



RAHANDUSMINISTEERIUM

RIIGISESTE TOETUSTE TÕHUSTAMISKAVA

Koostaja: Rahandusministeerium

Tallinn, 2026

Sisukord

1.	Sissejuhatus	3
1.1	Tõhustamiskava mõistest	4
1.2	Projekti alus ja eesmärk	5
1.3	Analüüsi kesksed mõisted	5
1.4	Projekti töösuunad ning metoodika	6
2.	Tõhustamiskava töösuunad	7
2.1	Riigisiseste toetuste läbipaistvus	7
2.1.1	Varem tuvastatud puudused.....	7
2.1.2	Mida on probleemide lahendamiseks tehtud?	8
2.1.3	Edasised tegevused läbipaistvuse suurendamiseks	8
2.2	Riigisiseste toetuste jääkide analüüs ja vähendamine	9
2.2.1	Toetuste jääkide kaardistus	9
2.2.2	Juhtumianalüüs: toetusmeetme elukaar ja selle mõju aastatevahelisele planeerimisele...12	
2.2.3	Jääkide tekkimise põhjused	14
2.2.4	Meetmed jääkide vähendamiseks	16
2.3	Eelarveliigi 20 vahendite ümberplaneerimine eelarveprotsessis	17
3.	Tõhustamiskava järeldused	18
3.1	Läbipaistvus ja täitmise jälgitavus	18
3.2	Probleemi keskne põhjus	19
3.3	Projektitoetuste elukaar ja eelarve üheaastane rütm	19
3.4	Kohustustega kaetud ja katmata jääkide eristamine	19
3.5	Osapoolte stiimulid ja infovahetus	20
3.6	Aastatevaheline ümberplaneerimine ja jääkide ülekandmine	20
3.7	Jääkide korduv ülekandmine	20
3.8	Senine areng ja eesmärgi saavutatavus	20
4.	Tõhustamiskava ettepanekud ja soovitused	21
	Lisa 1 Mõisted ja lühendid	23

1. Sissejuhatus

Riigieelarve kasutamise määr on Eestis püsinud kõrge. 2025. aastal jäi kasutamata 1,75 miljardit eurot, mis oli viimase nelja aasta väikseim jääk. Seega kasutati ligikaudu 92% eelarveaasta lõplikust mahust. Ka 2024. aastal oli kasutamise määr samas suurusjärgus. Eelarve täitmise vaatest tähendab see, et valdav osa kavandatud tegevustest viiakse vastaval aastal ka ellu.

Eelarve täitmise tõlgendamine eeldab eelarvejäägi koosseisu avamist. Ligikaudu kolm neljandikku sellest moodustavad tuludest sõltuvad vahendid (välistoetused, CO₂-kvoodi müügitulu ja muud sihtotstarbelised tulud). Nende vahendite kasutamine on kavandatud pikemale perioodile ning nende edasikandumine ei ole planeerimisviga, vaid vahendite olemuslik tunnus. Piirmääraga vahendeid jäi 2025. aastal kasutamata 379 miljonit eurot. Seejuures tuleb arvestada, et osa sellest summast on kohustustega kaetud ning täies mahus nende vahendite arvelt uusi tegevusi rahastada pole võimalik. Jääkide teemat käsitledes on seetõttu oluline eristada arvestuslikke ja kohustustega seotud vahendeid. Nende samastamine moonutab pilti riigi tegelikust rahalisest seisust ning tekitab eksitava mulje, nagu saaks jääkide arvel eelarvedefitsiiti vähendada.

Piirmääraga vahendite täitmise analüüs näitab siiski, et osa kavandatud kuludest, sealhulgas riigisiseste toetustega seotud kulud, tekib järjepidevalt algselt kavandatust hiljem. Toetusmeetmete rakendumine sõltub taotlusvoorude ajastusest, otsustusprotsessidest ja projektide mitmeaastasest elluviimisest, mistõttu otsuse aasta järgi planeeritud vahendid ja tegelik kulu kajastuvad sageli eri aastates. Praktikas kantakse kasutamata jäänud piirmääraga vahendid valdavalt järgmisse aastasse üle. See on asutuste vaates otstarbekas viis alustatud tegevuste lõpuleviimiseks, kuid vähendab eelarve kui planeerimisdokumendi täpsust ning raskendab nii rahavoogude juhtimist kui ka Riigikogule esitatud eelarveplaani ja tegeliku täitmise võrdlemist.

Ühekordne eelarvejääk on tavapärane ja sageli põhjendatud, kuid aastast aastasse korduv jääk viitab juba süsteemsele probleemile ehk kulude teadlikule või teadvustamata ülehindamisele. Selle mõju ulatub konkreetsest valitsemisalast kaugemale. Eelarvevahendid seotakse kuludega, mis ei realiseeru, selle asemel et suunata vahendeid eelarveprotsessis teiste vajaduste katteks. Pingelises finantsolukorras kaasneb kasutamata eelarvevahenditega riigile alternatiivkulu, sest eelarveruum on seotud ebakindla ajakavaga tegevustega. Just korduvus teeb sellest eelarve planeerimise, mitte pelgalt täitmise probleemi.

Tõhustamiskava koostamise ajal jõustunud riigieelarve seaduse muudatused kehtestasid toetuste liigituse ja tagasinõudmise alused, täites Riigikontrolli osutatud õiguslünka. Käesolev kava tugineb loodud regulatsioonile, võttes selle aluseks toetuste täitmise ja jääkide hindamisel. Samas avaldub muudatuste mõõdetav mõju alles alates 2027. aasta riigieelarvest, mil toetusi hakatakse esmakordselt planeerima uute eelarveliikide lõikes.

1.1 Tõhustamiskava mõistest

Tõhustamiskava puhul on tegemist *spending review* analüüsiga, mis tuleneb Rahvusvahelise Valuutafondi ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni riigihalduslikest soovitudest. Sarnaseid süstemaatilisi kulude ja tegevuste ülevaatusi on edukalt rakendatud näiteks Taanis ja Hollandis alates 1980. aastatest, et leida eelarveruumi suurema poliitilise prioriteediga tegevusteks. Tõhustamiskava on riigieelarve kulude ja tulude analüüs, mille eesmärk on leida võimalusi väheprioriteetsete, ebatõhusate või ebamõjusate kulude vähendamiseks või ümber suunamiseks.

Tõhustamiskavade protsess on paindlik ning seda saab kujundada vastavalt eesmärgile, näiteks võib tõhustamiskava eesmärgiks olla:

- eelarveline kokkuhoid, tuvastades ja määraates kindlaks säästumeetmeid, mis vähendaksid eelarvelisi kulusid või aeglustaksid eelarvekulude kasvutempot;
- riigieelarve võimekuse parendamine, tuvastades ja määraates kindlaks lisaks võimalikule kokkuhoiule erinevaid võimalikke tulumeetmeid;
- suunata eelarvekulusid väheprioriteetsetelt või vähemõjusatelt tegevustelt kõrgema poliitilise prioriteediga valdkondadesse;
- aidata tõsta riigi toimingute hinna ja kvaliteedi suhet, tuvastades teenuseid, protsesse või tegevusi, milles oleks võimalik saavutada sarnaseid tulemusi väiksema kuluga.

Tõhustamiskavade praktika ning teostus on riigiti erinev: kavad erinevad nii ulatuselt ja teemavalikult kui ka majandusolude ja riigi rahastamisstruktuuride eripära tõttu. Rahvusvahelises tüpoloogias eristatakse laiapõhjalisi (kõiki kulusid hõlmavaid) ja sihitatud tõhustamiskavasid, mis keskenduvad ühele valdkonnale, funktsioonile või horisontaalsele praktikale. Käesolev kava kuulub viimaste hulka: tegemist on tõhustamiskavaga, mille analüüsiobjekt on piiritletud (riigisisised toetused, liik 20), eesmärk mõõdetav (toetuste jääkide vähendamine kuni poole võrra) ning fookuses ei ole üksikute kulude kärpimine, vaid eelarve planeerimise ja toetuste andmise praktika parandamine kõigis valitsemisalades. Kava toetab ka Vabariigi Valitsuse riigi eelarvestrateegia suunda kasutada eelarvevahendeid säästlikumalt ja tulemuslikumalt. Täpsem planeerimine ja väiksemad jäägid suurendavad eelarve kui juhtimisinstrumendi usaldusväärsust ning vabastavad seni edasikanduvaid vahendeid prioriteetsete vajaduste katteks.

Tõhustamiskava koostamist reguleerib riigieelarve seaduse § 34² ning varem valminud tõhustamiskavad on leitavad <https://www.fin.ee/tohustamiskava>.

1.2 Projekti alus ja eesmärk

Tõhustamiskava algatamise aluseks on Vabariigi Valitsuse 28. augusti 2025. aasta kabinetinõupidamise otsus, mille kohaselt koostatakse Rahandusministeeriumi juhtimisel ja koostöös teiste ministeeriumidega riigisiseste toetuste tõhustamiskava. Analüüsi tulemused esitati Vabariigi Valitsusele 2026. aasta augustis riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessi raames.

Kava koostamise otseseks ajendiks on riigi pingeline eelarvepositsioon, mis nõuab iga eelarveeuro kasutamise kriitilist hindamist, ning Riigikontrolli tähelepanekud riigisiseste toetuste andmise ja eelarvejääkide ülekandmise praktika kohta.

Tõhustamiskava eesmärk on suurendada riigisiseste toetuste andmise läbipaistvust ja eelarve planeerimise täpsust nii, et Riigikogule esitatud toetuste plaan ja tegelik täitmine oleksid senisest lähedasemad. Selleks analüüsitakse riigisiseste toetuste (liik 20) andmise läbipaistvust ja vahendite hilisematesse aastatesse kandumise põhjuseid ning tehakse ettepanekud tuvastatud kitsaskohtade lahendamiseks.

Esialgse hinnangu kohaselt on vabade jääkide osakaal piisav selleks, et planeerimise täpsustamisel oleks eelarveliid 20 toetuste jääk vähendatav kuni poole võrra võrreldes 2025. aasta tasemega. Täielik jäägi vältimine ei ole seejuures võimalik ega eesmärk omaette, kuid praegune varu on ebaefektiivselt suur. Hinnangu täpsustamine eeldab kohustustega kaetud ja vaba jäägi eristamist, mis on käesoleva kava esimese ettepaneku sisu.

Analüüs keskendub piirmääraga eelarve toetustele; sotsiaaltoetusi, välistoetusi ja tuludest sõltuvaid vahendeid ei analüüsita.

1.3 Analüüsi kesksed mõisted

Tõhustamiskava analüüs tugineb neljale eristusele, mis on kogu järgneva käsitluse aluseks. Täielik mõistete ja lühendite loetelu on esitatud lisas 1.

Projektitoetus ja tegevustoetus. Projektipõhisel toetusel on kindel eesmärk koos mõõdikutega, ajakava, rahaline eelarve ja aruandluskohustus ning kasutamata jäänud osa kuulub tagastamisele. Tegevustoetus antakse juriidilisele isikule tema põhikirjaliste ülesannete täitmiseks ja selle piirang on toetuse maht. Nende toetusliikide eristamine on oluline, sest neile kehtivad erinevad kontrollireeglid ja jääkide tekkimise loogika (vt järeldus 3.2).

