

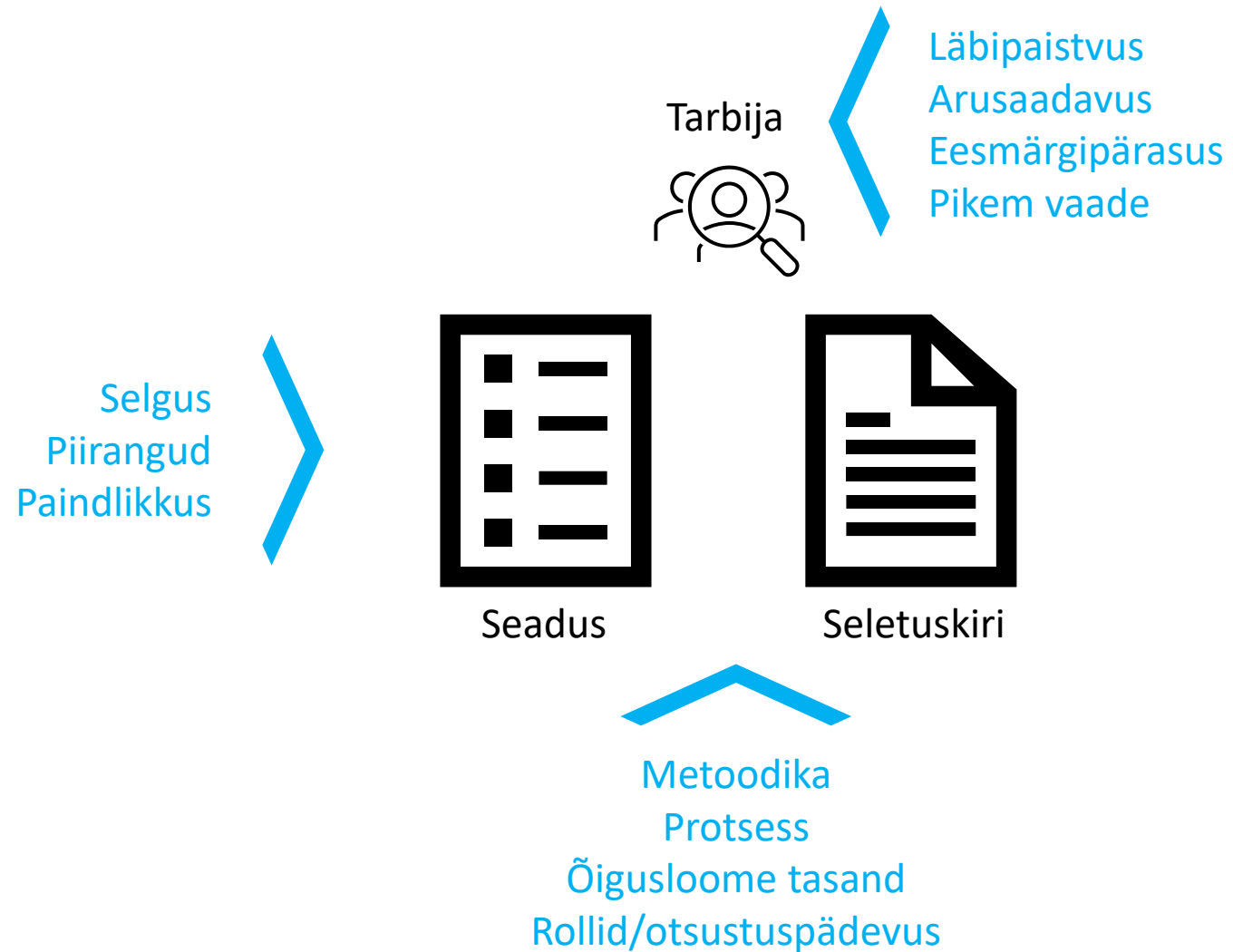
Riigieelarve baasseaduse koostöökogu

21.03.2024

- 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
 - 01.04 koostöökogu ettevalmistus

