

Riigieelarve seaduse muutmise seadus

§ 1. Riigieelarve seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 26 lõiget 2 täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses:

„Kohaliku omavalitsuse üksustele ette nähtud edasiantavad maksud, tasandusfond ja toetusfond näidatakse administratiivses liigenduses ministeeriumite valitsemisaladest eraldi.“;

2) paragrahvi 46 täiendatakse lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

„(3¹) Kohaliku omavalitsuse üksustele tuleb piisavalt aega ette teada anda lõikes 2 nimetatud küsimustes otsustatud muudatustest.“;

3) paragrahvi 47 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Tasandusfondi jaotamise põhimõtted määratakse riigieelarvega.“;

4) paragrahvi 47 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Tasandusfondi jaotuse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel kehtestab valdkonna eest vastutav minister.“;

5) paragrahvi 48 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad sätestatakse seadusega.“;

6) paragrahvi 48 lõiked 5 ja 6 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:

„(5) Vabariigi Valitsus kehtestab käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud määrusega ka toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad, kui toetusfondis on riigieelarvega määratud üheaastase või ette teada ajutise kestusega toetus, mille jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ei ole seadusega sätestatud.“;

„(6) Toetusfondi jaotuse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel kehtestab valdkonna eest vastutav minister.“;

7) paragrahvi 51 täiendatakse lõiketega 7 ja 8 järgmises sõnastuses:

„(7) Käesoleva paragrahvi lõiget 6 ei rakendata, kui riikliku ülesande kulude hüvitamine kohaliku omavalitsuse üksustele on ühekordne ja ei olnud ette teada riigieelarve eelnõu koostamise või menetlemise ajal.“;

„(8) Kui riigieelarves kavandatud vahenditest ei piisa käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel arvutatud riikliku ülesande kulude katmiseks, vähendatakse proportsionaalselt jaotatava

hüvitise suurust. Vähendamisega tekkinud vahe kaetakse kohaliku omavalitsuse üksustele riigieelarvest järgmisel aastal.“;

Seletuskiri

Paragrahvi 26 lõike 2 muudatuse eesmärk on näha ette kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) rahastamise erisus tegevuspõhises riigieelarves. KOVidele eraldatakse läbi riigieelarve edasiantavate maksude (tulumaks, maamaks, keskkonnatasud) laekumised, tasandusfondi ja toetusfondi vahendid, mis on mõeldud KOVide põhiteenuste kulude katteks. Neid vahendeid näidatakse juba praegu tegevuspõhises riigieelarves eraldi seisvalt osas „Vabariigi Valitsus“. KOVid on põhiseaduses eraldi peatükis 14 välja toodud institutsioonid ja on seega riigi juhtimise ja riigieelarve mõttes sarnased teiste põhiseaduslike institutsioonidega, mille tegevust Vabariigi Valitsus ei korralda ega suuna, välja arvatud seaduses ette nähtud reeglid. Tegevuspõhine riigieelarve on suunatud ministeeriumite valitsemisaladele, mille eelarve kasutamisele saab minister seada eesmärgid ning rahastamise kaudu suunata eesmärkide täitmist. KOVid määravad ise oma arengusuunad ja soovi korral eelarve programmid, millega nad suunavad arengukavade eesmärkide täitmist.

Paragrahvi 46 täiendatakse lõikega 3¹. Riigikohtu 16.03.2010. a otsuse nr 3-4-1-8-09 kohaselt on riigi ülesanne kehtestada õigusnormid KOV-idele piisava, läbipaistva ja stabiilse tulubaasi¹ võimaldamiseks. Kehtivas riigieelarve seaduses on vastavad õigusnormid olemas, aga vajavad täpsustamist.