Kohustustega kaetud jääk ja katmata jääk. Eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud vahendid ei ole oma iseloomult ühetaolised. Kohustustega kaetud jääk on vajalik enne eelarveaasta lõppu võetud õiguslikult siduvate rahaliste kohustuste täitmiseks ning selle ülekandmine järgmisesse aastasse on põhjendatud. Vaba jääk ei ole lepinguliste ega muude siduvate kohustustega seotud. Kuna kehtiv arvestussüsteem neid osi ei erista, puudub ülevaade nende tegelikust suhtest. Nende andmete läbipaistvaks muutmine ongi esimese ettepaneku keskne eesmärk.

Tekkepõhine planeerimine ja otsuse aasta järgi planeerimine. Tekkepõhise arvestuse kohaselt kajastatakse kulu selle tekkimise hetkest lähtuvalt, mitte rahastusotsuse tegemise ajal. Kui toetus planeeritakse eelarvesse otsuse aasta järgi, kuid tekkepõhine kulu tekib raamatupidamises alles hiljem, tekib planeeritu ja tegeliku täitmise vahele nihe, mis realiseerub eelarveaasta lõpuks jäägina.

Aastatevaheline ümbertõstmine ja jäägi ülekandmine. Ümbertõstmine on eelarveprotsessis ette tehtav muudatus, millega vahendid viiakse aastasse, kuhu kulu eeldatavasti langeb. Ülekandmine on tagantjärele tehtav toiming, millega eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud vahendid viiakse

järgmisesse aastasse. Valitsemisala jaoks on tegemist kahe alternatiiviga, millega kaasnevate stiimulite asümmeetria on kava üks keskseid järeldusi (vt järeldus 3.6).

1.4 Projekti töösuunad ning metoodika

Kava eesmärk on kahetine, hõlmates toetuste andmise läbipaistvust ja jääkide vähendamist, ning nendest sihtidest lähtuvad ka dokumendi töösuunad. Kolmanda töösuuna eesmärk on kontrollida, kas valitsemisalad korrigeerivad toetuste eelarveplaani juhul, kui vahendite kasutamise ajastus on juba eelarveprotsessi ajal muutunud. Valitud lähenemine põhineb eeldusel, mida ei saa tuletada otseselt jääkide andmetest: valitsemisalad jätaavad eelarve korrigeerimata ka olukorras, kus muutmisvajadus on ette teada.

Esimene töösuund käsitleb riigisiseste toetuste jagamise läbipaistvust. Selle raames analüüsiti, kuivõrd on varem osutatud läbipaistvustprobleemid tänaseks lahendatud, milline on 2025. aasta lõpul jõustunud riigieelarve seaduse muudatuste mõju ning mida on vaja läbipaistvuse ahela terviklikuks muutmiseks. Teine töösuund keskendub jääkidele. Kaardistati nende maht ja struktuur, analüüsiti tekkepõhjuseid ning töötati välja ettepanekud jääkide tekke vähendamiseks. Kolmandas töösuunas analüüsiti valitsemisalade eelarvevahendite aastatevahelisi ümbertõstmisi eelarveligi 20 raames. Eelarveprotsessi andmete põhjal uuriti, kas selline korrigeerimine on tavapärane praktika ning kuidas toetuste konto dünaamika erineb tööjõu- ja majandamiskuludest.

Analüüsis kasutatakse kombineeritud metoodikat ning iga selle osa toetab kindlat töösuunda. Dokumendi- ja õigusanalüüsi käigus süstematiseeriti Riigikontrolli auditite ja aruannete leiud ning analüüsiti riigieelarve seadust (RES), selle 2025. aasta muudatusi ja rakendusakte, sealhulgas toetuseliikide määratlusi ning kohustuste võtmise korda (RES § 60). See lõi lähtekoha esimesele töösuunale ja moodustas raamistiku kogu analüüsile.

Andmeanalüüs hõlmab 2026. aasta riigieelarve seletuskirja lisa 3 („Kavandatavad toetused juriidilistele isikutele valitsemisalade ja programmide lõikes“) piirmääraga toetuste analüüsi ning eelarve täitmise ja jääkide andmeid valitsemisalade ja eelarveliidide lõikes. Sellele tugineb jääkide kaardistus peatükis 2.2.1 ja kolmanda töösuuna võrdlus kolme kulukonto vahel.

Kvantitatiivsed andmed näitavad küll jääkide paiknemist ja mahtu, kuid ei selgita nende tekkepõhjuseid. Selle lünga täitmiseks tehti intervjuud valitsemisalade finantsjuhtidega. Intervjuude eesmärk oli välja selgitada jääkide tekkimise praktilised põhjused, kohustuste arvestuse võimekus, ümbertõstmise ja ülekandmise ajendid ning infovahetus finants- ja valdkonnaosakondade vahel. Vestluste tulemused on lõimitud jääkide tekkepõhjuste analüüsi ja järeldustesse.

Intervjuudes kirjeldatud toimetehhanismide kontrollimiseks rakendati juhtumianalüüsi. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kolme toetusmeetme elukaar kaardistati etappide kaupa, alates poliitikakujundaja otsusest kuni kulu tekkepõhise kajastamiseni, et näidata empiiriliselt, miks on projektipõhiseid toetusi aastate lõikes keeruline planeerida. Kaardistuse tulemused on esitatud peatükis 2.2.2.

Tõhustamiskavas käsitletakse riigisiseseid toetusi piirmääraga eelarve ulatuses. Sotsiaaltoetusi, välis- ja tuludest sõltuvaid vahendeid eraldi ei analüüsita, kuigi neile viidatakse jääkide koondpildi selgitamisel.

2. Tõhustamiskava töösuunad

2.1 Riigisiseste toetuste läbipaistvus

Riigisisised toetused moodustavad riigieelarve piirmääraga vahenditest olulise osa (2026. aasta riigieelarve seletuskirja lisa 3 järgi ligikaudu 2,3 miljardit eurot), kuid nende planeerimist, andmist ja kasutamise jälgimist on kritiseeritud. Käesolev peatükk võtab esmalt kokku varem tuvastatud puudused (ptk 2.1.1), seejärel antakse ülevaade meetmetest, mis on nende puuduste kõrvaldamiseks juba ellu viidud, eelkõige 2025. aasta lõpul jõustunud riigieelarve seaduse muudatustest (ptk 2.1.2), ning lõpuks määratletakse tegevused, mida on vaja seniste sammude loogilise lõpuni viimiseks ja toetuste läbipaistvuse tagamiseks (ptk 2.1.3).

2.1.1 Varem tuvastatud puudused

Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruande auditites 2023¹ ja 2024² aasta kohta ning aruandes „Riigieelarve kasutamata raha“³ (detsember 2025) osutanud reale riigisiseste toetuste andmise puudustele. Tõhustamiskava analüüs tugineb nimetatud leidudele. Tuvastatud probleemid on omavahel tihedalt seotud, moodustades ahela, mille esimene osa peitub õiguslikus raamistikus ja teine eelarve tegelikus täitmisel. Nende põhjuslike seoste avamine selgitab, miks olid peatükis 2.1.2 käsitletud seadusemuudatused vältimatud ning miks pole nende mõju seni veel täielikult realiseerunud.

Probleemide ahel saab alguse õigusliku selguse puudumisest. Kuni 2025. aasta lõpuni ei eristanud riigieelarve seadus projektipõhist toetust, tegevustoetust ja sotsiaaltoetust ühtsete legaalseadustena ega sätestanud selgeid toetuse tagasinõudmise aluseid. Toetuste liigid tulenesid üksnes raamatupidamisjuhendist ja tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatust, millel puudus toetuse andmist distsiplineeriv õigusjärg. See jättis valitsemisaladele laia tõlgendamisruumi otsustamiseks, kuidas toetust liigitada ning milliste reeglite alusel seda kontrollida.

See tõlgendamisruum on aluseks varasemate aruannete kesksele järeldusele, et toetuste liigitamisel eksitakse. Projektipõhiste tunnustega toetusi paigutatakse tegevustoetuste alla ning tegevustoetust antakse rohkem, kui toetuse saaja suudab aastaga ära kasutada. Kuna tegevustoetuse puhul ei sea andja rangeid kasutuspiiranguid, ei nõua detailset aruandlust ega küsi jääki tagasi, tähendab vale liigitamine sisulise kontrolli vähenemist. Sama mehhanism selgitab ka järgmist tähelepanekut, miks toetusi on kohati antud selgete eesmärkideta ja aruandlust nõudmata. Kuna arengudokumendid ja põhikirjalised ülesanded on toetuse sihtotstarbe piiritlemiseks liiga üldsõnalised, jääbki tegevustoetuse ainsaks tegelikuks piiranguks selle eraldatud maht.

Selle pildiga haakub teinegi varasemates aruannetes esile tõstetud puudus, mis puudutab toetuste jagamise korda. Osal valitsemisaladel on puudunud riigisiseste toetuste jagamiseks selge kord ning raha on antud ka avaliku konkursita, otsustuskorras. Riigikogul ja avalikkusel on seetõttu puudunud süsteemne ülevaade, millistes valdkondades, kellele, mis alustel ja kui palju toetusi kavandatakse jagada.

Selle ahela tulemuseks on jääkide kuhjumine. Toetuste planeerimise ja tegeliku kulu ajaline nihe koos eelkirjeldatud kontrollipuudustega väljendub suurtes kasutamata jääkides, mis kantakse valdavalt järgmisel aastasse üle. Jääk ei ole seega iseseisev puudus, vaid koht, kus eelnevad puudused muutuvad eelarve täitmisel mõõdetavaks. Jääkide mahtu, struktuuri ja tekkepõhjuseid käsitleb alapeatükk 2.2.

¹ https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2025-12/19517_RKTR_6579_2-1.4_2326_015-1_0.pdf

² https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2025-11/19819_RKTR_6604_2-1.4_2348_001-3.pdf

³ https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2026-01/19901_RKTR_6610_2-1.4_2353_001-2_0_0.pdf

2.1.2 Mida on probleemide lahendamiseks tehtud?

Riigikontrolli osutatud puudustega tegelemiseks on enne käesoleva raporti valmimist astunud järgmised sammud, millest kaalukaim on 2025. aasta lõpul vastu võetud riigieelarve seaduse muudatuste pakett (jõustus 29. detsembril 2025).

Toetuste liigid said seadusliku aluse. RES-i muudatustega liigitatakse riigisisised toetused edaspidi kolme selgelt eristatud rühma: projektitoetus, tegevustoetus ja sotsiaaltoetus (sh stipendiumid ja preemiad). Liigitus vastab avaliku sektori finantsarvestuse juhendi loogikale, mis tähendab, et eelarvestamise, raamatupidamise ja õigusliku režiimi vahel kaob senine lõtk. Kõik riigieelarvest antavad toetused peavad mahtuma nendesse rühmadesse ja iga liigiga kaasneb kindel kontrollirežiim. Riigisiseseid toetusi hakatakse uute liikide kaupa planeerima esimest korda 2027. aasta riigieelarves ning kogu senine toetuste andmine tuleb seadusega kooskõlla viia hiljemalt 2026. aasta 31. detsembriks.

Kohustuste võtmise juhend. 2026. aastal on valminud mitmeaastaste kohustuste võtmise juhend, mis on avalikustatud tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus.⁴

Loodi toetuse tagasinõudmise õiguslik alus. Muudatustega sätestati seaduses selged toetuste tagasinõudmist puudutavad reeglid, mis annavad toetuse andjale aluse kasutamata jäägi ja mittesihipäraselt kasutatud toetuse tagasiküsimiseks.