Eelmise korra teemad

Riigieelarve olemus



Käibemaksu arvestus

- **Kõik maksukulud peale KM arvestatakse teenuse sees, mis tekitab metoodilise ebakõla ja vähendab arusaadavust**
- Kõik maksukulud peavad sisalduma riigieelarves (PS § 115)
- Riigiasutuse tasandil makstava käibemaksu käsitlemine analoogias sisendkäibemaksuga vastuolus maksunduse aluspõhimõtetega – riik ei tegele majandustegevusega, mistõttu ei tekita ka käivet
 - Seetõttu puudub alus käsitleda asutuse poolt makstavat käibemaksu põhikulust erinevalt
- Kasutaja/otsustaja jaoks on KM kulu alati vastava teenusega seotud
- Riigi teenused ei ole võrreldavad erasektori teenustega, mis ei toeta käibemaksu käsitlemist teistest maksudest erinevalt
- Käibemaks jääks jätkuvalt piirmäärata vahendiks
- Varude KM viiakse samasse perioodi varude soetamise kuludega, muutes varude arvestuspõhimõtet
- Käibemaksu teenustes arvestamine oleks täna administratiivselt koormav ja ilma automatiseeritud lahenduse ja/või metoodilise lihtsustuseta seda ettepanekut ei realiseerita

Pluss-miinus märgid

Probleem: miinusmärkidega kulude kajastamine tekitab praktikas ebakõla seaduse sees (finantseerimistehingute puhul tähendab märk midagi muud) ja segadust muutuste kirjeldamisel

Lahendussuund: Riigieelarves ei esitata kulusid ja investeeringuid miinusmärkidega. Miinusmärke kasutatakse finantseerimistehingute ja muutuste kirjeldamiseks

