

## § 115. [Eelarve ja lisaeelarve vastuvõtmine]

Iga aasta kohta võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.

Valitsuse ettepanekul võib Riigikogu eelarveaasta kestel vastu võtta lisaeelarve.

Autor *Tiit Rebane*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 85. Iga aasta jaoks seatakse riigi sissetulekute ja väljaminekute üldine eelarve kokku. Seadusandlikul teel võib selle maksvust jaoliselt pikendada kunni uue eelarve vastuvõtmiseni.

**PS 1937:** § 103 lg 1 ja lg 2 esimene lause. Iga aasta kohta võtab Riigikogu vastu riigi tulude ja kulude eelarve. Eelarve-ettepaneku esitab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule hiljemalt seitsekümmend päeva enne eelarve-aasta algust.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09

### Valikkirjandus

Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, Riigikogu XII koosseis, eelnõu nr 513, lk 10.

*Johannes Müll.* Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – *Õigus* 1939/5, lk 193–208.

*Johannes Müll.* Riigi eelarve vorm ja sisu. – *Õigus* 1940/1, lk 29–44.

PSKV<sub>1-5</sub> – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne väljaanded ühest viieni.

RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00 eriarvamus p 6 – Riigikohtu üldkogu liikme J. Põllu (Põld) koostatud eriarvamus, millega ühinesid Riigikohtu üldkogu liikmed T. Anton, H. Jõks, O. Järvesaar, A. Kull, J. Odar, H. Salmann, RKÜKo-le 17.03.2000, 3-4-1-1-00.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigieelarve üldised põhimõtted
  - A. Terviklikkuse põhimõte
  - B. Universaalsuse põhimõte
  - C. Aastase kehtivuse põhimõte
  - D. Eelnevuse põhimõte
  - E. Tasakaalustatuse põhimõte
  - F. Läbipaistvuse põhimõte
- III. Riigieelarve – üksik- või üldakt
- IV. Riigieelarve esitamine Riigikogule
- V. Lisaeelarve

## I. Sissejuhatus

- 1 PS § 4 kohaselt on riigivõimu teostamine Eesti Vabariigis korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel, mis väljendub vastavate institutsioonide PSist tulenevates ülesannetes, personaalses moodustamises ning tasakaalustatud lahutatuses. PSist tulenevate kohustuste teostamise üheks eelduseks on eelarves ettenähtud raha.<sup>1</sup> Riigieelarve vastuvõtmise teel kontrollib seadusandlik võim täidesaatva võimu tegevust ning seab riigi tegevusele rahalised piirid.
- 2 Riigieelarve õiguslik mõiste tuleb lahus hoida tema majanduslikust mõistest. Eelarve majanduslik mõiste võib tulla rakendamisele ainult majandusteaduslikul vaatlusel, kuna eelarve õigusteaduslik vaatlus saab olla rajatud üksnes õiguslikele mõistetele.<sup>2</sup>
- 3 Mõistekasutuselt väärib tähelepanu asjaolu, et kui PSis liigendatakse riigieelarve vahendid tuludeks ja kuludeks, siis majandusliku sisu järgi tuleb seda laiendavalt mõista, hõlmates kuluna ka investeeringud ja finantseerimistehingud. Investeeringud on riigieelarve seaduse (RES)<sup>3</sup> kohaselt materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks planeeritud vahendid ning finantseerimistehingud tehingud finantsvarade või -kohustustega, mille puhul tehakse mõlemad kirjed finantsvarades või -kohustustes ning seega eelarvepositsioon ei muutu.
- 4 Konkreetse aasta riigieelarve seadust tuleb eristada PS § 104 lg 2 p 11 ja § 117 mõistes riigieelarve seadusest. Esimene neist on Riigikogu lihthäälteenamusega vastu võetav siseakt ning teine Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetud üldakt, mis kehtestab tingimused riigieelarve koostamiseks, vastuvõtmiseks ja riigieelarve vahendite kasutamiseks.
- 5 Riigieelarvet iseloomustavad kuus üldist põhimõtet: terviklikkuse, aastase kehtivuse, universaalsuse, eelnevuse, tasakaalustatuse ja avalikkuse põhimõte. PS § 115 lg-ga 1 sõnastatakse riigieelarve üldistest põhimõtetest kaks, jättes määratlemata põhimõtted, mis on avalikule sektorile üldiselt omased (nt avalikkuse põhimõte), sisustatud PS §-s 117 nimetatud seaduses (nt universaalsuse põhimõte, tasakaalustatuse põhimõte) või PS § 118 lg-s 1 (eelnevuse põhimõte).
- 6 PS § 115 lg-s 1 väljendub terviklikkuse põhimõte tekstiosas „kõigi tulude ja kulude eelarve“, aastase kehtivuse põhimõtet kannab tekstiosa „iga aasta kohta“ koostoimes PS § 118 lausega 1.