Valitsemisalade toetuskorrad on valdavalt kehtestatud. Riigieelarve seaduse § 53¹ alusel on valitsemisalad kehtestanud täiendavaid toetuse andmise tingimuste määrusi (2026. aasta suve seisuga 163 määrust), mis on muutnud toetuste andmise aluseid selgemaks ja vähendanud otsustuskorras jagamise osakaalu.

Jäägid on vähenenud, kuid seadusemuudatuste mõju on alles ees. 2025. eelarveaasta piirmääraga jääk vähenes ligikaudu 379 miljoni euronit (2024. aastal 601 miljonit). Piirmääraga jäägi vähenemine osutab eelarvedistsipliini paranemisele, kuid olemasoleva analüüsi põhjal ei saa vähenemist üheselt seostada konkreetsete meetmetega. 2025. aasta lõpul jõustunud seadusemuudatuste täielik mõju saab avalduda hilisematel eelarveaastatel.

2.1.3 Edasised tegevused läbipaistvuse suurendamiseks

Kuigi riigisiseste toetuste läbipaistvus on seaduse- ja määrusmuudatuste toel viimastel aastatel paranenud, ei ole läbipaistvuse ahel veel terviklik. Selleks et Riigikogu, Rahandusministeerium ja avalikkus saaksid toetuste kavandamist ning kasutamist katkematult jälgida alates liigitamisest kuni tegeliku täitmiseni, tuleb astuda neli omavahel seotud sammu. Ühtne liigitus loob võrreldava arvestuse, arvestusobjektid võimaldavad jälgida toetuste täitmist ning andmete avaldamine loob eeldused avalikuks kontrolliks.

Toetuste uue liigituse rakendamine. Riigieelarve seaduse muudatustega loodud toetuste liigitus on läbipaistvuse eeldus. Tegelik mõju sõltub sellest, kui järjekindlalt liigitust rakendatakse. Riigisiseseid toetusi hakatakse uute liikide kaupa planeerima esimest korda 2027. aasta riigieelarves ning senine toetuste andmine tuleb seadusega kooskõlla viia hiljemalt 2026. aasta 31. detsembriks. Selle tähtaja järgimist tuleb valitsemisalades seirata, et vältida varasema praktika jätkumist, kus projektipõhiste tunnustega toetused liigitati vabamat kasutust võimaldavateks tegevustoetusteks.

Riigieelarve seletuskirja lisa 3 toetuste sidumine eelarve arvestusobjektiga. Praegu ei ole seletuskirja lisa 3 toodud toetused süsteemselt seotud kindla eelarve arvestusobjektiga. Seetõttu ei ole võimalik mõistliku pingutusega jälgida, kuidas Riigikogule esitatud toetuste kava tegelikult täitub. Iga lisa 3 nimetatud toetus tuleks eelarve infosüsteemis siduda ühe konkreetse arvestusobjektiga, mis

⁴ <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat/mitmeaastaste-kohustuste-votmine>

säilib muutumatuna kogu eelarveaasta vältel. Nii tekib ühene seos toetuse planeeritud mahu, tegeliku täitmise ja tekkiva jäägi vahel. See loob katkematu ahela planeerimisest kuni tekkepõhise täitmiseni ning võimaldab kõiki valitsemisalasid hõlmavat seiret.

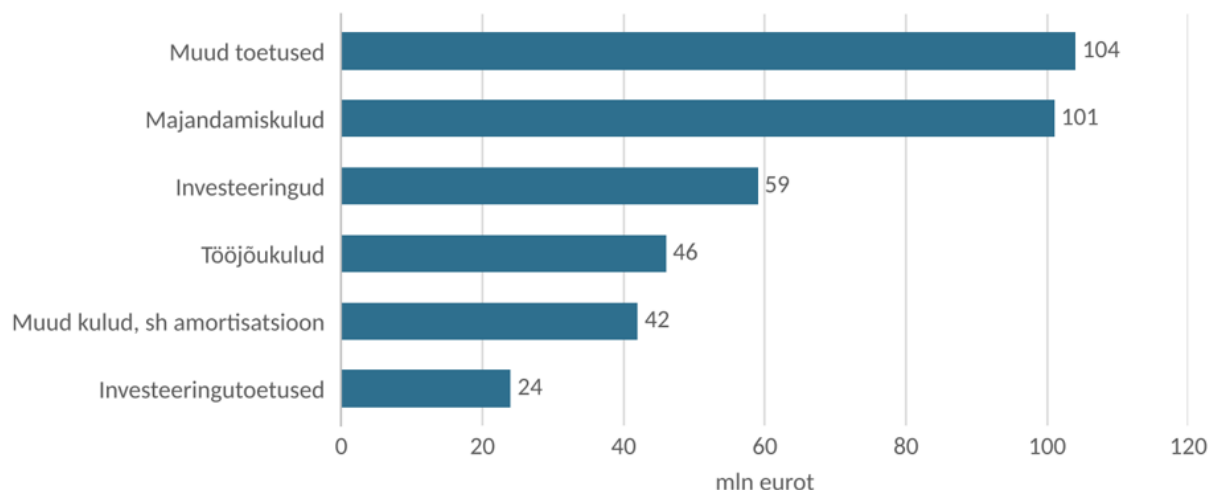
Lisa 3 tegevustoetuste saajate avalikustamine. Läbipaistvuse tagamiseks ei piisa teadmisest, millises valdkonnas ning millises summas tegevustoetust antakse. Avalikkusel ja Riigikogul peab olema ülevaade ka toetuse saajatest. Kuna tegevustoetused on vabama kasutusrežiimiga ning neid antakse sageli otsustuskorras ilma avaliku konkursita, on saaja avalikustamine eriti oluline vastutuse ja avaliku kontrolli tagajaks. Lisa 3 tuleks täiendada nõudega, et iga tegevustoetuse juures on nimetatud konkreetne toetuse saaja ja toetuse eesmärk.

Täitmisinfo avalikustamine Rahandusministeeriumi juhtimislaua. Läbipaistvus realiseerub lõplikult siis, kui info on avalikkusele lihtsalt kättesaadav. Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatavat riigieelarve täitmise juhtimislaua tuleks täiendada vaatega, kus lisa 3 toetuste planeeritud maht, tegelik täitmine ja ülekantud jäägid on regulaarselt jälgitavad arvestusobjekti täpsusega. See annab Riigikogule kindluse eelarve elluviimise kohta, hajutab avalikkuse ekslikke ettekujutusi riigikassas seistvatest vabadest summadest ning distsiplineerib valitsemisalasid toetusi täpsemalt planeerima ja jääke sisulisemalt põhjendama. Tehniliselt eeldab see eespool kirjeldatud arvestusobjektide loomist, mistõttu tuleks need lahendused ellu viia ühe tervikliku arendusena.

2.2 Riigisiseste toetuste jääkide analüüs ja vähendamine

2.2.1 Toetuste jääkide kaardistus

Alljärgnev kaardistus tugineb 2025. aasta lõpu seisule ja hõlmab üksnes piirmääraga vahendeid. Majandusliku sisu järgi jaguneb jääk suhteliselt ühtlaselt mitme kululiigi vahel, kuid toetused paistavad silma kahel viisil. Esiteks on muud toetused 104 miljoni euroga⁵ kõige suurema jäägiga üksik kululiik, ületades napilt ka majandamiskulusid. Ülejäänud maht koosneb asutuste enda tegevuskuludest ja investeeringutest: majandamiskulud 101, investeeringud 59, tööjõukulud 46 ning muud kulud koos amortisatsiooniga 42 miljonit eurot. See kinnitab, et ehkki toetused pole jääkide ainus allikas, on nende mõju märkimisväärne.

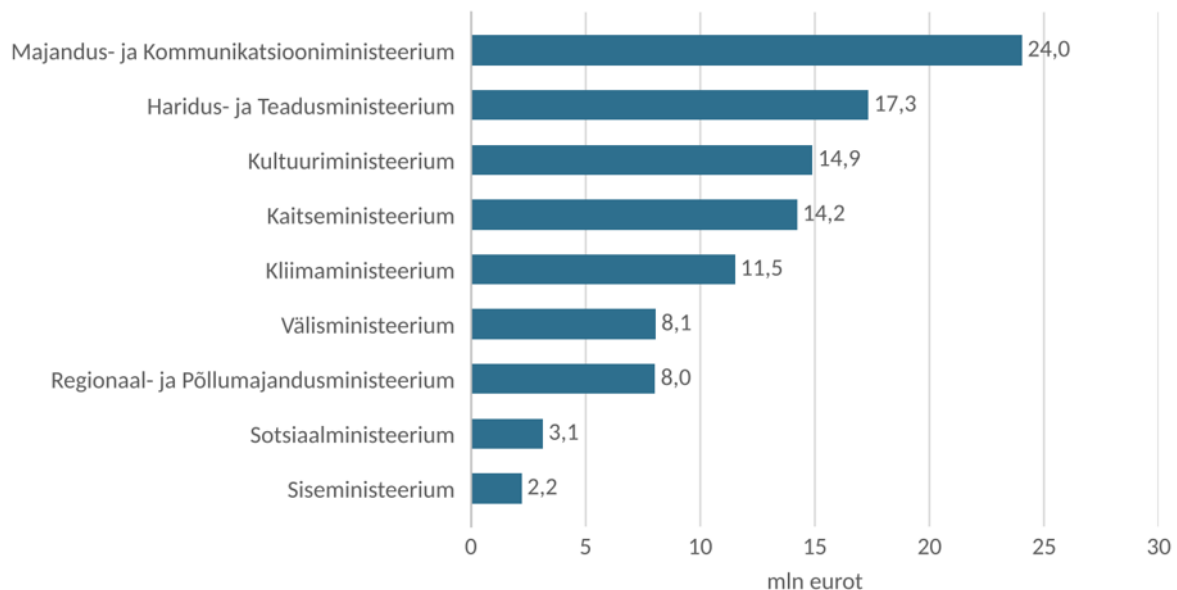


Joonis 1. Piirmääraga eelarvejäägi jagunemine majandusliku sisu lõikes, 2025 (mln eurot)

Allikas: Rahandusministeerium, riigieelarve täitmise juhtimislaua (2025. aasta täitmise andmed)

⁵ Ei sisalda investeeringutoetuste ning sotsiaaltoetuste jääki

Toetuste jääk koondub väheste valitsemisalade kätte. Muude toetuste jäägi jagunemine valitsemisalade lõikes näitab tugevat kontsentratsiooni: viis suurimat valitsemisala moodustavad kokku 82 miljonit eurot ehk ligikaudu neli viiendikku kogusummast. Ülejäänud valitsemisalade jäägid on kas väikesed või marginaalsed.