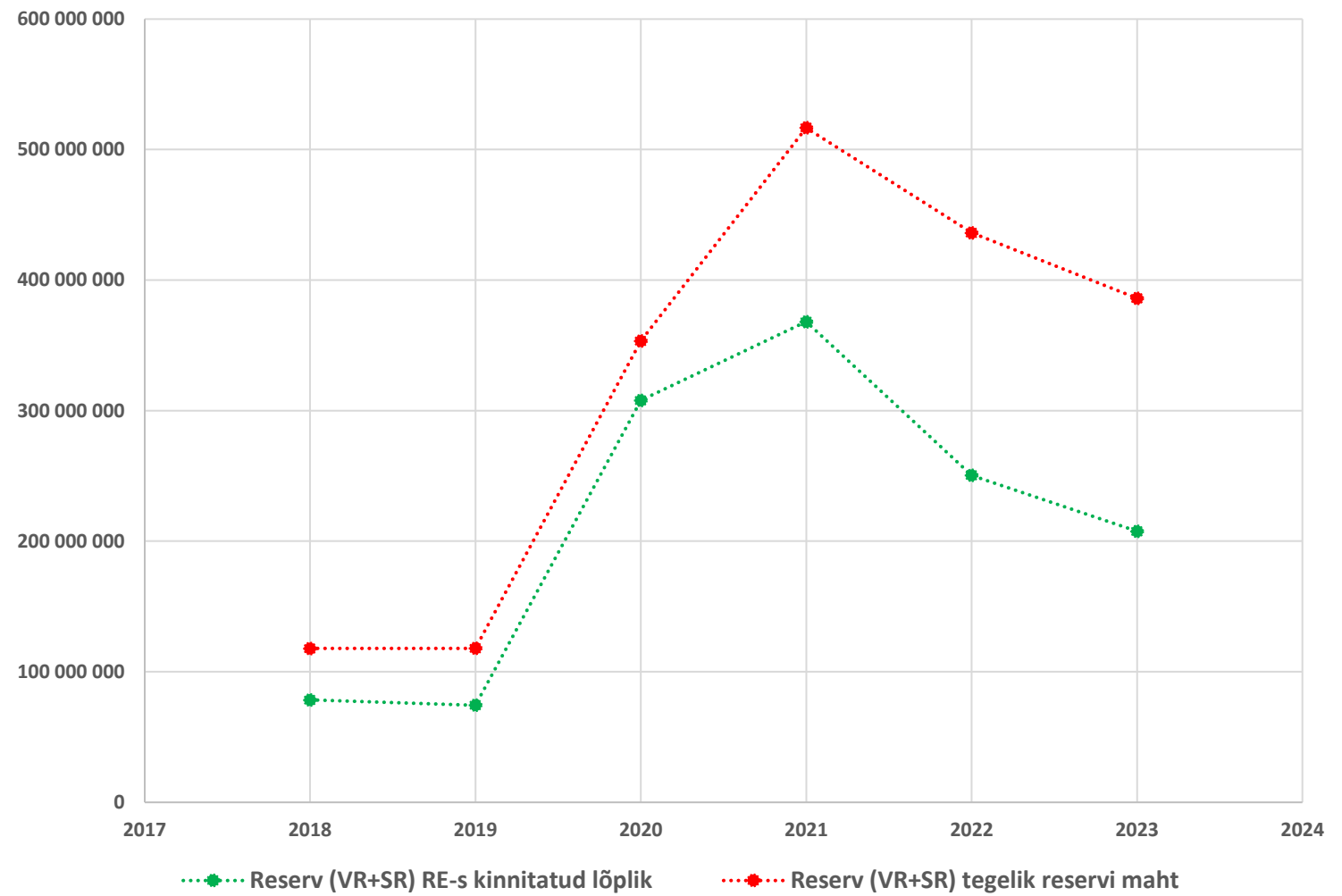
Amortisatsioon

- Investeeringud on eelarves **positsiooni mõttes mitmekordselt kajastatud** – põhivara soetusena ja amortisatsioonina, mis vähendab eelarve arusaadavust ja läbipaistvust
- Amortisatsiooni kulu riigieelarves **segab rahalise ja mitterahalise eelarve** ning vähendab arusaadavust, loomata samal ajal lisandväärtust Riigikogu liikme jaoks
- Amortisatsiooni kulu seaduse pildis tekitab **olulise vastuolu** riigieelarve positsiooni ja valitsussektori eelarvepositsiooni (ESA metoodika) **arvestuspõhimõtete vahel**, mis ei võimalda seostada eelarvet eelarvereeeglite täitmisega
- **Amortisatsioon ei vaja limiiti** ehk seaduse pildis kajastamine ei ole juriidiliselt vajalik ja sisu sobib seletuskirja
- Amortisatsiooni kulu kajastamist **ei toeta ka teiste riikide praktika** – 2010. aastal võttis näiteks tihti eeskujuks toodav Austraalia oma eelarvest amortisatsiooni välja
- **Amortisatsiooni arvestus** juhtimisinfo kasutamiseks valitsemisalades **jätkub**
- Amortisatsiooni kulu vajab **rohkem tähelepanu ja analüütilist käsitlust**, et see muutuks osaks eelarvearuteludest. Seda saab teha läbi analüütilise peatüki riigieelarve seletuskirjas. Seejuures on üheks tervikuks vajalik kokku viia erinevad mitterahalised teemad, sh potentsiaalsed kohustused, ebatõenäoliselt laekuvad tulud, ümberhindlused jms

Järgmised teemad

Reservid

Reservide
(VR+SR) eelarve
ja tegelikult
kasutada olevate
vahendite mahu
võrdlus



Reservide liigid ja kasutamine

- 1) ettenägematute (sihtotstarbeta) kulude reserv (VR)
 - 2) sihtotstarbeline reserv (SR)
 - 3) omandireformi reservfond (ORF)
- **Reservi tegelik maht** (aasta jooksul kasutada olev tegelik reserv ehk reservi lõplik eelarve) kujuneb riigieelarve muudatuste, SR-i ja VR-i vaheliste muudatuste, ORF-i laekumiste, reservi tagastuste ja eelmisest eelarveaastast ületoodud vahendite mahust.
 - Reservist tehakse eraldusi reservi tegeliku mahu järgi arvestamata riigieelarvega kinnitatud eelarvet
 - Valitsemisala lõplikus eelarves sisalduvad reservist eraldamise otsuste summad