Põhiseadusest (PS § 154, § 157) ja õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevalt eeldatakse omavalitsuslike ülesannete täitmiseks stabiilset rahastamissüsteemi. KOVid peaksid olema kaitstud omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise ebasoodsas suunas muutmise eest liiga lühikese etteteatamise tähtajaga. Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik toetusfondi määruses toetuste jaotuspõhimõtteid muuta kuni 31. detsembrini. Kui aasta lõpus muudetakse järgmise aasta nt toetusfondi jaotuspõhimõtteid, raskendab see KOVide jaoks järgneva aasta eelarve planeerimist, seades KOVid liigselt sõltuvusse keskvalitsuse otsustest ja piirates nende iseseisvaid eelarve valikuid. KOVide iseseisva eelarve põhimõte tähendab, et kõik järgmise aasta finantseerimise muudatused peaksid olema vastu võetud sellise ajavaruga, et KOVid saaksid nendega arvestada uue aasta eelarve eelnõu koostamisel². Mida suurem on mõju, seda pikem peab olema aeg muudatuste otsustamise ja jõustumise vahel. Näiteks suuremate muudatuste puhul nagu maksumuudatused peaks olema etteteatamise aeg üldjuhul pool aastat. Tasandusfondi valemil või toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtete muutmine peaks olema üldjuhul vähemalt 3 kuud ette teada. Väiksema mõjuga muudatusi võib teha ka nt 2 kuud etteteatamisega. Samas tuleb arvestada, et Riigikogul on vabadus teatud kaalutlustel õigusakte vastu võtta ka selliselt, et etteteatamise aeg on väga väike. Samuti tuleb arvestada sellega, et nt kriisiolukorras tuleb teha kiireid otsuseid ja sellest tulenevalt on etteteatamise tähtaeg tavapärasest lühem.

Oluline on reegel siduda muudatuste otsustamisega, sest õigusaktide muudatuste vormistamine võib aega võtta. Muudatuste otsustamiseks on näiteks KOVidega eelarveläbirääkimiste

¹ KOV tulubaasi osad on maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist, tasandusfond (tulubaasi ühtlustamine), toetusfond (valemipõhised valdkondlikud toetused), juhtumipõhised toetused (taotluspõhised toetused), tulu vara müügist ja ülejäänud põhitegevuse tulud ning investeerimistegevuse eelarveosa sissetulekud.

² KOVi eelarve eelnõu tuleb volikogule esitada hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust (KOFS § 22 lg 3).

kokkulepe. Samas tuleb arvestada, et Riigikogu jätabki vastu võtmata jaotuspõhimõtteid muutvad seadusmuudatused.

Säte kehtestab väärtuspõhimõte, mis suunab ministeeriume igakordset kaaluma kui pikk peab olema muudatustest etteteatamise tähtaeg, põhjendades selle valikut.

Muudetakse § 47 lõike 1 sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt tasandusfondi jaotamise põhimõtted määratakse seadusega. Tasandusfondi suurus ja jaotamise aluseks olevate arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega. See tähendab, et iga-aastases riigieelarves olev jaotusvalem peaks olema mõnes seaduses, nt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (edaspidi KOFS) ja jaotusvalemis oleva parameetrite väärtused nagu raha suurus per laps jne iga-aastases riigieelarves. Reegli eesmärk on tagada esiteks KOVide rahastamissüsteemi muutmisel laiem poliitiline kandepind, sest jaotuspõhimõtete muudatusi tuleb menetleda Riigikogus. Riigikogus seaduste muutmise võimaldab laiemat poliitilist arutelu ja vähendades kitsamast huvist tingitud muudatuste riski. Praktikas ei ole õnnestunud kehtivast sõnastusest lähtuda ja tasandusfondi valem KOFS-is sätestada, sest jaotuspõhimõtted on olnud muutumises mitmetel põhjustel. Valemi KOFS-i kirjutamine teeks muudatuste protsessi väga jäigaks ja menetluse ajamahukaks. Samuti ei ole tasandusfondi jaotamisel parameetrite väärtusi sätestatud iga-aastases riigieelarves, kuna nende tegelikud suurused selguvad eelarveaasta alguse seisuga ehk pärast aasta riigieelarve vastuvõtmist. KOVide finantseerimise süsteemi stabiilsust ja etteaimatavust võimaldab tagada eelnõuga lisatav § 46 lõige 3¹.

