi lahendamiseks on vaja juriidilist analüüsi. Põhiseaduslike institutsioonide eelarve kujunemine, läbirääkimine, menetlusprotsess jm laiemad küsimused peaksid riigieelarve seaduses selgelt reguleeritud olema.

Riigieelarve seaduse 1999. aasta redaktsioonis on öeldud, et Vabariigi Valitsus ei kehtesta põhiseaduslikele institutsioonidele tegevuskulude norme ega määrasid (RES §10 lg 3). 2002. aastal võeti see erisus põhiseaduslikele institutsioonidele välja, seadusesse jäi alles erisus selle kohta, et Vabariigi Valitsusel ei ole õigust muuta eelarve projekti menetluses ja läbirääkimistes fikseeritud summasid. Alates 2020. aastast on riigieelarve seaduses põhiseaduslike institutsioonide eelarvetaotluste protsessi erisus vaid selles, et nende taotletud vahendite mahtude muutmise või vahendite väljajätmise korral Vabariigi Valitsuse tehtud muudatusi ja erimeelsusi koos põhjendustega esitatakse eelarvestrateegias (RES § 25<sup>1</sup> lg 3 p 12).

#### **9.5 Täpsustada Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide rolle eelarveprotsessis, mh leida tasakaal otsustuspädevuse ja paindlikkuse vahel**

Punktis 1.2.7 kirjeldatud probleemide lahendamiseks on vaja täiendavalt:

- analüüsida, millises ulatuses eelarveprotsess kirjeldatakse riigieelarve seaduses ja millises ulatuses rakendusaktides ning juhistes, sh hinnata tänaste rakendusaktide asjakohasust;
- töötada välja alternatiivsed võimalused ja saavutada laialdane kokkulepe, milline on tänases poliitilises kultuuris Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse roll riigi strateegilises planeerimises ja millised on võimalikud hoovad selle tagamiseks nii planeerimise kui aruandluse protsessis;
- analüüsida eelarveprotsessis ametkondlikuks kasutamiseks määratud dokumentide kooskõla läbivate põhimõtetelega;

- analüüsida tekstiparagrahvide kooskõla põhiseadusega, ja seda, millises ulatuses on asjakohane viia sätted riigieelarve seadusesse või valdkondlikku seadusesse.

Punktis 1.2.7 kirjeldatud probleemide lahendamiseks riigieelarve seaduses:

- täpsustada eelarveaastal kasutamata jäänud vahendite ülekandmise põhimõtteid. Alternatiivseks võimaluseks kirjeldatud probleemi lahendamiseks võiks olla kasutamata jäänud vahendite planeerimine jooksva aasta eelarvesse (nt eelarve muudatus, lisaelarve, luuakse eraldi säte);
- selgemini reguleerida Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri otsustuspädevus eelarve muutmise protsessis.

## 9.6 Täiendada eelarve täitmise, finantskontrolli ja finantsriskide juhtimise regulatsiooni

Punktis 1.3 kirjeldatud probleemi lahendamiseks on vaja täiendavaid analüüse, sh:

- analüüsida jooksva aasta riigieelarve täitmise prognoosimise protsesse eesmärgiga parandada prognoosi kvaliteeti;
- riigi rahavoogude paremaks juhtimiseks tuleb tõhustada nii tulude kui ka kulude prognoosi, sisse seada kassapõhised prognoosid ja analüüsida, missugust ning missuguse sagedusega infot on vaja asutustelt koguda rahavoogude kvaliteetseks prognoosimiseks;
- analüüsida terviklikku planeerimis- ja aruandlustsükli eesmärgiga kasutada planeerimisprotsessis võimalikult värsked eelarve täitmise andmeid;
- täpsustada stabiliseerimisreservi eesmäärke ja kasutuselevõtu võimalusi, et tagada selle kasutamise võimalus ka kriisiga mitteseotud eelarvepuudujäägi finantseerimiseks. Alternatiivina kaaluda stabiliseerimisreservi liitmist likviidsusreserviga;
- analüüsida eelarvereeeglite asjakohasust ja piisavust COVID ja Ukraina kriisi kogemuste valguses;
- analüüsida, kas riigieelarve täitmise jälgimise säte (RES § 75) ja sisekontrolli puudutav säte (RES § 76) on eesmärkide tagamiseks piisavad.

## 10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Riigieelarve seaduse muutmisevajadus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, kuid muudatused arvestavad nendega.

**Mitmete muutmissettepanekute kaalumisel on vaja hinnata nende puutumust põhiseadusega.**

### Muutmissettepanek 9.2.a, riigieelarve tekke- ja kassapõhine arvestusprintsip

Riigikogu võtab iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve (PS § 115). Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (2017, lk 765) märgitakse, et põhiseaduse sõnastuse järgi on võimalik eelarve koostada nii kassa- kui ka tekkepõhise arvestusprintsipi alusel. Uues kommenteeritud väljaandes öeldakse, et alates 2017. aastast koostatakse Eestis riigieelarvet tekkepõhiselt, mis tagab parema ühilduvuse finantsaruandluse ja -statistikaga<sup>42</sup> (2020, lk 823).