ORFi õigusruum ja seos riigieelarvega

	Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus	ORFi määrus	Riigieelarve seadus
õigusaktid	<p>§ 7 lg 1. Reservfondi haldamisest saadud tulu laekub riigieelarvesse.</p>	<p>18. Kui reservfondist raha eraldamise taotlus on täies ulatuses või osaliselt põhjendatud ja reservfondi vahendite seis võimaldab raha eraldamist, valmistab Rahandusministeerium ette Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu reservfondist raha eraldamise kohta.</p>	<p>§ 26. Riigieelarve sisu (1) Riigieelarve on riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse vahendid, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada</p>
	<p><i>Kaheti mõistetav, kas riigieelarvesse kantakse kogu fondi laekunud raha või fondi haldamisest saadud tulu (nö kasum).</i></p>	<p><i>Eraldamise otsustamisel puudub seos riigieelarvega.</i></p>	<p><i>Riigieelarves peaksid olema kõik eelarveaasta tulud ja kulud</i></p>
kasutamine	<ul style="list-style-type: none"> • Riigieelarves on ORFi kulud piirmääraga (limiteeritud, liik 20). • VV-korraldusega eraldatud summa võrra suurendatakse vastava valitsemisala kulude eelarvet. • Kulude eelarve täitmine tekib tegelikult kulutatud vahendite summas. • Eraldatud, kuid kasutamata osa kantakse üle järgmisesse aastasse (ka kumuleeruvalt). • Erastamisest laekumisi (ORF) kajastatakse KEMi finantseerimistingutes, laekumise ulatuses eelarvet ei muudeta. • Laekumisel ei kasutata eristavat tunnust (objektikoodi). 		

VTK probleemid

1. 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**
- Samuti vajavad **selgemat sõnastust reservidest vahendite eraldamise põhimõtted**
 - Tekkepõhise eelarve ja seaduse kehtetuks muutumise seos
 - Üheaastased vs pikemaajalisemad otsused;
 - Kas on järgmisesse eelarveaastasse ülekantavad või mitte

2. Selgust vajab ka **omandireformi reservfondi planeerimine eelarves ja sellest vahendite eraldamine**

Saksamaa

Põhiseadus, art 112

Eristab alaplaneeritud ja plaaniväliseid kulusid (eelarve täitmisel tekkivad lisakulud). Mõlemaid kulusid võib teha rahandusministeeriumi heakskiidul. **Heakskiidu andmisel tuleb veenduda, et vajadus on ettenägematu ja vältimatu.**

Baasseadus, § 37

Täpsustab, et vajadus loetakse ettenägematuks ja vältimatuks siis, kui ei ole võimalik õigeaegselt koostada lisaelarvet või lükata küsimust järgmise aasta eelarveseadusesse (lisaelarvet ei nõuta, kui lisakulutused ei ületa riigieelarves märgitud mahtu või tuleb täita seadusest tulenevaid kohustusi).

Alaplaneeritud ja plaanivälised kulud tuleb esmajoones katta muude kulude kokkuhoiuga.

Soome

- Aastases riigieelarves on rahandusministeeriumi all kaks jaotist, mis olemuselt sarnanevad meie VV reserviga:
 - **Kahjud** (võib kasutada erinevateks kahjuhüvitusteks, pääste- ja evakatsioonikuludeks, loodusõnnetuse tagajärjel katastroofi piirkondadesse arstiabi hüvitamiseks, surnu kodumaale toimetamiseks jm). Loetelu on pikem, aga lõplik. Eelarve on arvestatud makse- ehk kassapõhiselt.
 - **Eraldi arvestatud** keskvalitsuse kulud:
 - Erakorralised seadusjärgsed kulud
 - Ettenägematud kulud
 - Riigi nõuete turvalisus (kasutusjuhtumite loetelu)
 - Rahaliste investeeringute riskijuhtimine (koos sisukirjeldusega)

Praegu Vabariigi Valitsuse eelarveosas olev reserv planeeritakse ainult ettenägematute kulude jaoks sihtotstarbena reservina Rahandusministeeriumi eelarve osas

- Vabariigi Valitsuse reserv kajastatakse Rahandusministeeriumi eelarve osas
- Reserv planeeritakse eelarveaasta ettenägematuteks kuludeks ja investeeringuteks eelarve kulude ja investeeringute mahust 2–3%
- Riigieelarve seadusesse lisatakse ettenägematute kulude reservi planeerimise põhimõte
- Reservist eraldatud eelarve ulatuses vähendatakse Rahandusministeeriumi eelarves reservi eelarvet ja suurendatakse taotleja eelarvet
- Reservist ettenägematute kulude katteks eelarve taotlemise protsess ei muutu, otsused teeb Vabariigi Valitsus
- Reservi kasutamata eelarve ei ole ülekantav
- Reservist väljaantud vahendite kasutamata eelarve on ülekantav üldises korras

