

Riigieelarve baasseaduse koostöökogu

04.04.2024

Töörühm

- Juta Maar (RTK)
- Juhan Anupõld (RM)
- Sven Kirsipuu (RM)
- Kairit Eha (RM)
- Seine Kichno (Riigikogu)
- Merju Künnapuu (KuM)
- Kristi Urmann (JuM)

Korralduslikku

- Salvestame
- Kommunikatsioon konsensuslikel teemadel lahendussuundadest

Eelteade

- **18. aprillil** esitletakse eelarve täitmise ja finantsdistsipliini töörühma lahenduseettepanekuid. Koostöökogu juhhib Kadri Klaos.
- Töörühma protokollidega saab tutvuda Google docs´is (sama link, mis oli Koostöökogu kutses)

Päevakord

1. Eelmise aasta liigenduse muutmine
2. Toetuste planeerimine
3. Investeeringute planeerimine
4. Avaliku sektori sisesed tehingud
5. Ülekandmine

Eelmise aasta liigenduse muutmine

Eelmise aasta liigenduse muutmine

Probleem VTKs: 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 /.../. See on toonud kaasa olukorra, kus eelarve liigendust soovitakse muuta ka peale eelarveaasta lõppemist.

- Riigieelarve koostatakse ühe eelarveaasta kohta (RES § 27 lg 1)
- Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril (RES § 27 lg 2)
- Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne: Ühtlasi on valitsuse otsustada, kas koostada riigieelarve tekke- või kassapõhiselt

Töörühma lahendusettepanek:

- Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril.
- **Riigieelarve koostatakse ühe eelarveaasta kohta. Otsuseid riigieelarve täiendava liigendamise või ettenägematute kulude katmise kohta võib riigieelarve tekkepõhisusest tulenevalt teha kalendriaastale järgneva kahe kalendrikuu jooksul.**

Täiendav liigenduse vajadus võib tekkida reservi eraldustel, kui täpne kulusumma selgub aasta alguses (nt elanikele elektrikulu katmine). Täiendava liigendamise luba kehtib ka ministrile.

Toetuste planeerimine

Probleemikirjeldus

Probleem VTKs: Toetuste andmise põhimõtted, sh eelarvesse planeerimise ajastus vajavad ülevaatamist

- Toetusi antakse sageli väga pikaaegsetele projektidele, mille **tekkepõhine täitmine tekib eelarvesse alles teisel-kolmandal aastal või veelgi hiljem**. Samas pole sihtasutused nõus avatud taotluste voorude või hangetega enne alustama, kui vahendid ei ole eelarvesse kinnitatud. Kuid esimesel aastal kulub suur osa ajast toetusmeetme disainimisele ja vastavate dokumentide väljatöötamisele, tekkepõhiste kuludeni väga ei jõuta. Nii tekib kogu projekti eelarve täitmisesse nihe - kulud tekivad järgmistes eelarveaastates.
- Erasektorile riigieelarvest toetusena antavad vahendid võivad potentsiaalselt olla riigiabi. Riigiabi loa taotlemise miinimumaeg on kuus kuud ja nt 2024. aasta eelarvesse toetuse planeerimiseks peab riigiabi taotlus olema esitatud hiljemalt 30.11.2022.
- Praktikas tõlgendatakse RES sätteid § 32 lg 1, § 53 lg 1, § 53¹ lg 1, § 54 lg 1, § 60 lg 1 selliselt, et eelarvesse tuleks igaks juhuks summa planeerida. Aga toetuste tekkepõhise arvestuspõhimõtte järgimiseks tuleks need planeerida eelarveaastasse, millal reaalselt toetuse eest tehakse kulusid või soetatakse põhivara.

Lahendussuunad

- **Jätkata toetuse eelarvestamise arvestuspõhimõttega** - tegevustoetuse kassapõhine ning projektitoetuse tekkepõhine arvestusprintsip fikseeritakse õigusaktis sarnaselt teistele arvestuspõhimõtetele.
- Oluline on arvestuspõhimõtte kasutamise rakenduslik pool, mis ei tulene otse regulatsioonist. Rahandusministeerium peaks täiendama juhiseid, **kuidas prognoositäpsust parandada** (eriti välistoetuste planeerimisel).
- Riigieelarve seaduse muutmisel tuleb üle vaadata ning vajadusel muuta kehtivate riigieelarve seaduse sätete § 32 lg 1, § 53 lg 1, § 53¹ lg 1, § 54 lg 1, § 60 lg 1 koosmõju selliselt, et nn pikaajaliste projektitoetuste puhul **oleks võimalik alustada toetuse rakendamise ettevalmistustega**, sh **võtta kohustusi**, aga kulud planeeritakse tekkepõhiselt **õigesse perioodi** järgmiste aastate eelarvetes.
- Riigieelarve seaduse muutmisel tuleb vajadusel täiendada praegu kehtiva riigieelarve seaduse § 60 lõigete 4 ja 5 sõnastusi, mis **võimaldavad riigiasutustel sõlmida mitmeaastaseid lepinguid** esemete või teenuste ostmiseks (sh tegevus- ja projektitoetuste andmiseks). Kohustuste võtmine järgnevate aastate eelarvete arvel ei tohiks moodustada enamust riigiasutuste vastavate aastate piirmääraga vahenditest.
- **Jätkata** põhimõttega, et välistoetuste tegeliku mahu täpsustamiseks eelarveaasta kestel **ei peaks** Riigikogu uuesti välistoetuste **eelarveid kinnitama**, et mitte tekitada juurde täiendavat bürokraatiat.