### Muutmissettepanek 9.2.c, omatulude teenimise, eelarvestamise ja kasutamine

Põhiseaduse järgi sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus (PS § 113). Loetelus puuduvad omatulud, kuid selle paragrahvi kohta öeldakse põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes järgmist:

- paragrahvi tuleb tõlgendada võimalikult laialt, st viidatud paragrahv hõlmab kõiki muid avalik-õiguslikke makse ja tasusid. (kommentaar nr 9 lk 816)

<sup>42</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020 <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>

- kuigi riigilõivu eesmärk on riigi tehtud toimingute kulude hüvitamine, ei pea riigilõivu suurus alati olema ranges vastavuses toimingute kuludega. (kommentaar nr 13 lk 817)
- riiklikuks lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Riiklike lõivude hulka kuuluvad näiteks FISis sätestatud järelevalvetasu, mitmetes seadustes ettenähtud tasud teatud toimingute, elektrooniliste registrite kasutamise, avaliku asja (teed, sillad, tunnelid) kasutamise eest või avaliku võimu poolt osutatud teenuste eest, mis ei allu eraõiguslikule regulatsioonile (nt õppemaks riiklikus õppeasutuses). (kommentaar nr 14 lk 818)

### **Muutmisettepanek 9.3, KOVi riiklike ülesannete rahastuse aluste täpsustamine**

Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (PS § 154).

### **Osa muutmisettepanekust 9.5, ülekantud vahendite lisamine eelarvesse**

Põhiseaduses antakse luba teha igal kuul kulutusi kuni ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest juhul, kui Riigikogu ei ole eelarveaasta alguseks riigieelarvet vastu võtnud (PS § 118). Riigieelarve seaduses täpsustatakse, et üht kaheteistkümnendikku arvestatakse eelmise aasta riigieelarve järgi (RES § 42 lg 1), mitte tegelike kulutuste järgi. Säte välistab ülekantud vahendite arvelt kulutuste tegemise, kuid praegu kehtivad rakendusaktid ei võimalda arvestuse pidamist eelmisest eelarveaastast üle kantud vahendite kohta. Põhiseaduse mõte oleks paremini tagatud juhul, kui vajalikud muudatused tehakse jooksva aasta riigieelarves, st selleks tuleks muuta riigieelarve seaduse §-i 43.

### **Osa muutmisettepanekust 9.5, eelarveotsuste läbipaistvus**

Eelarve menetlusdokumentide avalikustamise ettepaneku kaalumisel tuleb silmas pidada, et Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti (PS § 96). Vabariigi Valitsuse reglemendi<sup>43</sup> järgi tagab Riigikantselei koostöös ministeeriumidega avalikkuse teavitamise Vabariigi Valitsuse otsustest ja tegevustest (VVR § 24 lg 1).

## **Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

VTKs käsitletud probleemistiku lahendamise eesmärk on võimalikult selge ja kvaliteetne riigi finants- ja strateegiline juhtimine planeerimisest aruandluseni. Selleks on vaja täpsustada seadust ning rakendusakte.

VTKs välja toodud võimalikud regulatiivsed muudatused mõjutavad eeskätt üht valdkonda: riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldust. Seetõttu on mõju hindamisel kirjeldatud peamise sihtrühmana riigiasutusi, kohalikke omavalitsusi, Vabariigi Valitsust ja Riigikogu. Võimalikud muudatused ei mõjuta siiski riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldust, vaid nende asutuste finants- ja strateegilise juhtimisega seotud protsesse.

Muudatuste tulemusel muutub riigieelarve ja sellega seotud õigussüsteem selgemaks ja arusaadavamaks ning HÖNTE mõistes ei kaasne sellega ühiskonna tasandil olulist mõju. **Mõju ulatust**

<sup>43</sup> Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ (VVR)

**sihtrühma jaoks on VTKs hinnatud oluliseks juhul, kui neljast kriteeriumist (ulatus, avaldumise sagedus, sihtrühma suurus, ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk) on üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks on saanud hinnangu „keskmine“.**

### 11.1 Kavandatav muudatus 9.1

#### **Selgemalt kirjeldada strateegiline raamistik ning eelarveprotsessis paremini seostada strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine**

Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise selge ning läbipaistev raamistik võimaldab siduda strateegilised sihid ja arengukavade eesmärgid, samuti võimaldab kergemini hinnata eelarveliste vahendite kasutamise tõhusust nii tulemusaruandluse kui ka tõhustamiskavade elluviimise kaudu.