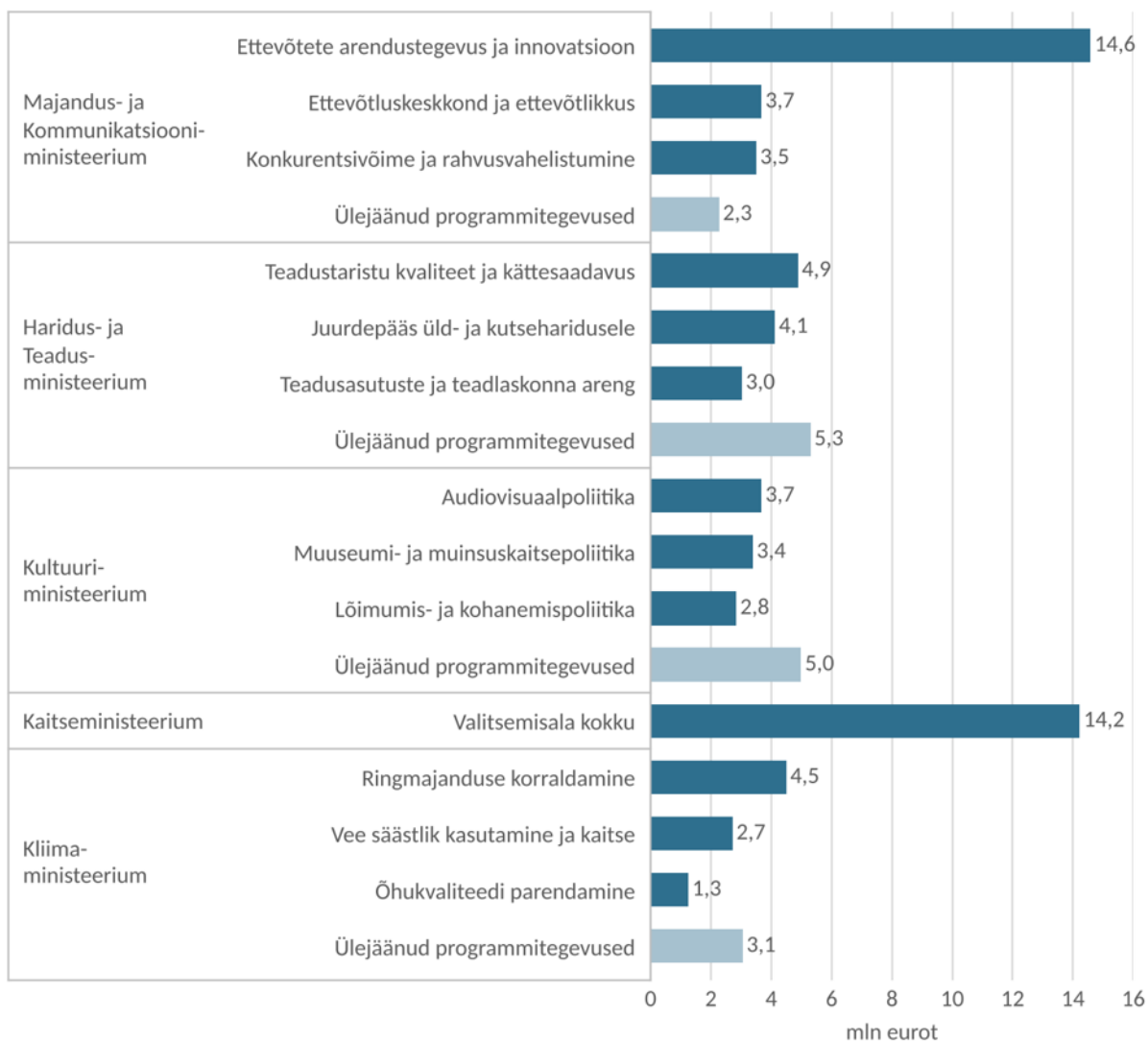


Joonis 2. Muude toetuste piirmääraga jäägid valitsemisalade lõikes, 2025 (mln eurot)

Märkus: Joonisel on valitsemisalad, mille jääk ületab 1 mln eurot

Allikas: Rahandusministeerium, riigieelarve täitmise juhtimislaua (2025. aasta täitmise andmed)

Valitsemisalade siseselt langeb valdav osa jääkidest väheste programmitegevuste arvele. Viie suurima jäägiga valitsemisala jäägi jagunemine programmitegevuste lõikes näitab, et tegemist ei ole paljude väikeste kõrvalekallete summaga, vaid pigem mõne suure üksikjuhtumiga. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas moodustab ettevõtete arendustegevuse ja innovatsiooni toetamine üksinda 14,6 miljonit eurot ehk 61% valitsemisala jäägist ja ligikaudu 14% kogu muude toetuste jäägist riigis; kolm suurimat programmitegevust annavad seal kokku 91% jäägist. Kaitseministeeriumi valitsemisala jäägist tuleneb 97% kahest programmitegevusest. Kliimaministeeriumi valitsemisalas moodustavad kolm suurimat tegevust 74%, Haridus- ja Teadusministeeriumis 69% ning Kultuuriministeeriumis 67% valitsemisala jäägist. Kõigi viie valitsemisala peale kokku selgitab viisteist programmitegevust ligikaudu kaks kolmandikku toetuste jäägist.



Joonis 3. Muude toetuste piirmääraga jäägid programmitegevuste lõikes viies suurima jäägiga valitsemisalas, 2025 (mln eurot)

Märkus: Iga valitsemisala kohta on eraldi välja toodud kolm suurima jäägiga programmitegevust. Nimetusi on lühendatud. Kaitseministeeriumi valitsemisala jääk on esitatud kogusummana.

Allikas: Rahandusministeerium, riigieelarve täitmise juhtimislaua (2025. aasta täitmise andmed)

Jäägi suurus üksi ei anna veel hinnangut planeerimise kvaliteedile. Valitsemisalade järjestus peegeldab olulises osas nende toetuseelarve mahtu ja struktuuri, mitte üksnes planeerimistäpsust. Kultuuriministeeriumi puhul on toetuste osakaal oma eelarveliigist kõige suurem, mistõttu on ka jäägi teke seal struktuurselt tõenäolisem. Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium annavad seevastu toetusi absoluutmahult kõige rohkem. Sisuline hinnang eeldab seetõttu jäägi vaatlemist suhtena vastava valitsemisala toetuseelarvesse ning eristamist selle järgi, kas tegemist on projekti- või tegevustoetusega. Just selle eristuse puudumine on kaardistuse peamine piirang. Lisaks ei võimalda kehtiv arvestus jääki liigitada tekkepõhjuse järgi ega eristada kohustustega kaetud jääki vabast jäägist. Seetõttu näitab käesolev kaardistus jäägi mahtu ja paiknemist, kuid mitte selle sisulist iseloomu.

2.2.2 Juhtumianalüüs: toetusmeetme elukaar ja selle mõju aastatevahelisele planeerimisele
Juhtumianalüüsi aluseks on kolm Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala toetusmeedet, mille elukaar alates poliitikakujundaja otsusest kuni tekkepõhise kulu tekkimiseni on kaardistatud etappide kaupa: Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamise toetusmeede, hajaasustuse programm ning maakonna arengustrateegia elluviimise investeeringutoetus (MATA).

Analüüsi eesmärk on näidata empiirilisel, miks on projektipõhiste toetuste planeerimine aastate lõikes keeruline ning miks tekib kavandatu ja tegeliku täitmise vahele nihe.

Toetusmeetme elukaar koosneb haldusprotsesside jadast, mis eelneb tekkepõhisele kulule.

Kõigi kolme meetme puhul on muster sarnane. Poliitikakujundaja otsusest kuni rahastamise aluse tekkimiseni riigieelarve jõustumisega kulub ligikaudu seitse kuud, sest 1. juuniks rahastamiskava esitades peab olema teada järgmisel RES perioodil rakendatavad meetmed, kuid riigieelarve jõustub alles kalendriaasta lõpus. Seejärel järgneb eelarveaasta sees ahel, mille iga lüli võtab aega: ministri liigendus ja kantsleri kinnitav asutuse eelarve (1–3 kuud), toetuse ministri määruse ettevalmistamine ja allkirjastamine (ligikaudu 2 kuud), taotlusvooru ettevalmistamine ja väljakuulutamine (1–2 kuud), taotluste esitamise periood (2–3 kuud) ning taotluste menetlemine koos puuduste kõrvaldamisega (1,5–4 kuud). Seetõttu jõutakse näiteks tühjenevate kortermajade meetme puhul rahastusotsusteni alles esimese rakendusaasta septembris–oktoobris. See tähendab, et eelarveaastal, mille kohta vahendid on planeeritud, ei ole kolme esimese kvartali jooksul tekkepõhist kulu tekkinud sisuliselt üldse.

Tekkepõhine kulu tekib alles projekti elluviimise, kulude tõendamise ja lõpparuande kinnitamise järel, sageli mitu aastat pärast rahastusotsust.

Rahastusotsus ei tähenda kulu tekkimist: projekti elluviimiseks on tühjenevate kortermajade meetme puhul kuni 18 kuud, millele lisandub 6-kuuline pikendamise võimalus taotlejast mittedõltuvatel põhjustel; hajaasustuse programmis kuni 17 kuud (projekt peab lõppema taotlusvoorule järgneva aasta 31. oktoobriks); investeeringutoetuse MATA puhul koguni kuni 48 kuud. Kulude abikõlblikkus selgub lõplikult alles lõpparuande kinnitamisel, mis pikendab protsessi veel ühe kuni kolme kuu võrra. Kokkuvõttes ulatub aeg poliitikakujundaja otsusest esimeste lõplikult tõendatud tekkepõhiste kuludeni tühjenevate kortermajade meetme puhul ligikaudu kolme ja poole aastani ning hajaasustuse programmi puhul ligikaudu kolme aastani. Investeeringutoetuse elukaar võib mitmeaastaste projektide tõttu ületada viit aastat. See kinnitab järeldust, et projektitoetuste rakendusloogika ei mahu riigieelarve üheaastasesse rütmi ning otsuse aasta järgi planeerimine programmeerib jäägi tekkimise juba enne meetme käivitumist.

Elukaare kestused sõltuvad teguritest, mida ministeerium ei kontrolli. Analüüsitud meetmete etappide kestused ei ole fikseeritud, vaid ajavahemikud, mille realiseerumine sõltub kolmandatest osapooltest. Tühjenevate kortermajade meetme puhul peab kohalik omavalitsus taotlemise ajal muu hulgas võtma volikogus vastu toetuse edasiandmise korra, tegema põhimõttelise otsuse meetmes osalemiseks ja alustama valmisolekut võõrandamismenetlusteks. Nende protsesside ajakava määrab volikogu, mitte ministeerium, ning nende läbimiseks tuleb arvestada vähemalt kolme kuuga, et küsimust saaks käsitleda vähemalt kahel korralisel volikogu istungil. Konkurentsipõhises voorus ei saa hindamist alustada enne, kui kõigi taotluste vastavus on selgunud, mistõttu ühe taotleja viivitus võib lükata edasi kogu vooru hindamise. Sellise viivituse põhjuseks võib olla täiendavate dokumentide esitamise vajadus või taotluse parandamise vajadus puuduste kõrvaldamiseks, milleks annab võimaluse ja aluse haldusmenetluse seadus. Investeeringutoetuse (MATA) puhul sõltub taotlusvooru avamine ja toetuse taotlemine maakonna valmisolekust: maakondlikud arendusorganisatsioonid peavad läbirääkimisi kohalike omavalitsustega ning maakonna arengustrateegia tegevuskava täiendamine ja kinnitamine vajab volikogude heakskiitu. Sellises keskkonnas sõltub kuluproгноosi täpsus olulisel määral teguritest, mida ministeerium ei kontrolli. Seetõttu jääb ka võimalikult täpse prognoosi puhul teatav ebakindlus, mis võib eelarveaasta lõpus väljenduda jäägina.