Toetuste planeerimine - lisateema

VTK koostamise järgselt esitatud probleem:

Teatud juhtudel on vajadus (sh valitsuse soovil) välisvahendid kasutusele võtta ja **meetmeid rakendada varem**, kui on sõlmitud rahastamisleping/-otsus/-strateegia rahastajaga (Euroopa Komisjon). Seda olukorras, kus Euroopa Komisjoniga on sisulised läbirääkimised peetud ja tunnetus olemas, et soovitud valdkonnad plaanitud mahus rahastuse saavad. Ametlikud kinnitamise protseduurid võivad võtta kuid, aga sel ajal oleks vaja juba tegutsema asuda. Kasutusele võtmine tähendaks avada välistoetuste grandikoodid, tagada riigieelarveline sildfinantseerimine ning kehtestada meetme taseme määrusi ja käskkirju.

Lahendusettepanek:

Võimalusel täiendada regulatsiooni sättega, et valitsus **saab erandkorras anda loa välisvahendite kasutusele võtuks** juhul, kui välisvahendite ametlikku rahastusotsust veel ei ole, aga on teada, et kulud muutuvad abikõlblikuks tagasiulatuvalt. Kui välisvahendid ei laeku, kantakse kulud riigieelarvelistest vahenditest.

Investeeringute planeerimine

Probleemikirjeldus

VTK-s: 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 (arvelevõtmise raamatupidamises).

Lahendusettepanek

Jätkame investeeringute eelarvestamist **arvelevõtmise aja järgi**, kuid **eelarvet täiendada** selliselt, et oleks lubatud alustada eelarveaastat ületavate investeeringutega

Eelarveaastat ületavad investeeringud

- Riigieelarve lisas kinnitatakse investeeringu objektidena **pikaajalised** ja/või **olulised investeeringud**. Investeering võib olla oluline maksumuse või tähtsuse järgi. Olulist maksumust hinnatakse investeeringu kohta terviklikult olenemata sellest, kui suur osa koguinvesteeringust tehakse eelarveaastal
- Eelarve kinnitamisega annab Riigikogu loa eelarveaastat ületavate investeeringutega alustamiseks
- Järjepidevuse tagamiseks esitatakse investeeringu objektid igal aastal kuni nende valmimiseni või hääbumiseni.

Investeeringu sisu				Investeeringu maksumus			
Valitsemis-ala	Objekti nimetus	Otsus (RE/LE/eelnõu)	Investeeringu pikkus (aastad, aastate vahemik)	Kogumaksumus	Planeeritava aasta summa	Kasutatud summad	Järgmiste aastate summa

Taust: PWC ettepanekud riigieelarve investeeringute läbipaistvuse ja arusaadavuse tagamiseks

- A. Teave investeeringute kohta esitatakse investeeringu objektide kaupa. Seejuures on välditud info üleküllust ja liigselt detailse teabe esitamist.
- B. Investeeringute kohta esitatakse planeeritava investeeringu kogumaksumus koos teostamise ajakavaga aastate lõikes.
- C. Investeeringute kohta esitatakse teave investeeringu objekti ülalpidamisega seotud kulude kohta eelarveaastal koos prognoosiga järgnevateks aastateks.
- D. Investeeringute kohta esitatakse teave suuremate ja olulisema mõjuga projektide kohta.
- E. muuta regulatsiooni tagamaks eelarve mahult suuremate ja olulisema mõjuga investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimist vallasvara grupi üldistustasemest detailsemalt investeeringu- ja investeeringutoetuse objekti tasandil, võimaldamaks neid eristada gruppi planeeritud teistest investeeringutest ja investeeringutoetustest
 - a. võimalusel siduda investeeringu ja selle ülalpidamisega seotud kulud sama eelarve objekti koodiga või koodis eristuva tunnuse järgi.
 - b. võimalusel siduda suuremate ja olulisema mõjuga projektide investeeringud sama eelarve objekti koodiga või koodis eristuva tunnuse järgi.
- F. Esitatud on rahastusallikad, millest saadavate vahenditega on planeeritud investeeringud ellu viia.
- G. Välja on toodud planeeritavate investeeringute mõju, milles on kirjeldatud vajadus investeeringuks ja selle oodatav kasu. Teave selleks on esitatud riigieelarve eelnõu seletuskirjas või muus sobivas formaadis.
- H. Lisaks majandusliku sisu liigendusele on investeeringud esitatud planeerimistasandi järgi. Seejuures tuleb arvestada, et kõikide investeeringute liigendamine planeerimistasandite järgi ei pruugi olla asjakohane, nt IT baastaristuga seotud investeeringud või muud investeeringud, mis on seotud mitme erineva programmiga.
- I. Investeeringutoetuste kohta on välja toodud investeeringu maksumuse koguulatus, st lisaks riigi toetusele on välja toodud ka teised rahastusallikad.