Kavandataval muudatusel on oluline mõju riigi strateegilisele ja finantsjuhtimisele. See võimaldab riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel keskenduda tulemusvaldkondade ja programmide eesmärkide saavutamisele ning nende eesmärkide saavutamiseks vajalike teenuste arendamisele ja planeerimisele. Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsess keskendub edaspidi programmidele ning avaliku sektori teenuste mahtude ja maksumuse planeerimisele.

**Mõju valdkond:** sotsiaalne, sh demograafiline

**Muudatusest mõjutatud sihtrühm:** Eesti elanikkond

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on keskmine (riigieelarve ja tema koostamise metoodika mõjutab mh kaudselt tervishoiuteenuste ja hoolekandeteenuste kättesaadavust ja pakkumist, samuti leibkondade ja erinevate sotsiaalsete rühmade toimetulekut);
- mõju avaldumise sagedus on keskmine (mõju avaldub riigieelarve planeerimisele uue seaduse rakendamisel, on seejärel püsiva mõjuga);
- kaudselt mõjutatud sihtrühm on suur (kogu Eesti elanikkond, samuti nt tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande teenuste pakkujad);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (riigieelarve parem planeerimine vähendab tervishoiu- ja hoolekandeteenuseid mõjutavate riskide ja ootamatute muutuste tõenäosust)

Muudatused parandavad strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalike programmide planeerimist ning programmide eelarvete tulemuslikumat kasutamist. Seetõttu toetab muudatus ka sotsiaalselt oluliste valdkondade, sh tervise ja heaolu, aga ka hariduse ja kultuuri valdkondade strateegiliste eesmärkide saavutamist ning elanike toimetulekut.

**Mõju valdkond:** majandus

**Muudatusest mõjutatud sihtrühm:** Eesti elanikkond ja ettevõtted

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on keskmine (riigieelarve ja tema koostamise metoodika mõjutab investeerimisotsuseid, samuti ettevõtluskeskkonda);
- mõju avaldumise sagedus on keskmine (mõju avaldub riigieelarve planeerimisele uue seaduse rakendamisel, on seejärel püsiva mõjuga);
- kaudselt mõjutatud sihtrühm on suur (riigieelarve ja selle planeerimise täpsus mõjutab Eesti ettevõtteid);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (riigieelarve parem planeerimine vähendab ettevõtluskeskkonda mõjutavate riskide ja ootamatute muutuste tõenäosust).

Selge ja läbipaistev riigi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise raamistik parandab investeerimisotsuseid ning sellest tulenevaid majanduslikke otsuseid. Samad põhimõtted, sh stabiilne ja prognoositav riigi finantsraamistik on oluline ka pikaajalisi investeeringuid toetava ettevõtluskeskkonna hoidmisel ning ettevõtete tegevuse toetamisel. Eriti oluline on eelarvepoliitika

stabiilsus ning ettevõtluse arendamist toetavate programmide tõhusus väikeettevõtlusele ja alustavatele ettevõtetele.

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Mõju sihtrühm:** riigiasutused ja kohalikud omavalitsused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on suur (eelarve koostamine on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste üks peamisi ülesandeid);
- mõju avaldumise sagedus on suur (riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsess on igaaastane);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (riigieelarve seadus mõjutab kõiki riigiasutusi ja kohalikke omavalitsusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamine vähendab oluliselt riigieelarve planeerimise vigu).

Kavandatud muudatus mõjutab positiivselt strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise protsessi riigiasutustes. Strateegilise ja finantsjuhtimise selge ja üheselt arusaadav raamistik ning täpne terminoloogia muudab riigiasutuste strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise tulemuslikumaks ja vastutusvaldkonnad ja -tasandid selgemaks. Tulemustele suunatud finantsjuhtimise selge, põhjendatud ja järjepidev aruandlus võimaldab jälgida tegevuspõhise riigieelarve eesmärkide saavutamist ning langetada õigeaegseid juhtimisotsuseid. Suureneb programmide finantsplaanide ja eelarvete koostamise täpsus ning lihtsustub lisataotluste protsess. Väheneb vajadus eelarve muudatusteks ja lisaelarve koostamiseks.

**Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele:** otsest mõju riigieelarve tuludele ja kuludele ei ole, eelduslikult kasutatakse riigieelarve vahendeid tulemuslikumalt. Kavandatud muudatuste positiivne mõju elanike majanduslikele otsustele ja ettevõtluskeskkonnale võib omada kaudset mõju ka riigieelarve tulude stabiilsusele. Eelnõul on seega positiivne mõju riigi finantsjuhtimise kestlikkusele keskmises ja pikemas perspektiivis.

## 11.2 Kavandatav muudatus 9.2

**Vajadusel täiendada riigieelarve arvestuspõhimõtteid, üle vaadata nõuded riigieelarve ülesehitusele ja seletuskirjale**

Muudatuste mõjud on kirjeldatud osades alajaotuste a–f kaupa.