Tabel 1. Toetusmeetme elukaare etapid ja kestused

Näitaja	Tühjenevate kortermajade meede	Hajaasustuse programm	Investeeringutoetus (maakonna arengustrateegia)
Meetme rakendamise otsusest rahastamise aluse tekkimiseni (riigieelarve seaduse jõustumiseni)	ligikaudu seitse kuud	ligikaudu seitse kuud	ligikaudu seitse kuud
Eelarveaasta algusest rahastusotsusteni	ligikaudu 8–10 kuud (otsused septembris-oktoobris)	ligikaudu 8–11 kuud	Varieerub; taotlemine jooksev, sõltub maakonna valmisolekust
Projekti elluviimise periood	Kuni 18 kuud + 6 kuud pikendus	Kuni 17 kuud	Kuni 48 kuud
Lõpparuande menetlus	20 + 10 tööpäeva	ligikaudu kolm kuud	20 + 10 tööpäeva; väljamaksed jooksvalt kas kuludokumentide alusel või kindlasummalise maksena
Otsusest tekkepõhise kuluni kokku	ligikaudu 3–3,5 aastat	ligikaudu kolm aastat	Üle viie aasta
Peamised määramatuse allikad	KOV volikogu otsused, kõigi taotluste vastavuse selgumine, pikendused	Taotlejate ajakava, puuduste kõrvaldamine	Tegevuskava muutmise protsess ja volikogude menetslused

Märkus. Kestuste kogusummad on hinnangulised, tuginedes meetmete määrustes sätestatud tähtaegadele ja tüüpilisele menetlusajale; tegelik kestus võib üksikjuhtudel erineda.

Järeldused juhtumianalüüsist. Esiteks, toetusmeetme elukaar on struktuurselt mitmeaastane. Ka tõrgeteta menetluse korral ei ole võimalik, et otsuse aastal planeeritud vahendid muutuksid samal aastal tekkepõhiseks kuluks. Teiseks, esimese eelarveaasta maht tuleks planeerida meetme käivitumisloogika, mitte kogumahu matemaatilise jagamise järgi. Analüüsitud meetmete puhul kulub

esimene aasta valdavalt haldusprotsessidele ning tekkepõhiseid kulusid esimesel aastal kas ei teki või tekivad need marginaalses mahu. Kolmandaks, kestuste sõltuvus kolmandatest osapooltest tähendab, et teatav planeerimise ebatäpsus on projektipõhiste toetuste puhul objektiivne, mida ei saa kõrvaldada üksnes juhendamise teel. Küll aga saab seda juhtida, kui planeerimisel kasutatakse realistlikke elukaarepõhiseid kuluprofiile. Neljandaks, elukaare pikkust saab osaliselt juhtida meetme disaini kaudu. Näiteks on Ida-Viru tühjenevate korterelamute meetmes põhitegevustest eraldatud järeltegevused (omandatud ja lammutatud korterelamu korteriomandite ning korteriühistu lõpetamine ja edasiantud toetuse kasutamise kontroll), mille tegemist tõendatakse kaks kalendriaastat pärast lõpparuande kinnitamist esitatava järelaruandega. Nii saab projekti põhitegevuste kulud tõendada ja projekti finantsiliselt lõpetada enne järeltegevuste lõppu. Viiendaks, juhtumianalüüs tõstatas küsimuse, kas tekkepõhiselt koostatud riigieelarve annab toetuse andjale piisava aluse mitmeaastaste rahastusotsuste tegemiseks olukorras, kus kulu tekib alles järgnevatel eelarveaastatel. Riigieelarve seaduse §-de 53 ja 60 koostoime selles osas vajab praktiliste näidetega sisustamist.

2.2.3 Jääkide tekkimise põhjused

Planeerimise ja tegeliku kulu ajaline nihe. Toetusi planeeritakse sageli eelarvesse rahastusotsuse tegemise aasta järgi, kuid kulude tekkimine ehk tekkepõhine kulu kajastub raamatupidamises hiljem. Taotlusvoorude avamise ajastus, otsustusprotsessid või muud tegurid lükkavad toetuste rakendumist edasi. Samuti võivad hankemenetlused kesta eeldatust kauem, tärned hilineda või tööde vastuvõtmisel ilmnedavad korrigeerimist vajavad puudused. Tulemuseks on olukord, kus eelarveaastal, milleks vahendid kavandati, tekkepõhiseid kulusid ei teki ning eelarveaasta lõpuks kujuneb jääk, mis tuleb järgmisesse perioodi üle kanda.

Ebapiisav motivatsioon aastatevahelist planeerimist korrigeerida. Kui valitsemisala tuvastab, et planeeritud kulu ei rakendu kavandatud eelarveaastal, on tal võimalik esitada eelarveprotsessis muudatusettepanek vahendite aastatevaheliseks ümbertõstmiseks ja seeläbi planeerimist korrigeerida. Valitsemisalade motivatsioon seda võimalust kasutada on aga tagasihoidlik, kuna need kaks alternatiivi ei tundu neile võrdväärset. Aastatevaheline ümbertõõtmine eeldab eraldi taotlemist ning ettepanek võib vähemalt teoreetiliselt tähendada, et ümbertõstmiseks esitatud vahendeid vähendatakse eelarveläbirääkimiste käigus. Seevastu eelarveaasta lõpuks tekkinud jääk kantakse kehtiva praktika kohaselt järgmisse aastasse üle. Praeguste menetlusreeglite korral võib valitsemisala jaoks olla lihtsam jätta eelarveplaan korrigeerimata ja kanda aasta lõpus tekkinud jääk järgmisse aastasse. Selline asümmeetria tähendab, et kulude aastatevahelise jaotuse ebatäpsus jääb süsteemselt parandamata, riigieelarve ei kajasta kulude tegelikku ajastust ning jääkide korduv ülekandmine taastoodab ennast. Probleemi ei lahenda üksnes teavitamine või juhendamine, vaid ümbertõstmise ja ülekandmise stiimulid tuleb viia tasakaalu.

Infokadu finantsüksuse ja toetusmeetmete eest vastutavate üksuste vahel. Tekkepõhine eelarvestamine eeldab, et kulud planeeritakse aastasse, mil need raamatupidamises tegelikult tekivad, mitte aastasse, mil tehakse rahastusotsus. Finantsvaldkonna töötajad tunnevad seda loogikat hästi, kuid nemad ei ole enamasti esimesed sisendi andjad. Toetusmeetmete ajakava, taotlusvoorude avamise, rahastusotsuste ning väljamaksete prognoosid pärinevad valdkonnaosakondadelt ja meetmejuhtidelt, kes tunnevad kõige paremini meetme tegelikku elutsükli. Nende teadlikkus tekkepõhise planeerimise põhimõtetest ja jääkide tekkemehhanismist on üldjuhul väiksem kui finantstöötajatel. Valdkonnaosakonna jaoks on esmatähtis poliitilise otsuse ja meetme käivitamise kindlustamine, mitte kulu raamatupidamislik ajastus. Seetõttu ei jõua meetme tegelikku ajakava käsitlev teave alati täielikult finantsosakonnani. Finantsosakond planeerib eelarvet sisendi põhjal, mis kajastab otsuste, mitte kulude tekkimise aega ning põhjustab juba planeerimisetapis märkimisväärse jäägirisiki tekkimise. Infokadu süvendab asjaolu, et jääkide hilisem selgitamine ja põhjendamine jääb samuti finantsosakonna ülesandeks, samas kui sisulised põhjused on paremini teada meetme rakendamise eest vastutavates üksustes (näiteks hangete venimine, taotlusvoorude nihkumine). See selgitab osaliselt ka seda, miks valitsemisalade jääkide põhjendused on sageli tehnilised ja lakoonilised, mitte sisulised. Olukorra parandamine eeldab valdkonnajuhtide süsteemset kaasamist eelarve planeerimisse

ja seiresse ning nende teadlikkuse tõstmist tekkepõhise eelarvestamise põhimõtetest, näiteks koolituste ja ühtse kohustuste võtmise juhendi järjekindlama rakendamise kaudu.

Ebaselgus, kui palju jääkidest on tegelikult kohustustega kaetud. Puudub keskne ülevaade, kui suur osa tekkinud jäägist on juba kohustustega kaetud ning milline osa kohustustega katmata ehk nn vaba raha. Ministeeriumide ja asutuste jaoks tähendab see sisuliselt käsitsi arvestuse pidamist. Seetõttu ei ole mõistliku ajakuluga võimalik koostada horisontaalset ülevaadet.

Ebakindlus riigieelarve seaduse § 60 lõigete 4 ja 5 rakendamisel. Riigieelarve seaduse § 60 lõiked 4 ja 5 annavad valitsemisaladele paindliku võimaluse võtta õiguslikult siduvaid rahalisi kohustusi ka eelseisvateks eelarveaastateks, mille kohta riigieelarvet ei ole veel koostatud: ministri loal kuni 50% ulatuses valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta rahastamiskava piimääraga vahenditest ning Vabariigi Valitsuse loal kuni 80% ulatuses. Just see mehhanism võimaldaks mitmeaastase iseloomuga toetusmeetmeid planeerida ja rakendada nende tegelikule elutsüklile vastavalt, ilma et kogu raha peaks olema eelnevalt jooksva aasta eelarvesse planeeritud.

Praktikas jääb see võimalus aga alakasutatuks, sest valitsemisaladel puudub operatiivne võimekus jälgida, millises mahus on tulevaste aastate eelarved juba varem võetud kohustustega seotud. Piimäär järgimine eeldab tervikvaadet kõigist valitsemisala mitmeaastastest lepingutest ja siduvatest otsustest aastate lõikes, kuid kesket kohustuste arvestuse infosüsteemi ei ole ning arvestust peetakse sisuliselt käsitsi. Piimäär ületamisel ei tohi minister ega riigiasutuse juht lepingut sõlmida. Kuna õigusliku korrektsuse eest vastutab allkirjastaja, hoidutakse ebakindluse korral tulevaste aastate arvel kohustuste võtmisest ka siis, kui piimääras võib tegelikult olla piisavalt vaba mahtu. Eriti ettevaatlikud on rakendusüksused, kes soovivad toetusotsuste eeltingimusena näha vahendeid juba eelarvesse planeerituna.

Sellel ebakindlusel on otsene seos jääkide tekkega. Kui § 60 lõigete 4 ja 5 paindlikkust kasutatakse ebakindluste tõttu vähe, planeeritakse mitmeaastaste toetusmeetmete vahendid täies mahus võimalikult varajasse eelarveaastasse, et tagada kohustuste võtmiseks formaalne kate. Kuna tegelikud tekkepõhised kulud tekivad hiljem, kujuneb eelarveaasta lõpuks paratamatult jääk, mis kantakse järgmisse perioodi üle. Seega ei ole probleemi peamine põhjus regulatsiooni puudumine (seadus pakub vajalikku paindlikkust), vaid selle rakendamist toetava abivahendi puudumine.

Lahenduseks on kohustuste arvestuse suutlikkuse loomine, näiteks uue SAP-i arenduse raames. See annaks valitsemisalale jooksva ülevaate võetud kohustuste mahust eelseisvate aastate lõikes ja piimäär ulatuses veel kasutamata mahust. Samuti on vaja kohustuste võtmise juhendit järjekindlalt rakendada, et ühtlustada arusaama sellest, millised lepingud ja otsused piimäär arvestusse kuuluvad.