Muudetakse § 47 lõike 3 ja § 48 lõike 6 sõnastusi. Praeguses riigieelarve seaduses on ette nähtud, et tasandusfondi ja toetusfondi rahade jaotuse kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega. Kuna raha jaotust saab teha ainult iga-aastases riigieelarves kinnitatud tasandusfondi valemi või toetusfondi määruks kehtestatud jaotuspõhimõtete alusel, ei oleks mõistlik Vabariigi Valitsusele esitada kinnitamiseks tehnilist dokumenti. Tasandusfondi ja toetusfondi jaotuse saaks kinnitada asjaomane minister nt käskkirjaga, milleks on nt regionaalminister.

Muudetakse § 48 lõiget 3. Praegune sõnastus näeb ette, et toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnäitajad ja nende arvestamise alused sätestatakse seadusega. Arvnäitajate väärtused määratakse riigieelarvega. See tähendab, et toetusfondi toetuste jaotusvalemid on kehtestatud valdkondlikes seadustes. Reegli eesmärk on tagada esiteks KOVide rahastamissüsteemi muutmisel laiem poliitiline kandepind, sest jaotuspõhimõtete muudatusi tuleb menetleda Riigikogus. KOVide rahastamise põhimõtted peaksid olema määratud võimalikult suure poliitilise konsensususega, sest muidu võib sattuda ohtu KOVide iseseisva eelarve põhimõte. KOVidel oleks väga keeruline pikaajalisi plaane teha kui Vabariigi Valitsuse koosseisu muutusega kaasneksid pidevalt ulatuslikud muudatused rahastamissüsteemis. Kui KOVide toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtteid saab muuta ainult Riigikogus, vähendab see läbimõttlemata muudatuste riski, muutes rahastamissüsteemi stabiilsemaks ja etteaimatavamaks.

Praktikas ei ole olnud võimalik seda põhimõtet täies ulatuses rakendada, et KOVide toetusfondi toetuste jaotuspõhimõtted määratakse seaduses. Praegu ei vasta § 48 lõikele 3 järgmised toetusfondi toetused: haridustoetus, lasteaedade õpetajate palgatoetus ja teehoiu toetus. Kuna Rahandusministeeriumi strateegiline eesmärk on KOVide finantsautonoomia suurendamine ja toetusfondi toetuste andmine tulubaasi jaotatuna tulumaksu ja tasandusfondi kaudu, ei ole seni olnud praktiline valemid valdkondlikes seadustes näiteks ajutisena määratleda. Seega seaduse muudatusega tunnistatakse kehtetuks liigselt koormav põhimõte.

Muudatus näeb ette, et toetusfondi toetuste jaotamise aluseks olevad arvnäitajad tuleb sätestada seadusega. Seega tuleb valdkondlikes seadustes määrata nt see, et KOVide teehoiu toetuse aluseks võetakse teede ja tänavate kilomeetrite arv ning arvestatakse tänavate hoolduse suurema kuluga. Haridustoetuse puhul saab seaduses sätestada ja toetuse jaotuse aluseks võetakse õpilaste arv ja regionaalsed koefitsiendid, mis arvestavad haja-asustuses väiksemat klassitaitumust. Need riigieelarve seadusest tulenevad põhimõtted lisatakse, kui plaanitakse vastavate valdkondlike seaduste muutmist. Toetusfondi toetuste jaotamise aluseks arvnäitajate sätestamine seaduses annab KOVidele kindlustunde, et Vabariigi Valitsus ei saa toetusfondi määrusega muuta neid täiesti teistsuguseks, muutes osade KOVide jaoks tulubaasi ebapiisavaks.