**Kavandatav muudatus 9.2 a. Riigieelarvele arvestusprintsiiibi kehtestamine**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** juhul, kui kehtivat praktikat ei muudeta ja täpsustatakse õigusnorme, siis on muudatuse mõju ebaoluline. Muudatuse mõju on oluline juhul, kui muudetakse praegust praktikat, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi, kuid ei puuduta nende kui asutuse korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühekordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (tekib ajaline kokkuhoid ja suureneb selgus).

Sõltuvalt sellest, millises ulatuses kehtivat praktikat muudetakse, mõjutab muudatus eelarve planeerimisel riigiasutusi ja sellest tulenevalt tehniliste parameetrite muutmist Riigi Tugiteenuste Keskuses, nt eelarveaasta investeeringute kassapõhise arvestusprintsiiibi puhul tuleb:

- riigiasutusel planeerida investeeringute eest tasumise rahavoog koos käibemaksukuluga;
- Riigi Tugiteenuste Keskusel muuta seoseid eelarve kontoga jm tehnilisi parameetreid.

Praegust praktikat muutvaks võib koos arvestusprintsipi korrastamisega pidada tulemust, kui piiratakse eelmise eelarveaasta eelarve muutmise aega.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** muudatus ei avalda mõju eelarve tuludele ja kuludele.

## **Kavandatav muudatus 9.2 b. Riigieelarve ülesehituse kehtestamine arvestades erinevaid liigendusvajadusi**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused, Vabariigi Valitsus, Riigikogu, kohalikud omavalitsused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi ja protseduuriliselt Vabariigi Valitsust ja Riigikogu, kuid ei puuduta nende kui asutuste/institutsioonide korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on keskmine (sagedasem riigieelarve muutmine toob kaasa suurema töökoormus eelnõude ettevalmistamisel ja menetlemisel);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi ja protseduuriliselt Vabariigi Valitsust ja Riigikogu);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine (protseduurid võivad pikeneda).

Erinevate muudatusettepanekute mõju

- 1) Riigieelarves kajastuvad kõik kasutada olevad vahendid.** Eelarveandmete jooksva täpsuse huvides peaks Riigikogul igal aastal vastu võtma lisaelarve või eelarve muudatuse, mis sisuliselt korrigeerib esialgset riigieelarvet, st ei lisandu täiendavaid vahendeid. Eelarve muutmine loob Riigikogu jaoks võimaluse saada ülevaade tegelikest eelarveaastal kasutada olevatest vahenditest, kuid võib suurendada töökoormust, sh ajakulu eelnõude ettevalmistamiseks, menetlemiseks ja vastuvõtmiseks riigiasutustes, Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus. Täiendavat analüüsi vajab ebasoovitava mõjuna võimalik olukord, mille puhul jäävad tehingud toppama oodates uut seaduslikku alust.
- 2) Riigieelarve esitamine erinevate liigenduste kaupa** (nt majanduslik, administratiivne, tegevuspõhine) suurendab eelarvest arusaamist. Erinevad liigendused on võimalik esitleda eelarve lisana, seetõttu on võimalik nende detailsust suurendada. Muudatus ei avalda mõju tööprotsessile, sest vajalikud andmed selliseks riigieelarve esitamiseks on olemas. Muudatuse kaalumisel tuleb analüüsida eelarve piirmäärade asukohta ja esitlusviisi. Juhul kui muudetakse koondeelarve esitlusviisi püsiva ja muutuva tegevuse järgi (nt põhitegevus, investeerimistegevus), siis on võimalik eelarves välja tuua, kuidas põhitegevuse tulud katavad põhitegevuse kulusid, milline on investeerimistegevuse tulemit olulisi finantsandmeid. Sellise muudatuse puhul on oluline analüüsida, kas ja kuivõrd oleksid mõjutatud valitsemisalade eelarved.
- 3) Terminoloogia täpsustamisega** (nt riigieelarvest vahendite eraldamise asemel eelarve limiitide avamine) muutub seadusest arusaamine selgemaks. Olulist mõju ega töökoormuse kasvu selle muudatuse puhul ei kaasne.
- 4) Riigieelarve seletuskirja sidusus.** Siduv seletuskiri annaks Riigikogu liikmele ja avalikkusele kindla teadmise ja selguse, kuidas riigieelarve vahendeid kasutatakse. Siduva seletuskirja puhul võib tekkida soov selle detailsuse vähendamiseks, st ka riigieelarve läbipaistvus ja riigieelarvest arusaadavus võib väheneda. Siduva seletuskirja kasutuselevõtmine eeldab uute tööprotsesside väljatöötamist ja võib tähendada töökoormuse kasvu valitsemisalades ja Rahandusministeeriumis.

- 5) **KOVi tegevuspõhine vaade.** KOVi rahastamiseks tegevuspõhiselt tuleb luua uus tulemusvaldkond ja leppida kokku teenuste arendamise mõõdetavad eesmärgid. Eelnevad põhimõttelised kokkulepped tuleb saavutada mh üleriigilise omavalitsusliiduga. KOVi sisemisi protseduure ega finantsjuhtimist kavandatav muudatus ei puuduta, sest KOV tasandil ei ole plaanis rakendada riigieelarvega sarnaseid tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtteid.

**Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele puudub.** Kõige rohkem võib riigieelarve tulude ja kulude mahtu mõjutada esimene muudatusettepanek, kuid sisuline mõju riigieelarvele puudub. Ka praegu kasutatakse eelmisest eelarveaastast kasutamata jäänud vahendeid järgmisel eelarveaastal. Kasutamine kajastub riigieelarve täitmise aruandes. Eelarveaastal kasutamata jäänud vahendite kohta loe [punktist 11.5](#).

### **Kavandatav muudatus 9.2 c. Omatulude teenimise, eelarvestamise ja kasutamise üldine põhimõtete kirjeldamine**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** Juhul, kui kehtivat õigusnorme ei muudeta, siis on muudatuse mõju ebaoluline.

Muudatuse mõju on oluline juhul, kui muudetakse kehtivaid õigusnorme, sest:

- mõju ulatus on keskmine (puudutab kõiki riigiasutusi, kuid eriti ei puuduta nende kui asutuste korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühekordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (suureneb selgus).

Riigiasutusel tuleb ümber vaadata arvestuspõhimõtted, mille järgi on tulud planeeritud. Asutusel võib kaduda huvi (sellises ulatuses) teenuse pakkumiseks. Praegu määravad asutused ise pakutava teenuse hinna, muudatuse tulemusena võivad seni kehtinud hinnakujundamise põhimõtted muutuda.

Omatulude teema käsitluses on oluline hinnata, kuidas need suhestuvad teenustesse, st peab säilima olukord, kus on võimalik esitada teenuse maksumus kulude järgi ja lisanduma võimalus siduda omatulud teenustega.

Täiendavalt tuleb omatulude teemale lahenduste otsimisel arvestada nende seost valitsemisala eelarve lähtetingimustes maksimaalsete vahenditega, st kas maksimaalsed vahendid tähendavad kogu kasutada olevate vahendite mahtu või ainult riigieelarvest saadavate katteallikate arvelt tehtavaid väljaminekuid.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** mõju on väike. Tulud majandustegevusest (omatulud) moodustavad keskmiselt 2% riigi kogutuludest ja muudatuse tulemusel riigieelarve tulud ega kulud oluliselt ei muutu.

### **Kavandatav muudatus 9.2 d. Vabariigi Valitsuse reservi moodustamise ja reservi kasutamise põhimõtete täpsustamine**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** Vabariigi Valitsus, riigiasutused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab Vabariigi Valitsust ja kõiki riigiasutusi, kuid ei puuduta nende kui asutuste korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühekordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab Vabariigi Valitsust ja kõiki riigiasutusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine (suureneb selgus, kuid võib olla piirav).

Reservide planeerimise ja nende eraldamise korra täpsustamine parandab reservidega seotud protseduuri läbipaistvust ja selgust. Vabariigi Valitsuse reservi moodustamine kindla protsendi või maksimaalse protsendi järgi võimaldab ühetaolist eelarve planeerimist, kuid võib eriolukordade korral osutada piiravaks. Samuti võib Vabariigi Valitsusel olla tänase praktikaga võrreldes piiratum võimalus rahade eraldamiseks (nt juhul, kui objekti eeldatav valmimisaeg ületab eelarveaastat). Protseduuride muutmise võib mõningal määral suurendada töökoormust ministeeriumi valitsemisalades ja Vabariigi Valitsuses juhul, kui eraldisi võib otsustada ainult jooksva eelarveaasta kohta ning tegevuse ja vajaliku rahastuse jätkumisel järgmisel eelarveaastal tuleb sisuliselt sama otsus vastu võtta.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** muudatus ei avalda mõju riigieelarve tuludele ja kuludele.

#### **Kavandatav muudatus 9.2 e. Investeeringute, pikaajaliste kohustuste ja nendega seotud rahavoogude prognoosimise, planeerimise ja jälgimise tervikprotsessi kujundamine**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused, Vabariigi Valitsus, Riigikogu

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi ning protsessis ka Vabariigi Valitsust ja Riigikogu, kuid ei puuduta nende kui asutuste korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühekordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi ning protsessis ka Vabariigi Valitsust ja Riigikogu);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine (suureneb selgus, kuid võib suurened töökoormus ja väheneda paindlikkus).

Regulatsiooni selgus on vajalik riigiasutuste igapäevatoimingute jaoks, samuti Riigikogus riigieelarve üle otsustamiseks. Tekib ülevaade pikaajaliselt võetud kohustuste plaanist, mis võimaldab Riigikogul aru saada, kui palju planeeritavast eelarvest on juba on kohustustega kaetud. Samuti tekib selgem ülevaade tervikuna otsustatud investeeringutest, sh nende hetkeseisust. Muudatusega tagatakse kindlus, et valitsemisalades ja asutustes on selge ja ühetaoline ülevaade võetud kohustustest.