## II. Riigieelarve üldised põhimõtted

### A. Terviklikkuse põhimõte

- 7 Terviklikkuse põhimõtet on nimetatud ka kõikehõlmavuse põhimõtteks, kõikehaaravuse põhimõtteks, unitaarsuse põhimõtteks, tõepärasuse põhimõtteks ja ühtsuse põhimõtteks. PSKV<sub>1-5</sub> § 115 p-s 4 eristatakse kõikehaaravuse, tõepärasuse ja ühtsuse põhimõtet, kuigi kõik need kolm on kantud samast mõttest – riigieelarves kajastatakse kõik riigi tulud ja kulud.

<sup>1</sup> Riigieelarve seaduse väljakuulutamata jätmine. Vabariigi Presidendi 17. veebruari 1999. a otsus nr 507 – RT I 1999, 18, 297.

<sup>2</sup> J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – Õigus 1939/5, lk 199.

<sup>3</sup> Riigieelarve seadus. – RT I, 10.03.2022, 12.

- 8 Riigikohtu üldkogu on märkinud, et PS § 115 lg-st 1 tulenevad muu hulgas ka riigieelarve kõikehaaravuse ja läbipaistvuse põhimõte.<sup>4</sup> Riigieelarve kõikehaaravuse põhimõtte kohaselt peab riigieelarve sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid.
- 9 PSKV<sub>1-5</sub> § 115 p-de 4.1 ja 4.2 kohaselt on kõikehaaravuse ja ühtsuse põhimõtte erinevuseks asjaolu, et kui esimese kohaselt kajastatakse riigieelarves kõik tulud ja kulud, siis teise kohaselt tuleb need kulud ja tulud kajastada ühes riigieelarves. Tõepärasuse põhimõtte eristub neist kahest aga PSKV<sub>1-5</sub> § 115 p 4.6 kohaselt sellega, et riigieelarve kulud ja tulud peavad olema tõepärased. Kuna mittetõepärase riigieelarve korral ei oleks paratamatult tegu kõigi tulude ja kulude kajastamisega ning eelduslikult toimub riigieelarve eelnõu koostamine õiguspäraselt, siis puudub vajadus eelnimetatud kolme põhimõtte eraldi põhimõtetena käsitlemiseks. Nimetatud põhimõtted on kajastatud kommenteeritava paragrahvi kommentaarides riigieelarve terviklikkuse põhimõtte osistena.
- 10 Peale õigusliku funktsiooni kannab riigieelarve ka muid funktsioone. Viimaste seas on riigieelarve finantspoliitiline funktsioon, mille teostamisega omistatakse riigieelarvele majandusplaani tähendus, mida tuleb arvestada terviklikult.<sup>5</sup>
- 11 Riigieelarve saab olla tõeliseks majandusplaaniks ainult sel juhul, kui sellesse on kalkuleeritud kõik järgneval perioodil arvatavalt laekuvad tulud ning samal perioodil riiklike ülesannete täitmiseks ettenähtavalt vajalikud kulud.<sup>6</sup> Nii on eriti eelarvega seostuva finantspoliitilise funktsiooni ilmestamiseks vajalik, et riigi tulude ja kulude eelarve oleks koondatud ühisesse dokumentaalsesse ühikusse. Teoorias tuntakse seda unitaarsuse ehk ühtsuse (ka terviklikkuse) nõudena.<sup>7</sup>
- 12 Riigieelarve terviklikkuse põhimõtte kohaselt tuleb riigieelarves kajastada kõik riigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku tulud ja kulud. Siia hulka kuuluvad ka eraldised riigieelarve välistele isikutele ning neilt saadavad eraldised (riigieelarve mõistes tulu), ilma et nende isikute muid eelarvelisi summasid riigieelarves kajastada tuleks.
- 13 Riigieelarves kajastatakse ühtlasi summad, mida riik vahendab. Näiteks välisabi ja Euroopa Liidult saadav raha on osa riigieelarvest.
- 14 Kuna riigieelarves tuleb kajastada kõikide riigiasutuste kõik tulud ja kulud, ei ole riigiasutusel lubatud teha kulu, mida pole eelarvesse planeeritud. Tagamaks, et sarnane keeld ei tulene vaid riigieelarve üldpõhimõtetest, sätestatakse vastav keeld ka RESis.
- 15 Riigieelarve on üheaastase kehtivusega akt, mille kehtivuse ajal laekunud tulude laekumise aastal kasutusele võtmine põhjustaks paratamatult topelteelarvestamist.
- 16 Kui riigiasutusele anda võimalus kasutada toetustena saadud raha vastavalt laekumistele, müüdnud varast saadud raha vastavalt võõrandatud väärtusele ja hävinud varalt saadud hüvitisi, mis oma iseloomult on riigieelarve tulu, siis paratamatult riivab see eelarve terviklikkust. Samuti hägustab tulu arvelt kulu tegemine eelarve kulude määramise ammendavuse põhimõtet, kuna eelarve koostamisel pole teada asjaolu, palju riigiasutused toetust saavad, riigivara müüvad või *force majeure*'i tulemusena hüvitist saavad.
- 17 Kaudse tingimusliku kulukohustuse võtmine on osa eelarvepraktikast, mida RESis käsitletakse kui kulu, investeringut või finantseerimistehingut (edaspidi käesolevas osas koos *kulu*), mille tegemise võimalikkus sõltub konkreetse tulu tekkimisest. Nimetatud