Kui seadustes on toetuse arvutamise aluseks olevad arvnäitajad määratud, annab see KOVidele kindluse, missuguse põhimõtte järgi toetuse suurus kujuneb. Samuti suurendab KOVide finantseerimise süsteemi stabiilsust eelnõuga lisatav § 46 lõike 3¹ põhimõtte, et kõik muudatused peavad olema KOVidele võimalikult pikka aega ette teada,

Muudetakse § 48 lõiget 5. Osadel juhtudel võivad toetusfondis olevad toetused olla ajutised, eriti kriisiolukordades. Sellisel juhul ei saa toetuse jaotuspõhimõtted, sh toetuse jaotamise aluseks olevad arvnäitajad olla sätestatud seaduses, vaid need on toetusfondi määruks. Seadust täiendatakse selliselt, et ajutised toetused võivad olla ka ette teada ajutise kestvusega nagu näiteks KOVide rahastamispõhimõtte muutmise seotud mõne aastased ülemineku kompensatsioonid.

Täiendatakse § 48 lõigetega 7 ja 8. Lisatakse põhimõtte, et kui riikliku ülesande kulude hüvitamine KOVidele on ühekordne ja ei olnud ette teada riigieelarve eelnõu koostamise või menetlemise ajal, ei pea sellist raha riigieelarve seletuskirjas eristama omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahast. Riigikohtu 16.03.2010. a otsus nr 3-4-1-8-09 nõuab riigieelarves riikliku ülesande täitmiseks mõeldud raha eristamist omavalitsusliku ülesannete täitmiseks mõeldud rahast, kuid kriisiolukorras kehtestatud ühekordsete ülesannete puhul ei ole võimalik seda põhimõtet järgida. Nt 2022. a pidid KOVid välja maksma elanikele vajaduspõhist energiatoetust riigihalduse ministri määruse alusel. Raha eraldati CO2 vahenditest.

Seadusesse lisatakse põhimõtte, kui riigieelarves kavandatud vahenditest ei piisa nt toetusfondi määruse alusel arvutatud riikliku ülesande kulude katmiseks, vähendatakse proportsionaalselt jaotatava hüvitise suurust. Vähendamise tekkinud vahe kaetakse järgmisel aastal. Kuna riikliku ülesande ühiku maksumus määratakse iga-aastases riigieelarves ning kulud hüvitatakse eelmise aasta juhtumite alusel, võib juhtuda, et riigieelarves määratud riikliku ülesande hüvitise suurus ei piisa kulude katmiseks täies ulatuses. Nt seoses sõjapõgenike Eestisse saabumisega on väga keeruline riigieelarve koostamisel prognoosida, kui palju inimesi saabub ja kui suur on täpne rahavajadus. Praegu on see põhimõtte toetusfondi määruks. KOVide rahastamise ulatust mõjutavad põhimõtted peavad olema seaduses sätestatud, et luua KOVidele suurem kindlustunne, et riik hüvitab kõik riikliku ülesande täitmisega seotud kulud.

Mõjude analüüs

KOVide rahastamissüsteemi täpsustamine

Mõju valdkond: riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus

Muudatustest mõjutatud sihtrühm: kohalikud omavalitsused, ministeeriumid

Mõju olulisus: muudatuse mõju ei ole oluline, sest:

- mõju ulatus on keskmine, sest KOVide jaoks on rahastamissüsteemi stabiilsus oluline põhimõte, mis tagab iseseisva eelarve põhiseaduslikkuse garantii täitmise. Samas on vastavad reeglid juba riigieelarve seaduses olemas ning kavandavad muudatused on täpsustused.
- mõju avaldumise sagedus on väike, sest reeglina on KOVide rahastamissüsteemi muudatused KOVidega läbi räägitud ja need on piisava ajavaruga ette teada. KOVide rahastamissüsteemi stabiilsuse üle võib vaidlusi tulla äärmuslikus olukorras ning seadus peab andma raamistiku, kuidas sellist olukorda lahendada KOV enesekorralduse õigust minimaalselt riivates.
- mõjutatud sihtrühma suurus on suur, sest puudutab kõiki KOVe, Rahandusministeeriumi ja ministeeriume, kes tegelevad KOVide 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 mingeid rahastamispõhimõtteid muuta, aga seaduse sätted ei võimalda seda teha.