Täiendavate andmete lisamine riigieelarvesse või eelarvestrateegiasse toob kaasa töökoormuse kasvu eelkõige riigiasutustes juhul, kui seni ei ole tekkepõhise eelarve kõiki osi (kohustused, rahavood) eelarvestatud.

Juhul kui muutuvad kohustuste võtmise otsustusõigused (minister, Vabariigi Valitsus, Riigikogu), siis võib väheneda tehingute tegemisel paindlikkus (nt minister ei saa enam võtta kohustusi kuni 50% ministeeriumi valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta rahastamiskava piirmääraga vahenditest ning otsused tuleb teha Vabariigi Valitsuses või Riigikogus).

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** muudatus ei avalda mõju riigieelarve tuludele ja kuludele.

#### **Kavandatav muudatus 9.2 f. Maksimaalsete vahendite terminoloogia ja esitamise meetodika kirjeldamine ja reguleerimine**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi, kuid ei puuduta nende kui asutuste korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühekordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike (suureneb selgus).

Mõju on eelkõige protseduuriline. Paraneb arusaadavus ja selgus eelarveprotsessis tervikuna.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** muudatus ei avalda mõju riigieelarve tuludele ja kuludele.

### 11.3 Kavandatav muudatus 9.3

**Täpsustada KOVi rahastamissüsteemi, selgemalt kehtestada riiklike ülesannete rahastamise ulatuse määramise põhimõtted**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** kohalikud omavalitsused, ministeeriumid

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus rahastamissüsteemi muutmisel on keskmine (KOV-i jaoks on rahastamissüsteemi stabiilsus oluline põhimõte, mis tagab iseseisva eelarve põhiseaduslikkuse garantii täitmise. Samas on reeglid juba riigieelarve seaduses olemas ning kavandavad muudatused on täpsustused);
- mõju ulatus riiklike ülesannete rahastamise täpsustamisel on väike (riiklike ülesannete kulude osakaal on väga väike. Plaanitavad muudatused täpsustavad riigieelarve seaduses juba kehtestatud reegleid);
- mõju avaldumise sagedus mõlema muudatusettepaneku puhul on väike (reeglina on KOVi rahastamissüsteemi muudatused KOV-idega läbi räägitud ja need on piisava ajavaruga ette teada. KOVi rahastamissüsteemi stabiilsuse üle võib vaidlusi tulla äärmuslikus olukorras ning seadus peab andma raamistiku, kuidas sellist olukorda lahendada KOVi enesekorralduse õigust minimaalselt riivates);
- mõjutatud sihtrühma suurus mõlema muudatusettepaneku puhul on suur (puudutab kõiki kohalikke omavalitsusi, Rahandusministeeriumi ja ministeeriume, kes tegelevad KOVi toetusfondi rahade 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 rahastamispõhimõtteid muuta, aga seaduse sätted ei võimalda seda teha).

Muudatus tähendab, et KOVi tulumaksu osa suuruse muutmine peab olema vähemalt kolm kuud enne uue eelarveaasta algust Riigikogus vastu võetud. KOV-ile on mõju positiivne, sest väheneb võimalus rahastamissüsteemi ootamatuteks muudatusteks. KOVi finantseerimise üldpõhimõtted riigieelarve seaduse tasandil ei oma regionaalset mõju. Regionaalne mõju tekib konkreetsete vahendite eraldamisel.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele ei ole.**

### 11.4 Kavandatav muudatus 9.4

**Täiendada regulatsiooni ja suurendada põhiseaduslike institutsioonide iseseisvust eelarve koostamisel**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki põhiseaduslikke institutsioone, kuid ei puuduta nende kui institutsioonide korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on väike (ühelikordne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki põhiseaduslikke institutsioone);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

Muudatus võib mõjutada otsustusprotsessi, st kas Vabariigi Valitsus menetleb põhiseaduslike institutsioonide esitatud lisataotlusi või esitab Riigikogule põhiseaduslike institutsioonide taotletud eelarvemahud nende üle otsustamata.

**Mõju riigieelarve kuludele ja tuludele:** muudatus ei avalda olulist mõju riigi riigieelarve kuludele. On võimalik, et edaspidi suurenevad põhiseaduslike institutsioonide eelarved varasemast kiiremini või erinevalt ministeeriumide valitsemisaladest, kuid nende osakaal riigieelarve kogukuludest on väike.

#### 11.5 Kavandatud muudatus 9.5

**Täpsustada Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide rolle eelarveprotsessis, mh leida tasakaal otsustuspädevuse ja paindlikkuse vahel.**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** Riigikogu, Vabariigi Valitsus, riigiasutused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi ja protseduuriliselt Vabariigi Valitsust ja Riigikogu, kuid ei puuduta nende kui asutuste/institutsioonide korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on keskmine (sagedasem riigieelarve muutmine toob kaasa suurema töökoormus eelnõude ettevalmistamisel ja menetlemisel);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi ja protseduuriliselt Vabariigi Valitsust ja Riigikogu);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine (protseduurid võivad pikeneda).