Taust: PEFA kriteerium maksumuse järgi investeeringu hindamine oluliseks

Olulise investeeringu kogumaksumus moodustab 1 protsendi või rohkem aastaeelarve kogukuludest või investeering on 10 suurima investeeringu hulgas (investeeringute kogumaksumuse järgi) iga viie suurima keskvalitsuse üksuse kohta, mõõdetuna üksuste investeerimisprojektidega.

Nii aastase eelarve kogukulu kui ka üksuse investeeringu suurus arvestatakse jooksva aasta eelarvestatud kuludele, kusjuures jooksva aasta eelarve(te)s sisalduvad 10 suurimat projekti määramisel arvestatakse iga projekti investeeringu kogumaksumust, olenemata kui suur osa koguinvesteeringust on jooksva aasta eelarves.

Avaliku sektori sisesed tehingud

Avaliku sektori sisesed tehingud

Probleem VTKs: 1.2.2 Ebaselgus majandustegevusest saadavate tulude planeerimises ja kasutamises. /.../ 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. /.../

Käsiraamatu juhises on: Tegevuspõhine eelarve planeeritakse strateegilisest eesmärgist ja **ühekordse planeerimise printsiibist** lähtuvalt planeerimistasandite kaupa ja esitatakse riigieelarves tulemusvaldkondade, programmide ja programmi tegevuste lõikes.

Teenuste maksumuse topelt planeerimise vältimiseks kajastatakse alates 2022. aastast kulu otsese teenusepakkuja/täitja juures.

Valitsemisala eelarve planeeritakse konsolideeritult ilma valitsemisala siseste topelt kanneteta.

Lahendusettepanek: Jätkata ühekordse planeerimisega, põhimõtte kirjutatakse seadusesse.

Ülekandmine

Probleemikirjeldus

Ülekantud vahendite maht on aasta-aastalt kasvanud. RETA andmetel kanti 2019. aastasse üle 547 mln eurot, 2022. aastasse 1376 mln eurot (+829 mln €).

Probleem VTK-s: a) riigieelarve ei kajastata kogu kasutada olevate vahendite mahtu; b) Riigikogul puudub ülevaade kogu kasutada olevate vahendite mahust

VTKs on ülekandmisega seotud probleem esitatud rollide ebaselguse või tasakaalustamatuse võtmes:

- Eelmisel eelarveaastal kasutamata jäänud vahendid ei sisaldu järgmise aasta eelarves.
- Riigikogu liikmetel ei ole terviklikku infot eelarveaastal kasutada olevate vahendite mahtude kohta, sest Riigikogus vastu võetud riigieelarve ei sisalda kõiki tulusid ja kulusid, mida eelarveaastal kasutatakse
- Riigieelarve seadusega (§ 59¹) on lubatud riigieelarve vahendite kasutamist pikendada ühe eelarveaasta võrra, samas on lubatud riigieelarvet muuta ainult siis, kui ei muutu kogumaht (§ 43), kogumahtu muutes ehk ülekantud vahendite lisamiseks eelarvesse tuleks algatada lisaeelarve eelnõu (§ 44).

Lahendussuunad

- Jätkata põhimõttega, et eelarvevahendite kasutamise pikendamist (ehk ülekandmist) ei peaks Riigikogu uuesti kinnitama lisaeelarvena, et mitte tekitada juurde täiendavat bürokraatiat
- Põhimõte, et ülekantud vahendite võrra suureneb eelarveaastas kasutada olevate vahendite maht, seejuures riigieelarvet ei muudeta (RES-RE määruse § 13), esitatakse edaspidi riigieelarve seaduses
- Riigieelarve seaduse muudatusena kehtestatakse nõue Rahandusministeeriumile eelarvevahendite ülekandmisest informeerida:
 - Riigikogu järgmise aasta/jooksva aasta eelarve eelnõu seletuskirjas; ja
 - valitsust järgmise aasta eelarve eelnõu ettevalmistamisel/ läbirääkimistel.
- Jäeb kehtima põhimõte, et eelarve jäägid (v.a arvestuslikud, mitterahalised, juba eelmisest eelarveaastast üle kantud) on kasutamiseks järgmisel eelarveaastal
- Selguse loomiseks fikseerida õigusaktis, mida tähendab „riigieelarvega määratud otstarve“, mille kasutamist pikendatakse ülekandmisega. Riigieelarvega määratud otstarve puhul peame silmas riigieelarve seaduse detailsust. Ülekandmisel säilib riigieelarve seaduses määratud (ja ka valitsuses otsustatud) eelarve kasutamise otstarve.

Lisateema:

Investeeringute planeerimine
tegevuspõhises vaates

Tagasisidering

Põhiseaduslikud+Riigikantselei

HTM

JUM

KAM

KLIM

KUM

MKM

RM

REM

SIM

SOM

VÄM