<sup>4</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 76. Vt ka RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 19.

<sup>5</sup> J. Mäll. Riigi eelarve vorm ja sisu. – Õigus 1940/1, lk 40.

<sup>6</sup> Vt Samas, lk 40 ja 41.

<sup>7</sup> Vt Samas, lk 29 ja 30.

- kulude tegemise õigus tekib pärast saadud raha laekumist rahandusministeeriumi ühendkontserni koosseisu kuuluvatele arvelduskontodele.
- 18 Kaudse tingimusliku kulukohustuse sisuliseks puuduseks on eelarve terviklikkuse ja universaalsuse põhimõtte riive läbi asjaolu, et eelarve tulud laekuvad riigieelarvesse, mis iseenesest riigieelarve aastasest kehtivusest tulenevalt ei peaks nägema ette võimalust võtta laekunud tulud samal aastal uuesti konkreetse eesmärgi või riigiasutuse poolt kasutusse.
- 19 Kulukohustus on kaudne, kuna tekib tehingu alusel, ning tingimuslik, kuna sõltub teistest tehingutest. RESi ja sellele eelnevalt kehtinud RESvr-iga<sup>8</sup> võrreldes võib täheldada kaudse tingimuslike vahendite kasutamise tõusutrendi. Kui RESvr § 8 lg 3 pidas arvestuslike kuludena, s.o kulu, mida eelarveaastal võib ületada, võimalikuks seadusest tulenevaid kulusid ja tuludest sõltuvaid kulusid, siis RES § 32 lg 2 mõistab piirmäärata vahenditeks lisaks eeltoodule tuludest sõltuvaid investeeringuid ja finantseerimistehinguid, seadusest tulenevaid investeeringuid ja finantseerimistehinguid ning mitterahalisi kulusid.
- 20 Riigieelarve terviklikkuse põhimõtet riivab ka RESis kehtestatud riigieelarve vahendite ülekandmise võimalus. Nimetatud võimaluse kohaselt võib ühe eelarveaasta võrra pikendada riigieelarve piirmääraga vahendite ja tuludest sõltuvate vahendite kasutamist. Eelmisest aastast ülekantavad vahendid avalikustatakse 31. mail selle ministeeriumi veebilehel, kelle eelarvesse vahendeid üle kanti. Ülekantud vahendite ulatuses suureneb eelarveaastal kasutatavate vahendite maht. Kuna ülekantavad vahendid ei kajastu Riigi Teatajas avaldatud riigieelarves, riivab see riigieelarve terviklikkuse põhimõtet.
- 21 Mida rohkem on eelarves piirmäärata vahendeid<sup>9</sup>, mida ulatuslikumalt kantakse eelmise aasta vahendeid jooksvasse riigieelarvesse või kehtestatakse lisaeelarve<sup>10</sup> või riigieelarve muudatus, mida riigieelarvega ei integreerita ühtseks terviktekstiks, seda enam on riivatud riigieelarve terviklikkuse põhimõtte, universaalsuse põhimõtte ja tasakaalustatuse põhimõtte.