Muudatuse mõju on eelkõige selguse loomises otsustustasandite vahel (Riigikogu, Vabariigi Valitsus, minister). Kui muudatuse tulemusena väheneb ministri paindlikkus eelarvet muuta, siis senisega võrreldes võib kitseneda võimalus tegevuste elluviimiseks, ise muudatuste tegemise asemel tuleks esitada taotlused kas Vabariigi Valitsusele või Riigikogule ja protseduur pikeneb. Vastupidisel juhul ei saa Riigikogu eelarvele kaasa rääkida. Riigikogu peab saama täita oma põhiseadusest tulenevat ülesannet, kuid see ei saa olla detailsuses, mis takistaks tegevuste elluviimist.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** muudatus ei avalda mõju riigieelarve tuludele ja kuludele.

#### 11.6 Kavandatud muudatus 9.6

**Täiendada eelarve täitmise, finantskontrolli ja finantsriskide juhtimise regulatsiooni**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** muudatuse mõju on oluline, sest:

- mõju ulatus on väike (puudutab kõiki riigiasutusi, kuid ei puuduta nende kui asutuste korraldust);
- mõju avaldumise sagedus on keskmine (muudatuse sisseseadmisel suurem töökorralduslik muudatus, edaspidi regulaarne);
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur (puudutab kõiki riigiasutusi);
- ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine (esialgu võib suureneda töökoormus).

**Riigieelarve täitmise** pidevat jälgimist (aruandlust) peab toetama infotehnoloogiline lahendus. Praegu kasutusel olevad süsteemid SAP BO ja SAS VA ehk KAIS võimaldavad eelarve täitmise kohta saada õigeaegseid aruandeid, parandada on vaja protseduure (andmete detailsus, õigeaegsus jms). Protseduuride muutmine, sh täitmise andmete igakuine mudeldamine, andmete õigsuse kontrolli

kiirendamine võib muuta asutustes ja ministeeriumides sisemist töökorraldust, tähtaegu vms. Muudatus on pigem põhimõtteline, mis toetab riigieelarve vahendite kasutamise tulemuslikkust.

**Prognooside tõhustamiseks** on vajalik täiendada valitsussektori asutustelt saadavate prognoosi sisendandmeid. Rahandusministeerium kasutab kulude prognoosi sisendiks asutuste finantsplaane/rahastamiskavasid, mis praegu esitatakse vaid tekkepõhiselt. Tõenäoliselt on oluline täiendada majandusprognoosi sisendit kassapõhiste prognoosidega, eriti oluline on see investeringutega seotud tegelike rahavoogude prognoosimiseks. Juhul kui majandusliku sisu kõrval peaksid prognoosid olema ka tegevuspõhises vaates oleks muudatus äärmiselt suur. Ka ainult kassapõhiste andmete lisamise mõju on oluline, kuna puudutab paljude asutuste finantsjuhtimist ning tööde planeerimist. Ebasoovitava mõjuna võib esialgu kaasneda muudatusega tingitud töökoormuse tõus.

**Stabiliseerimisreservi** liitmine likviidsusreserviga lihtsustab reservide kajastamist ja seiret raamatupidamises ning likviidsete vahendite finantsjuhtimist. Stabiliseerimisreservi summa võrra saab riik vähem laenu võtta.

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** mõju suurust rahalises vääringus on keeruline hinnata. Täpsemalt juhitud rahavood, mille tulemusel riik hoiab kokku finantskuludelt võiks tähendada tänase stabiliseerimisreservi suuruse ja turuolukorra juures 0,4 kuni 4 miljonit eurot aastas. Prognoosideks täiendavate sisendandmete saamiseks võivad riigiasutused töökoormuse mõningase kasvu tõttu tuua välja vajaduse täiendava rahastamise järele. Positiivse mõjuna saab tuua täpsemalt juhitud rahavood, mille tulemusel riik hoiab kokku finantskuludelt.