Nõrk stiimul jääke kriitiliselt hinnata. Ministeeriumid ei hinda piisavalt kriitiliselt, kas allasutusel on kasutamata jäänud raha järgmisel aastal vaja. Raha ülekandmise põhjendused on sageli lakoonilised ega selgita, kuidas raha seondub asutuse eesmärkide ning mõõdikute sihttasemetega saavutamiseks.

Eelarvejääkide teadlik hoidmine finantspuhvrina. Kuna valitsemisalad tunnetavad vajadust valmistuda kesksedeks kulukärbeteks, jäetakse osa rahast teadlikult kasutamata ja kantakse üle, et hoida finantsilise toimetuleku reservi. Raha kasutamata jätmist ei nähta ministeeriumides probleemina, vaid lahendusena ootamatute kulude või lisaülesannete katmiseks, milleks riigieelarvest vahendeid ei eraldada. Eelarve jaotamine valitsemisala sees on suures osas automaatne protsess, kus eelnev rahakasutus ja tekkivad jäägid ei mängi uute eelarveotsuste tegemisel nähtavat rolli. Eelarvevahendeid kantakse üle, ilma et nende jätkuvat vajadust või prioriteetsust sisuliselt hinnataks. Selline kaitsev eelarvekavandamine ei ole kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega, mille järgi peaks kasutamata raha üle kandma vaid planeeritud tegevuste lõpuleviimiseks, mitte uuteks otstarveteks.

Toetuste vale liigitamine. Projektipõhiste tunnustega toetusi liigitatakse ekslikult tegevustoetusteks. See on probleemne, sest tegevustoetuste puhul on kontroll toetuse kasutamise sihipärasuse üle ja jäägi tagasiküsimise kohustus oluliselt nõrgemad kui projektipõhiste toetuste puhul.

2.2.4 Meetmed jääkide vähendamiseks

Eelmises peatükis kirjeldatud tekkepõhjused jagunevad kolme rühma ja leevendamismeetmed järgivad sama jaotust. Esimese rühma põhjused on seotud juhtimisinfo puudumisega: kuna lepinguliste kohustustega kaetud ja katmata jääke ei eristata, puudub võimalus hinnata jäägi tegelikku vähendamispotentsiaali ning jälgida kohustuste piirmäära täitmist. Teine rühm tuleneb planeerimise sisendist, mis kajastab otsuste, mitte kulude tekkimise aega. Kolmas rühm tuleneb stiimulitest, mille tõttu on valitsemisalal lihtsam jätta eelarveplaan korrigeerimata kui taotleda vahendite aastatevahelist ümbertõstmist.

Esitatud meetmerühmade järjestus ei ole juhuslik, vaid lähtub kindlast loogikast. Usaldusväärne juhtimisinfo on vältimatu eeldus ülejäänud kahe meetmerühma rakendamiseks, kuivõrd ilma andmeteta jääkide lepingulise kaetuse kohta ei ole võimalik ülekandmiskorda diferentseerida ega hinnata vahendite edasikandmise sisulist vajadust.

Juhtimisinfo loomine eeldab võimekust eristada eelarvejäägis lepinguliste kohustustega kaetud ja katmata osi, mida riigi majandustarkvara arendus võimaldabki teha. Sellisel eristusel on mitu väärtust: kaetud jääk viitab kulude ajalisele nihkele, katmata jääk aga vajadusele vaadata üle baastase. Kehtiv arvestus neid kahte liiki ei erista, kuigi eelarvejuhtimises tuleks neid käsitleda erinevalt. Uus arvestusviis aitab vähendada võimalust hoida jääke, mille seotus kohustustega ei ole kontrollitav ja muudab piirmäära kasutamata varu jälgitavaks, luues eeldused RES § 60 paindlikkuse rakendamiseks.

Planeerimise sisendi täpsustamine eeldab projektipõhiste toetuste kavandamist, lähtudes meetme tegelikust elukaarest, mitte kogumahu matemaatilisest jagamisest. Juhtumianalüüs kinnitas, et esimene rakendusaasta kulub suuremas osas haldusprotsessidele ja tekkepõhiseid kulusid sel ajal peaaegu ei teki. Kui uue algatuse esimese aasta eelarve kavandatakse käivitusprofiili järgi, on tekkiv jääk tingitud meetme loomulikust rütmist, mitte planeerimisveast, ning seda on võimalik ette arvestada. Juba rakendatud meetmete puhul on kulude prognoositavus suurem, mistõttu saab nende planeerimisel kasutada otse varasemat täitmisprofiili.

Elukaarepõhine planeerimine eeldab tihedat koostööd nendega, kes tunnevad meetme tegelikku ajakava. Kuigi finantsosakonnad valdavad tekkepõhise planeerimise loogikat, laekub sisend toetusmeetmete ajakava, taotlusvoorude ning väljamaksete kohta valdkonnaosakondadelt ja meetmejuhtidelt, kelle teadlikkus jääkide tekkemehhanismist on piiratum. Seetõttu on valdkonnajuhtide süsteemne kaasamine eelarvestamisse ja nende teadlikkuse tõstmine eelmise meetme edukuse vältimatu eeldus, mitte eraldiseisev tegevus.

Stiimulite tasakaalustamine tähendab jäägi ülekandmise menetluse diferentseerimist jäägi iseloomu järgi. Kohustustega kaetud jäägi ülekandmine on sisult tehniline toiming, mille ülekandmata jätmise tähendaks kohustuste täitmata jätmist, mistõttu piisab lihtsustatud menetlusest. Kohustustega katmata jäägi ülekandmine on seevastu olemuselt uus eelarveotsus ehk vahendite sidumine tulevasteks kuludeks, ilma et see konkureeriks eelarveprotsessis teiste vajadustega. Seetõttu eeldab see sisulist põhjendust: millised tegevused jäid tegemata ja miks, milleks raha järgmisel aastal vajatakse ning milline on mõju tulemusnäitajatele. Lähtekohaks on põhimõte, et põhjendusega kohustustega katmata jääke üle ei kanta.

Diferentseerimise eesmärk on muuta valitsemisala jaoks ratsionaalseks valikuks õigeaegne tegutsemine. Kui kaetud jääk kandub üle lihtsustatult ja vaba jäägi ülekandmine pole enam kindel, tekib asutustel tugevam stiimul siduda vahendid õigeaegselt tegelike kohustustega, planeerida raha aastas, mil seda tegelikult kasutatakse, ning vajadusel taotleda aastatevahelist ümbertõstmist. See toimib aga üksnes siis, kui ümbertõstmine on valitsemisala jaoks piisavalt lihtne ja prognoositav alternatiiv. Vastasel juhul jääb eelarve korrigeerimine endiselt ebamugavamaks kui lihtsalt jäägi tekkimise aktsepteerimine.

Toetuste valet liigitamist kui jääkide teket soodustavat tegurit on käsitletud peatükis 2.1. Selle probleemistiku lahendus tuleneb 2025. aasta riigieelarve seaduse muudatustest, mille rakendamine on käesolevate meetmete eelduseks.

2.3 Eelarveliigi 20 vahendite ümberplaneerimine eelarveprotsessis

Eelmises peatükis esitatud analüüs tugineb eeldusele, et valitsemisalad ei korrigeeri eelarveplaani ka siis, kui muudatuse vajadus on juba teada. Kolmanda töösuuna eesmärk on seda eeldust kontrollida, võrreldes omavahel kahte eelarvestsenaariumi.

Analüüsi eesmärk ja andmed. Kolmanda töösuuna raames analüüsiti, mil määral valitsemisalad kasutavad eelarveprotsessis infosüsteemi KAIS stsenaariume eelarveliid 20 vahendite ümberplaneerimiseks. Analüüsi aluseks on valitsemisalade 2027. aasta vahendite võrdlus 1. juuni 2026. aasta rahastamiskava esitamise ja riigi eelarvestrateegia 2026–2029 kinnitamise vahel kolme kulukonto lõikes: tööjõukulud (konto 50), majandamiskulud (konto 55) ning antud toetused ja ülekanded (konto 45). Andmed pärinevad KAIS-i aruandes „RES võrdlusaruanne“.

Muutuste üldmaht on väike. Üheteistkümne valitsemisala 2027. aasta kolme kulukonto kogumaht muutus protsessi käigus 37,5 miljoni euro võrra ehk 0,9% (4 274,0 miljoniilt 4 236,5 miljoni eurole). Netomuutus tuleneb tervikuna Kaitseministeeriumi valitsemisalast, mille maht vähenes 55,5 miljoni euro võrra (–3,9%). Ülejäänud kümne valitsemisala maht kasvas 18,0 miljoni euro võrra (+0,6%). Välisministeeriumi valitsemisala ilmestab seda kõige selgemalt: valitsemisala kogumaht püsis muutumatuks, kuid selle sees vähendati majandamiskulusid 3,1 miljoni võrra ning suurendati tööjõukulusid 1,6 ja toetusi 1,5 miljoni võrra. Eelarveprotsessis toimuv korrigeerimine on seega kogumahu vaates väga väike.

Kontode lõikes ilmneb korduv muster. Tööjõukulud kasvasid eranditult kõigis üheteistkümnes valitsemisalas, kokku 24,5 miljonit eurot (+1,8%), ulatudes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis 5,5%-ni, Välisministeeriumis 4,4%-ni ning Kliimaministeeriumis 4,3%-ni. Majandamiskulusid vähendati samal ajal kaheksas valitsemisalas üheteistkümnest, kõige rohkem Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (–18,2%) ja Välisministeeriumis (–8,0%). Kaitseministeeriumi valitsemisala mõju kõrvale jättes katab majandamiskulude vähenemine (1,8 miljonit eurot) tööjõukulude kasvust (19,6 miljonit eurot) siiski vaid väikese osa. Ülejäänud kate tuli väljastpoolt neid kahte kontot, eelkõige investeeringute vahenditest.

Toetuste ja ülekannete (konto 45) maht oli üheteistkümnes valitsemisalas kokku 1 570 miljonit eurot. Eelarveprotsessis tehtud muudatuste brutomaht oli 26,8 miljonit eurot ehk 1,7% konto mahust. Netomõju ei olnud seejuures vähendav, vaid suurenev. Konto maht kasvas 12,2 miljoni euro võrra ehk 0,8%. Kasvust tuleneb valdav osa Kaitseministeeriumi valitsemisalast (11,9 miljonit eurot ehk +5,4%), kellele järgnevad Haridus- ja Teadusministeerium (4,2 miljonit ehk +0,7%), Välisministeerium (1,5 miljonit ehk +4,9%) ja Siseministeerium (0,9 miljonit ehk +8,5%). Toetuste kontot vähendati arvestatavas mahuks vaid kahes valitsemisalas: Kliimaministeeriumis 3,3 miljoni euro võrra (–2,7%) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis 3,2 miljoni euro võrra (–2,3%). Kui Kaitseministeeriumi valitsemisala kõrvale jätta, on ülejäänud kümne valitsemisala 1 347,7 miljoni euro suuruse toetuste konto netomuutus 0,3 miljonit eurot (0,02%) minimaalne.

Toetused on kulukonto, mille iga-aastane eelarvejäak ületab kordades summat, mille ulatuses toetuste mahtu eelarveprotsessis korrigeeriti. Kui eelarveplaani korrigeeritaks seal, kus tegelik ebakõla tekib, peaks konto 45 olema protsessi käigus oluliselt paindlikumalt muudetav. Osalt on vähene muutmine mõistetav. Toetuste vahendid on sageli seotud kehtivate määruste, lepingute ja avalikult välja kuulutatud voorudega, mille mahu muutmine protsessi käigus on keerulisem kui majandamiskulude korrigeerimine. Kuid intervjuud viitavad ka teisele põhjusele: kord juba eraldatud toetuste vähendamist või hilisematesse aastatesse nihutamist tajutakse riskina see raha eelarveläbirääkimistel kaotada, mistõttu ebakõlal lastakse pigem realiseeruda jäägina.