## B. Universaalsuse põhimõtte

- 22 Universaalsuse põhimõtte kohaselt ei ole riigieelarvesse laekuval rahal konkreetset eesmärki. Konkreetse eesmärgita on laekuv raha kasutatav kõikvõimalike planeeritud kulude katmiseks. Riigieelarve universaalsuse põhimõtte aitab vältida olukorda, kus laekuv raha on majandusliku sisu või administratiivse liigendusega konkreetse eesmärgi või riigiasutusega seotud ning selle võrra on vähenenud Riigikogu pädevus võtta vastu konkreetse aasta riigieelarve.<sup>11</sup>
- 23 Mida enam on erandeid universaalsuse põhimõttest, seda vähem on riigil likviidseid finantsvarasid. Universaalsuse põhimõtte kehtestab RES, andes võimaluse sellest põhimõttest lihthäälteenamusega vastuvõetavates seadustes erandeid kehtestada, mis omakorda on problemaatiline PS § 104 lg 2 p 11 ja § 117 kontekstis, mille kohaselt kehtestatakse riigieelarve koostamise kord Riigikogu koosseisulise häälteenamusega.
- 24 Kuigi universaalsuse põhimõtte ei ole põhiseaduslikku järku väärtus ega PSis kajastatud põhimõtte, võib universaalsuse põhimõtte riive kujuneda Riigikogu eelarvepädevuse riiveks, kuna tuludele konkreetse eesmärgi seadmine piirab Riigikogu otsustusõigust eelarveraha planeerimisel.

<sup>8</sup> Riigieelarve seaduse varasem redaktsioon, mis kehtis 31. jaanuarini 2014 RT I, 14.09.2012, 1.

<sup>9</sup> Vt PS § 116 komm. 22.

<sup>10</sup> Vt komm. 71–83.

<sup>11</sup> Vt komm. 16–18.

- 25 Erandid universaalsuse põhimõttest kehtestatakse näiteks
- sotsiaalmaksuseadusega, mille kohaselt kantakse osa laekunud sotsiaalmaksust pensionikindlustuse ja ravikindlustuse vahenditesse;
  - keskkonnatasude seadusega, mille viiest eesmärgist üks on kehtestada keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamise alused ja sihtotstarve;
  - hasartmängumaksu seadusega, mille kohaselt hasartmängumaks laekub küll riigieelarvesse, kuid sellest laekuvast summast teatud protsendiline suurus eraldatakse Eesti Kultuurkapitalile.
- 26 Universaalsuse põhimõtet riivab ka olukord, kus riigi kehtestatud avalik-õiguslik tasu ei laeku riigieelarvesse, vaid otse isikule, kellele on avalik-õiguslik ülesanne delegeeritud.

### C. Aastase kehtivuse põhimõte

- 27 PS § 115 lg-ga 1 koostoimes PS § 118 lg-ga 1 kehtestatakse riigieelarve aastase kehtivuse põhimõte, kuid ei reguleerita seda, mis hetkest algab uus eelarveaasta. RESi kohaselt algab eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril.
- 28 Kuna riigieelarve aastase kehtivuse printsiip ei reguleeri kulukohustuste võtmist pikemaks perioodiks kui eelarveaasta, siis riigi jätkusuutlikuks toimimiseks kehtestatakse RESis võimalused võtta kohustusi pikemaks kui aastaseks perioodiks, sidudes selliselt Riigikogu tulevaste eelarvete kehtestamisel juba võetud kohustustega.