**Analüüs sisekontrolliga seotud regulatsiooni piisavuse kohta.**

**Mõju valdkond:** riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

**Muudatustest mõjutatud sihtrühm:** riigiasutused

**Mõju olulisus:** sõltub sellest, kas ja kuivõrd olemasolevat süsteemi muudetakse. Väljapakutava finantskontrollisüsteemi (kui sisekontrollisüsteemi ühe osa) ja selle eesmärgi ning tulemusliku rakendamise sätte piisavuse analüüsi raames tuleb täpsemalt hinnata selle avalduvat mõju riigiasutuste korraldusele. **Eelduslikult on tegemist võrdlemisi väikeste mõjudega riigiasutuste isikkoosseisule ja vahetule töökorraldusele.**

**Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele:** Eelduslikult on tegemist võrdlemisi väikeste otseste mõjudega riigieelarve püsikuludele, kus peamiseks kulukomponendiks finantskontrollisüsteemi tulemusliku toimivuse tagamisega seotud ametikohtadega seonduvad kulud. **Otsesed mõjud riigieelarve tuludele puuduvad.** Kaudseid mõjusid riigieelarve tuludele ja kuludele, millised tulenevad riigi sisekontrollisüsteemide paremast toimimisest, sh võimalike vigade ja väärkasutuste vältimisest, ei ole siinkohal võimalik hinnata, kuid riigirahanduse läbipaistvuse ja usaldusväarsuse seisukohast on need väga olulise põhimõttelise tähtsusega.

## 12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Riigieelarve seaduse võimalikud muudatused ei puuduta ettevõtete ja/või kodanikke.

### 13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatustega ei kaasne olulisi muudatusi riigi ja kohaliku omavalitsuse kuludes ega tuludes. Täpsem suurus sõltub valitud lahendustest ning muudatusest tingitud kulud ja tulud selgitatakse välja eelnõu koostamise käigus.

### 14. Edasine mõjude analüüs

Nende muudatuste mõjusid, millega soovitakse kehtestada riigieelarve selgem reeglistik, analüüsitakse uuesti peale lõplike lahendusettepanekute kokkuleppimist. Seaduse eelnõu ettevalmistamise käigus täpsustatakse võimaluse korral sihtrühmade suurusi ning muudatuste mõju ja vajalikkust.

## Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### 15. Valitav lahendus

Kuna VTK kirjeldab probleeme ja ei sisalda lõplikke lahendusettepanekuid, siis ei ole koostamise käigus otsustatud, millises ulatuses on vaja riigieelarve seadust muuta. Eeldatavalt ei nõua muudatuste hulk uue tervikseaduse väljatöötamist.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	ei
15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	jah
15.3 Selgitus	eeldatavalt ei ole muudatusi sedavõrd palju, et peaks töötama välja uue seaduseelnõu

### 16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

KOVile rahastamismudeli muutmise ja riiklike ülesannete rahastamise aluste muutmisel võib olla vajadus muuta KOFSi ning toetusfondi jaotamise aluseks olevate arvnäitajate jaoks teisi valdkondlikke seadusi, nt põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (PGS), koolieelse lasteasutuse seadust (KELS), looduskaitse seadust (LKS). Seaduste muutmise tõttu võib tekkida vajadus muuta Vabariigi Valitsuse 06.02.2012 määrust nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ ja kehtestada määrus tasandusfondi detailsete põhimõtete kohta.

Muus osas ei ole VTKga kavandatud teiste seaduste muutmist. Võimalikud muudatused teistes seadustes selguvad lõplike lahendusettepanekute käigus.

Koos riigieelarve seaduse muutmisega võib olla vajadus muuta Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrust nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ ja määrust nr 117 „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ ning rahandusministri 27.12.2021 määrust nr 50 „Eelarveklassifikaator“.

Sõltuvalt lahendusettepanekutest võib olla vajadus muuta Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määrust 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“.

#### **17. Edasine kaasamisplaan – keda, millal ka kuidas kaasatakse**

VTK saadetakse kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eelarvenõukogule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule ja õiguskantslerile ning teadmiseks Riigikogule. Seaduse muutmiseks luuakse töörühmad, kuhu kaasatakse ministriumide esindajad, riigieelarve ja strateegilise juhtimise eksperdid, esindajad Justiitsministeeriumist, Eelarvenõukogust, Eesti Linnade ja Valdade Liidust ning teised huvitatud osalised.

#### **18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg**

Riigieelarve seaduse muutmise mõjusid analüüsitakse veel kord eelnõu ettevalmistamise käigus. Lõplik mõjuanalüüs valmib peale seaduse muudatuste kokkuleppimist eeldatavalt aastal 2024.

#### **19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse kontseptsioon)**

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja järgi (HÕNTE §1 lg 3) tuleb peale VTK koostamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist koostada õiguslikke valikuid kajastav kontseptsioon juhul, kui kavandataval seaduseelnõul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus. Kuivõrd riigieelarve seaduse muutmise eesmärk ei ole kavandada Eesti õiguskorras põhimõtteliste muudatuste tegemist, siis seaduse eelnõu kontseptsiooni ei ole kavas koostada. VTKga kavandatavate muudatustega täpsustatakse või täiendatakse riigieelarve seadust ulatuses, mis on vajalik riigieelarve ja sellega seotud protseduuride selguseks.

<b>20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg</b>	2024
<b>21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg</b>	2025
<b>22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed</b>	Ingrid Niid (611 3095, ingrid.niid@fin.ee), Eneken Lipp (611 3190, eneken.lipp@fin.ee)