Võrdlus kolme kulukonto vahel annab vastuse peatüki alguses püstitatud küsimusele. Ümberplaneerimise mehhanismi kasutatakse. Tööjõukulusid korrigeeriti eelarveprotsessi käigus kõigis üheteistkümnes valitsemisalas ning katteallikad leiti nii majandamiskuludest kui investeeringutest. See tähendab, et valitsemisalad oskavad eelarveaasta plaani muuta ning teevad seda siis, kui neil on selleks põhjust.

Toetuste konto puhul see mehhanism aga rakendust ei leia. Kümne valitsemisala netomuutus 0,02% konto mahust on olukorras, kus samal kontol tekivad aastas kümnetesse miljonitesse ulatuvad jäägid, sisuliselt otsus mitte toetusi ringi planeerida. Ühegi valitsemisala puhul ei viinud eelarveprotsess toetuste nihutamiseni hilisematesse aastatesse mahus, mis oleks võrreldav samal kontol tegelikult tekkivate jääkidega. Osa sellest on objektiivne. Toetused on seotud kehtivate määruste, lepingute ja väljakuulutatud voorudega, mida ei saa sama vabalt korrigeerida kui majandamiskulusid. Kuid see selgitab, miks toetusi korrigeeritakse vähem kui muid kontosid, mitte seda, miks neid praktiliselt ei vähendata.

Ülejäänud osa selgitusest tuleb stiimulitest. Tööjõukulude tõstmine majandamiskulude arvelt jätab valitsemisala kogumahu muutumata ning nendevahelise jaotuse saab minister liigendada. Toetusesumma vähendamine või hilisemasse aastasse nihutamine seda ei tee. See võib viidata asjaolule, et vahendeid polnud tarvis, tekitades samas ohu, et vahendid järgmise aasta eelarveläbirääkimistel kärbitakse. Jäägina realiseerudes säilib summa nn eelarve baastasemes ja kandub üle. Ratsionaalne valik valitsemisala vaates on seega mitte korrigeerida ning analüüsitud andmed on selle selgitusega kooskõlas.

3. Tõhustamiskava järelused

Toetuste jääkide rutiinsel ülekandmisel ja vähesel läbipaistvusel on riigieelarve juhtimisele negatiivne mõju. See on vastuolus säästlikkuse ja tulemuslikkuse põhimõtetega: valitsemisalad hoiavad kinni juba eraldatud baassummadest ka siis, kui tegelik vajadus on vähenenud või vahendeid ei suudeta mõistliku aja jooksul kasutada. Pingelises eelarvepositsioonis takistab see riigil suunata vahendeid sinna, kus nende mõju oleks suurim.

Korduv kasutamata jäämine raskendab riigi rahavoogude juhtimist ja majandusprognooside koostamist. Projektide viibimine tähendab, et oodatud mõju majandusele ja maksutulude laekumine lükkub edasi. Halvimal juhul võetakse riigile täiendavat laenu ajal, mil planeeritud eelarvevahendid seisavad kasutamata. Kokkuvõttes on eelarvejäägid riigi jaoks alternatiivkulu, mis koormab eelarvejuhtimist ja vähendab eelarveprotsessi läbipaistvust.

Probleemiga on seotud ka piisava juhtimisinfo puudumine. Kuigi osa jääkidest on lepinguliste kohustustega kaetud, puuduvad infosüsteemi lahendused, mis võimaldaksid hinnata, kui suur on n-ö vaba raha osakaal tegelikult. Lisaks muudab kulude kajastamisel rakendatav FIFO-põhimõte raskesti tuvastada, millisest eelarveaastast vahendid tegelikult pärinevad.

Kokkuvõttes kujutavad suured eelarvejäägid endast riigieelarve jaoks ulatuslikku alternatiivkulu. Kasutamata eelarvevahendid ei teeni sel perioodil üheski alternatiivses rakenduses avalikku huvi. See koormab riigi rahanduse juhtimist ning võib pikemas vaates kahandada nii riigieelarve jätkusuutlikkust kui ka avalikkuse usaldust kogu eelarvesüsteemi vastu.

Alljärgnevad järelused põhinevad teises peatükis tehtud analüüsil. Neile järeldestele toetuvad lahendusettepanekud on esitatud neljandas peatükis.

3.1 Läbipaistvus ja täitmise jälgitavus

Toetuste andmise läbipaistvus on oluliselt paranenud, kuid täitmise jälgitavus mitte. Varasemates auditites kirjeldatud probleemide ulatus on vähenenud. Valitsemisalad on kehtestanud riigieelarve seaduse § 53¹ alusel täiendavaid toetuse andmise tingimuste määrusi (2026. aasta suve seisuga oli neid 163). Riigieelarve seaduse 2025. aasta lõpul jõustunud muudatused andsid toetuste liikidele ja tagasinõudmisele seadusliku aluse.

Edasiminekuks puudutab siiski vaid eelarve koostamise etappi. Riigieelarve seletuskirja lisas 3 esitatud toetuste plaani tegelikku täitmist ei ole võimalik mõistliku ressursikuluga jälgida, kuna toetused ei ole süsteemselt seotud eelarve arvestusobjektidega ega kajastu täitmise aruandluses samal detailsusastmel. Läbipaistvus haarab seega vaid eelarve vastuvõtmist, kuid ei laiene selle täitmisele, mistõttu jääb aruandlusahel poolikuks.

3.2 Probleemi keskne põhjus

Jäägiprobleemi tuum on projektipõhised toetused. Tegevustoetuste puhul on finantsdistipliin parem ning neid antakse peamiselt püsipartneritele, sihtasutustele ja avalik-õiguslikele isikutele, mistõttu jääke tekib seal vähe. Probleemsed jäägid koonduvad meetmetesse, mille rakendamine sõltub taotlusvoorudest, rahastusotsustest ja mitmeaastasest tsüklist.

Kuna kehtiv arvestus ei võimalda jääke projekti- ja tegevustoetuste lõikes eristada, ei tuginen selle järeldus mitte jäägiandmete liigitusele, vaid juhtumianalüüsile ja valitsemisala finantsjuhtidega peetud intervjuudele. Analüüsi põhjal tuleks sekkumismeetmed suunata esmajärjekorras projektipõhiste toetuste planeerimisele ja rakendamisele, mitte toetussüsteemile tervikuna. Andmepõhine kinnitus sellele järeldusele muutub võimalikuks alles pärast järelduses 3.1 ja 3.4 kirjeldatud juhtimisinfo lünga täitmist.

Jääkide tekkemehhanismi selgitavad kolm järgnevat asjaolu. Tegemist ei ole alternatiivsete, vaid koostoimivate teguritega: tegevuste elukaar tekitab ajalise nihke, asjakohase juhtimisinfo puudumine takistab selle nihke ohjamist ning osapoolte stiimulid soodustavad ajastusnihke kajastumist eelarvejäägina, mitte eelarveplaani korrigeerimisena.

3.3 Projektitoetuste elukaar ja eelarve üheaastane rütm

Juhtumianalüüs näitas kolme meetme põhjal, et toetusmeetme elukaar on struktuurselt mitmeaastane: poliitikakujundaja otsusest rahastamise aluse tekkimiseni kulub ligikaudu seitse kuud, esimese rakendusaasta kolm kvartalit kuluvad haldusprotsessidele (liigendus, määrus, taotlusvoor, menetlus) ning rahastusotsustest tekkepõhiste kuludeni kulub veel 17–48 kuud. Kokku ulatub aeg otsusest esimeste tõendatud kuludeni kolme kuni viie aastani. Kuna uute poliitiliste algatuste vahendid planeeritakse eelarvesse tihti otsuse tegemise aasta järgi, on jääk esimestel aastatel sisse programmeeritud. Tegemist pole üksikute planeerimisvigadega, mida saaks kõrvaldada juhendite abil, vaid süsteemi olemusliku vastuoluga. Väljakujunenud ja korduvate toetusmeetmete täitmine on seevastu oluliselt paremini etteaimatav, mistõttu saab nende planeerimisel võtta aluseks varasemad kogemused.

3.4 Kohustustega kaetud ja katmata jääkide eristamine

Keskne ülevaade sellest, kui suur osa jäägist on lepinguliste kohustustega kaetud ja kui suur osa on nn vaba raha, riigis puudub. Arvestust peetakse sisuliselt käsitsi. Sama info puudumine takistab RES § 60 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kohustuste võtmise paindlikkuse kasutamist: kuna piirmäära täituvust ei ole võimalik jooksvalt jälgida ja vastutus lasub allkirjastajal, käitutakse ülemäära konservatiivselt. Ebapiisav juhtimisinfo on seega kitsaskohaks nii eelarvejääkide analüüsimisel, avalikkusele selgitamisel kui ka võetud kohustuste üle arvestuse pidamisel.

3.5 Osapoolte stiimulid ja infovahetus

Toetusi rakendavad asutused on kohustuste võtmisel ettevaatlikud ning soovivad toetusotsuste eeltingimusena näha raha juba eelarvesse planeerituna. Ministeeriumid keskenduvad samal ajal valdkondlike eesmärkide täitmisele, mis soodustab vahendite võimalikult varajast eelarvestamist. Nende tegurite koosmõjul planeeritakse vahendid liiga vara ja tegelikust vajadusest suuremas mähus. Olukorda võimendab infokadu valitsemisala sees: finantsosakonnad valdavad tekkepõhise planeerimise loogikat, kuid planeerimise sisend (meetmete ajakavad ja väljamaksete prognoosid) tuleb valdkonnaosakondadelt, kelle teadlikkus tekkepõhisest eelarvestamisest on madalam ning selle tulemusena planeeritakse eelarve pigem otsuste, mitte kulude tekkimise aja järgi.

3.6 Aastatevaheline ümberplaneerimine ja jääkide ülekandmine

Valitsemisala, mis tuvastab aastatevahelise planeerimise ebatäpsuse, saab seda eelarveprotsessis muudatusettepanekuga parandada, kuid esitatud ettepanekut ei pruugita arvestada. Aasta lõpuks tekkiv eelarvejääk kantakse seevastu suure tõenäosusega järgmisse aastasse üle. Sellest tulenevalt motiveerib süsteem valitsemisalasid pigem leppima planeerimise ebatäpsusega eelarvejäägi näol, kui prognoose ennetavalt korrigeerima. Ministeeriumide vaates ei käsitleta eelarvejääke niivõrd planeerimisveana, vaid teadliku finantspuhvrina ootamatute kulude ja võimalike eelarvekärbete maandamiseks. Selline hoiak ei ole aga kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega, mille järgi tohib kasutamata raha üle kanda üksnes kavandatud tegevuste lõpuleviimiseks.

3.7 Jääkide korduv ülekandmine

Kehtiv praktika soodustab eelarvejääkide automaatset edasikandmist, mille käigus liiguvad vahendid aastast aastasse ilma sisulise põhjendatuse ja kontrollita. Kuigi riigieelarve seadus lubab kasutamata vahendeid üle kanda vaid üheks eelarveaastaks, muudab kulude arvestuses rakendatav FIFO-meetod selle ajalise piirangu formaalsuseks. Kuna varasem jääk loetakse raamatupidamises alati esimesena ära kulutatuks, tekib uus jääk jooksva aasta eelarvest ning piirang kaotab tegelikkuses oma distsiplineeriva mõju ja kontrollitavuse.