### D. Eelnevuse põhimõte

- 29 Kuna riik võib võtta kohustusi vaid juhul, kui riigieelarves on selleks raha ette nähtud, on oluline, et riigieelarve oleks vastu võetud eelarveaasta alguseks. Kuna riigieelarve ei oma haldusvälistele isikutele õiguslikku tähendust, siis õiguskindluse seisukohalt ei ole oluline, et riigieelarve vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääks mõistlik *vacatio legis*. Riigieelarve on täitmiseks riigieelarve administratiivses liigenduses märgitud institutsioonidele, mis esindavad riiki. Samas ka neile tähendab riigieelarve kohustuslikkus võimalust teha neile määratud ulatuses kulu, mitte kohustust määratud ulatuses kulu teha.
- 30 PS § 115 lg 2 kohaselt on riigieelarve menetluseks Riigikogus ette nähtud kolm kuud. Kui eelarveaasta alguseks riigieelarvet vastu ei võeta, kuulub kohaldamisele PS § 118 teine lause vajadusel koostoimes §-ga 119.

### E. Tasakaalustatuse põhimõte

- 31 PS ei reguleeri küsimust, kas riigieelarve peab olema tasakaalus ja mida mõista riigieelarve tasakaaluna. Üldlevinud arusaama kohaselt on eelarve tasakaalus, kui tulud võrduvad kuluga. Tulude ületamisel on tegu ülejäägiga ning vastupidises olukorras puudujäägiga eelarvega.
- 32 Tasakaalustatuse põhimõtte sisustab RES valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni tasakaalu<sup>12</sup> kaudu, nähes ette nõude, et riigieelarve tuleb koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on riigi rahandusprognooosi arvestades tasakaalus või ülejäägis. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on tsükliliselt<sup>13</sup> korrigeeritud

<sup>12</sup> Vt PS § 117 komm. 70–78.

<sup>13</sup> RES tsüklilist korrigeerimist ei reguleeri, kuid RESi eelnõu seletuskirjas märgitakse selle kohta: valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse SKP lõhe kaudu hinnatud majandustsükli mõju. SKP lõhe (ingl *output gap*) on erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel (riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 10).

valitsussektori eelarvepositsioon, mis ei arvesta ühekordseid ega ajutisi tehinguid. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni kehtestamisega võeti üle Euroopa Nõukogu 8. novembri 2011. a direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta.<sup>14</sup>