Praegu Vabariigi Valitsuse reservi koosseisus olev sihtotstarbeline reserv planeeritakse eelarveprotsessis koheselt valitsemisalade eelarvetes

- Sihtotstarbelised vahendid otsustatakse ainult RES-RE planeerimise protsessis
- RES-RE planeerimisel fikseeritakse konkreetse otsuse/sihtotstarbeliste vahendite kasutamise tingimused
- Sihtotstarbeliste vahendite kasutamise kontrolliks kasutatakse objekti koodi (SR)
- Objekti kood võib eelarve koostamisel olla üldine, mida täpsustatakse enne lõplikku kulude või investeeringute tegemise lubamist
- Sihtotstarbelised vahendid kajastatakse eelarves otsustatud tegevuste detailsuses (teenuse, programmi tegevuse jne eelarves) kuludes või investeeringutes
- Sihtotstarbeliste vahendite eelarvet saab kasutama hakata peale rahandusministri aktsepti (praegune kord selles osas ei muutu)
- Sihtotstarbeliste vahendite kasutamata eelarve on ülekantav üldises korras

ORF

- ORF reservina on plaan kaotada ja seetõttu puudub edaspidi vajadus selle reguleerimiseks
- ORFist praegu valitsemisalade eelarvetesse antav raha planeeritakse kohe aastases eelarves

Raamatupidamislikud eraldised

Probleemi kirjeldus

Raamatupidamislikud eraldised:

- eraldised kohtuprotsesside tagamiseks;
 - eraldised garantiikohustiste tagamiseks;
 - pensionieraldised;
 - töösuhte lõppemise hüvitiste eraldised;
 - tervisekahjude hüvitamise eraldised;
 - keskkonnakaitselised eraldised.
- Eelarvesse on hinnanguliste kohustiste ehk raamatupidamislike eraldiste planeerimine keeruline ja ebatäpne
 - Eelarvestamine ei ole arusaadav riigieelarve üle otsustajatele
 - Eraldisi planeeritakse metoodiliselt erinevalt:
 - Sh planeeritakse nii tekkepõhiselt eraldiste moodustamist, juba moodustatud eraldiste väljamakseid kui teatud juhtudel ei planeerita midagi (sh näit diskonteeritud intressikulu)

Lahendusettepanek

- Lahendussuund on eraldiste eelarvestamine standardiseerida ja ühtlustada positsiooniarvestusega, milles kajastuvad eraldiste väljamaksed
- Raamatupidamislikke eraldisi planeeritakse eelarvesse nende väljamaksmise järgi ja üldise põhimõttena liigil 10
 - Arvestusprintsipi muutmisel tuleb arvestada mõju riigieelarvele ja vajadusel teha üleminekuperiood

Varude planeerimine

Varude planeerimine

Probleem:

- **Eelarve planeerimine kulu tekkimise hetkel ehk laost väljaandmisel ei ole piisavalt informatiivne otsustaja jaoks ja on vastuolus eelarvereeeglite metoodikaga**
- Varude kasutusele võtmine on Riigikogu jaoks ex-post formaalsus ja puudub võimalus anda hinnang varude soetamise vajadusele
- Sekkumiskokkuostuga seotud tehingute vahel võib olla mitmeaastane erinevus, st ostukulu ja müügitulu vahel võib olla mitu aastat. Praegu kajastatakse riigieelarves vaid müügitulu, millest on maha arvestatud varasem ostukulu. Lahendusettepanek võimaldaks planeerida sekkumiskokkuostu kulud õigesse eelarveaastasse ja kajastada tulude laekumise aastal kogu laekunud tulu

Lahendus:

Eelarvest arusaadavuse suurendamiseks, ESAga metoodilise kooskõla eesmärgist lähtuvalt ja korrektse mandaadi saamiseks/andmiseks on ettepanek planeerida eelarvesse kulud varude soetamise aja järgi

Arvestuspõhimõtte muutus vajab muutusi SAPis ja tuleb läbi rääkida digitiimiga (ERIS)

Tagasisidering

Põhiseaduslikud

HTM

JUM

KAM

KLIM

KUM

MKM

RM

REM

SIM

SOM

VÄM