3.8 Senine areng ja eesmärgi saavutatavus

Piirmääraga eelarvejääk vähenes 2025. aastal ligikaudu 379 miljoni euroni, võrreldes 601 miljoni euroga 2024. aastal. Vähenemine võib osutada eelarvedistsipliini paranemisele, kuid olemasolev analüüs ei võimalda seda muutust konkreetsete meetmete mõjuga üheselt seostada. Tõhustamiskava eesmärk vähendada eelarveliigi 20 toetuste jääke poole võrra ei täitu pelgalt senisel viisil jätkates. Senine tegevus on piirdunud tagajärgede ehk jääkide ülekandmise korrastamisega, samas kui punktides 3.3–3.5 toodud tekkepõhjused on edasi lahendamata.

4. Tõhustamiskava ettepanekud ja soovitused

Käesolevad ettepanekud lähtuvad kolmanda peatüki järeldest, pakkudes lahendusi seal kaardistatud probleemidele. Kui alapeatükkides 2.1.3 ja 2.2.4 on esitatud detailsed meetmed, siis siia peatükki on koondatud põhiettepanekud.

Ettepanek 1. Liigitada jäägid uues SAP-is kohustustega kaetud ja katmata jääkideks

Majandustarkvara arendustes tuleb luua võimekus jaotada eelarvejäägid lepinguliste kohustustega kaetud ja katmata osaks ning varustada iga ülekantav jääk päritoluaasta tähisega, välistades vahendite korduva edasikandmise. Selline eristus loob eelduse jääkide sisuliseks hindamiseks. Kaetud jääk osutab kulude ajastuse nihkumisele, katmata jääk aga kohustuse puudumisele ja vajadusele korrigeerida eelarvet.

Muudatus annab Rahandusministeeriumile ja valitsemisaladele usaldusväärse aluse prognooside täpsustamiseks, asutuste juhtidele selge teadmise vabade vahendite mahust ning Riigikogule ja avalikkusele läbipaistva ülevaate eelarvejääkide tegelikust iseloomust, vähendades võimalust hoida asutustes kontrollimatuid reserve.

Ettepanek 2. Analüüsida RES § 60 kohustuste piirmäära täitmise jälgitavuse võimalusi.

Riigieelarve seaduse (RES) § 60 sätestatud kohustuste piirmäära järgimise tagamiseks on vajalik analüüsida selle täitmise jälgitavuse tehnilisi ja sisulisi võimalusi. Kuigi seaduse § 60 lõiked 4 ja 5 seavad mitmeaastaste kohustuste võtmisele selged piirmäärad, puudub praeguses praktikas terviklik koondvaade, mis kajastaks valitsemisalade lõikes võetud kohustuste kogumahtu ning limiidi tegelikku täitmist. Seetõttu tuleks hinnata, mil määral võimaldavad eelkirjeldatud majandustarkvara arendused või paralleelsed lahendused tagada valitsemisaladele jooksva ülevaate kehtivatest mitmeaastastest kohustustest ja tulevaste aastate lõikes veel kasutatavast vabast mahust. Koostoides mitmeaastaste kohustuste võtmise juhendi järjepideva rakendamisega aitaks selline läbipaistvus vähendada rakendusasutuste liigset eelarvelist konservatiivsust ning võimaldaks mitmeaastaseid tegevusi finantseerida tegelike kohustuste võtmise, mitte ennatliku ja ülepaisutatud eelarvestamise kaudu.

Ettepanek 3. Siduda riigieelarve seletuskirja lisa 3 toetused eelarve arvestusobjektiga ja avalikustada täitmine.

Riigieelarve seletuskirja lisa 3 nimetatud toetused tuleks siduda kindla ja kogu eelarveaasta vältel muutumatu eelarve arvestusobjektiga ning tagada nende kasutamise avalikustamine. Rahandusministeeriumi riigieelarve täitmise juhtimislaua (fin.ee) tuleks täitmisinfo avaldada lisa 3 detailsusastmes, kajastades kinnitatud eelarvet, eelarve täitmist ja eelarvejääki. Selline lahendus looks katkematu jälgitavusahela riigieelarve vastuvõtmisest selle täitmiseni ning võimaldaks toetuste kasutamist analüüsida valitsemisalade üleselt. Läbipaistvuse tagamise oluliseks eelduseks on ühtlasi nõue esitada seletuskirja lisa 3 kõik tegevustoetused vahetult toetust saavate juriidiliste isikute lõikes, mis seob eraldatud vahendid selgelt konkreetsete saajatega.

Ettepanek 4. Siduda vaba jäägi ülekandmine sisulise põhjendusega.

Eelarvejääkide ülekandmisel on otstarbekas eristada lepinguliste kohustustega kaetud ja katmata vahendeid ning diferentseerida ülekandmise menetlusreegleid vastavalt jäägi iseloomule. Juriidiliselt siduvate lepingute ja otsustega tagatud jääkide puhul on põhjendatud rakendada lihtsustatud ülekandmist, kuivõrd nende vahendite edasikandmata jätmise tooks kaasa lepingutingimuste rikkumise ohu või vajaduse leida kate muude tegevuste arvelt. Tegemist on olemuselt tehnilise toiminguga, mistõttu peaks standardmenetluses piisama kehtivate kohustuste loetelu ja mahu esitamisest.

Seevastu kohustustega katmata ehk vaba jäägi ülekandmine ei tohiks olla rutiinne ega automaatne, vaid peab tuginema kaalutletud ja sisulisele põhjendusele. Vaba jäägi edasikandmine kujutab endast sisuliselt uut eelarveotsust, ehk vahendite tulevikku broneerimist väljaspool tavapärasest eelarvekonkurentsi. Sellest tulenevalt peaks taotlus sisaldama selget selgitust selle kohta, millised tegevused jäid realiseerimata ja miks, kuidas kavatakse raha uuel aastal kasutada ning milline on selle mõju tulemusnäitajatele. Põhimõtteliseks eelduseks tuleks seada praktika, kus piisava põhjendusega vaba jäägi üle ei kanta. Lahenduse jõustamisel on vajalik analüüsida, kas selle rakendamine eeldab riigieelarve seaduse või Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määruse nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ muutmist.

Sellise diferentseeritud käsitluse laiem eesmärk on korrigeerida valitsemisalade finantskäitumise stiimuleid. Kui kohustusega kaetud jääk liigub edasi takistusteta, kuid vaba jäägi saatus muutub tingimuslikuks, tekib asutustel reaalne ajend siduda vahendid õigeaegselt tegelike kohustustega, planeerida kulutused täpselt nende tekkimise aastasse ning taotleda ajastuse nihkumisel vahendite aastatevahelist ümbertõstmist. Selle mehhanismi õnnestumise vältimatuks eelduseks on aga paindlik ja prognoositav aastatevaheliste ümbertõstmiste kord. Kui plaanide ennetav korrigeerimine osutub asutusele administratiivselt koormavamaks kui jääkide passiivne edasikandmine, süsteem ei toimi. Seetõttu tuleb muudatuste väljatöötamisel tagada, et õigeaegselt algatatud tehniline ajastuse täpsustamine kujuneks valitsemisaladele lihtsaks ja kättesaadavaks alternatiiviks.

Ettepanek 5. Tõsta valitsemisalade teadlikkust toetuste elukaarest ja tekkepõhise planeerimise põhimõtetest. Selle saavutamiseks on otstarbekas korraldada valdkonnaosakondadele ja meetmejuhtidele suunatud koolitusi, mis keskenduvad toetuste elukaare analüüsile ning kulude tekkepõhisele ajastamisele. Ühtlasi tuleks soovitada valitsemisaladel võtta projektipõhiste toetuste kavandamisel kasutusele ühtne standardvorm, mis kajastab meetme elluviimise ajakava ning realistlikku kuluprofiili ja mis valmib meetme sisujuhi ja finantsüksuse tihedas koostöös. Metoodilise tööriista ja koolituste koostoime tagab, et kuluproгноosid tuginevad reaalsele tegevuskavadele, vähendades vahendite ennatlikku ja ebatäpset eelarvestamist.

Lisa 1 Mõisted ja lühendid

Mõiste	Selgitus
Aastatevaheline ümbertõstmine	Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis tehtav muudatus, millega valitsemisala planeeritud vahendid tõstetakse ühest eelarveaastast teise, et viia eelarve kooskõlla kulude eeldatava tekkimise ajaga.
Eelarve arvestusobjekt	Finantsinfosüsteemides kasutusel olev tunnus või tunnuste kogum, mis võimaldab mõõta finants- ja tulemusinformatsiooni teatud elementide kohta.
Eelarvejääk (jääk)	Eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud vahendid.
FIFO-põhimõte	Inglise keeles <i>first in, first out</i> . Kulude kandmise arvestusjärjekord, mille kohaselt kaetakse kulud kõige varasemast kasutatavast eelarvest.
Jäägi aastamärgis	Arvestusviis, kus igale ülekantavale jäägile lisatakse tunnus selle kohta, mis aasta eelarvest vahendid pärinevad.
Kohustustega kaetud jääk	Eelarveaasta lõpuks kasutamata jäänud vahendite osa, mis on vajalik enne eelarveaasta lõppu võetud õiguslikult siduvate rahaliste kohustuste täitmiseks.
Projektipõhine toetus	Teatud sihtotstarbel saadud ja antud toetus, mille puhul määratakse eesmärk koos mõõdikutega eesmärgi täitmise jälgimiseks, ajakava ja rahaline eelarve ning toetuse andja nõuab saajalt aruandlust raha kasutamise kohta; raha ülejääk tuleb maksta andjale tagasi.
Sotsiaaltoetus	Füüsilisele isikule antav toetus, sealhulgas stipendiumid ja preemiad.
Tegevustoetus	Riigieelarveline eraldis juriidilisele isikule tema tegevuskulude katmiseks, lähtudes tema põhikirjalistest ülesannetest ja arengudokumentides määratud eesmärkidest.
Tekkepõhine planeerimine	Arvestusmeetod, mille puhul tulud, kulud, nõuded, kohustused, investeringud ja finantseerimistingimused planeeritakse ja kajastatakse nende tekkimise hetkest lähtuvalt, sõltumata sellest, kas raha on vastavalt laekunud või välja makstud.
Toetus	Tõhustamiskava kontekstis riigisisised toetused. Andmeanalüüsis käsitati riigisiseste toetustena eelarveliigi 20 ja konto 45 tunnustele vastavaid toetusi.
Toetuse elukaar	Toetusmeetme etappide jada poliitikakujundaja otsusest kuni tekkepõhise kulu lõpliku kinnitamiseni.
Vaba jääk (kohustustega katmata jääk)	Eelarvejäägi osa, mis ei ole lepinguliste ega muude õiguslikult siduvate kohustustega seotud.

Lühend	Selgitus
FIFO	<i>first in, first out</i> – kulude kandmise arvestusjärjekord (vt mõisted)
KAIS	tegevuspõhise eelarvestamise tarkvara
MATA	maakonna arengustrateegia elluviimise investeeringutoetus
RES	riigieelarve seadus
SAP	riigi ühtne majandustarkvara