## F. Läbipaistvuse põhimõte

- 33 Riigieelarve läbipaistvuse põhimõtte kohaselt peab olema riigieelarve arusaadav. Läbipaistvuse põhimõttega on hõlmatud riigieelarve eelnõu menetluse avalikkus, riigieelarve avalikkus, riigieelarve täitmise avalikkus ning selgus riigieelarve mõistmiseks.
- 34 Riigikogus menetletakse riigieelarvet avalikel istungitel. Avalikud on riigieelarve eelnõu, eelarvestrateegia ja stabiilsusprogrammi aluseks olev rahandusprognoos, rahandusprognoosi aluseks olev makromajandusprognoos, eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu koos seletuskirja ja lisadega, tõhustamiskava ning riigi majandusaasta koondaruanne<sup>15</sup>. Avaliku teabe seaduse (AvTS)<sup>16</sup> kohaselt ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada riigi eelarveraha kasutamise teavet, teavet riigi varaliste kohustuste kohta ega andmeid teabevaldaja vara kohta.
- 35 Läbipaistvuse põhimõtte ei tähenda seda, et riigieelarve administratiivne ja majandusliku sisu liigendus on avalik kogu ulatuses. Põhjendatud juhtudel, näiteks riigisaladusega hõlmatud juhul, võib raha kasutaja või kasutatav raha jääda avalikustamata, sisaldudes summana küll riigieelarve koondsummades, kuid mitte liigendatuna tuvastatavalt riigieelarves ega selle alamaktide liigendustes.
- 36 Mida konkreetsemalt vahendid riigieelarves kajastatakse, seda läbipaistvam on riigieelarve. Riigieelarve läbipaistvus on eelduseks eelarvest arusaamisele, eelarve täitmise kontrollimisele ning korruptsiooniohu vähendamisele.
- 37 Riigieelarvest arusaamise võimaldamine tähendab seda, et eelarves esitatud summade täpsusaste võimaldab eelarve eelnõu vastuvõtjal, täitjal ning kolmandatel osapooltel aru saada, mis eesmärgiks ja kellele kui suures summas raha eraldatakse.
- 38 Kuna läbipaistvuse põhimõtte ei näe ette riigieelarves kajastatavate vahendite täpsusastet, on eelarvepraktika ja Riigikohtu kujundada, kui konkreetsetes liigenduses valitsus Riigikogule riigieelarve eelnõu esitab. Ühtlasi on valitsuse otsustada, kas koostada riigieelarve tekke- või kassapõhiselt.
- 39 Eesti riigi eelarve eelnõu on esitatud Riigikogule aasta-aastalt järjest abstraktsemana. Teoreetiliselt saaks selline tegevus päädida olukorraga, kus riigieelarve koosneb vaid neljast koondnumbrist – tulud, kulud, finantseerimistehingud ja investeeringud –, jättes administratiivse ja majandusliku sisu liigenduse seletuskirja teemaks ning alamaktidega kehtestatavaks. Selline teoreetiline lahendus võib aga olla vastuolus võimude lahususe nõudega juhul, kui riigieelarve liigenduses ei eristataks põhiseaduslikke institutsioone.
- 40 Valitsuse ülesanne on täpsustada riigieelarves esitatud liigendust, mitte otsustada kulude liigendust Riigikogu asemel, sest sellisel juhul kehtestaks Riigikogu asemel riigieelarve valitsus. Mida abstraktsem on riigieelarve, seda riivatavam on riigieelarve läbipaistvuse põhimõtte ja kontrollimatam tervikkuse ja universaalsuse põhimõtte järgimine. Riigieelarves kajastatavate vahendite üldistusaste võib põhjustada olukorra, kus riigieelarve riivab läbipaistvuse ja õigusselguse põhimõtet.

<sup>14</sup> Direktiivi eesmärk oli kehtestada Euroopa Liidu eelarve-eeskirjade ülevõtmine liikmesriikide õigusesse.

<sup>15</sup> Erinevate strateegliste (arengu)kavade kohta saab täiendavalt teavet RESist.

<sup>16</sup> Avaliku teabe seadus RT I, 10.03.2022, 4.

- 41 Riigieelarvega eraldatavate kulude kohta saab teavet riigieelarve eelnõu seletuskirjast. Eelnõu seletuskiri annab võimaluse eelnõust aru saada, kuid ei oma õiguslikku jõudu ega ole kellelegi siduv. Olukorras, kus riigieelarve läbipaistvust tagab riigieelarve asemel eelarve eelnõu seletuskiri, riivab riigieelarve läbipaistvuse põhimõtet.
- 42 Näiteks kehtestati 2022. aasta RES<sup>17</sup> § 1 lg-s 2 majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kulutabelis ekslikult kaks samanimelist programmi „Teadus- ja arendusmahuka iduettevõtelse arendamine“. Programmi summad on erinevad. Ühel juhul on programmi nimi õige, teisel juhul peaks aga programmi nimi olema „Tehnoloogia- ja arendusmahukate investeeringute soodustamine“. Tegu on ilmse ebatäpsusega, mida ei ole võimalik parandada riigieelarvet muutmata isegi juhul, kui riigieelarve eelnõu seletuskirjas niisugust ebatäpsust pole. Mida abstraktsem on riigieelarve, seda vähem saab seesuguseid eksimusi juhtuda, kuid seda intensiivsem on riigieelarve läbipaistvuse riive.

### III. Riigieelarve – üksik- või üldakt

- 43 Tulude osas sisaldab riigi eelarve vaid normivabu kalkulatsioone, ja kui need kalkulatsioonid enam-vähem vastavad tõsioludele, ei ole ka mingit mõtet neid muuta, kuigi kehtiv õigus seda ei keela.<sup>18</sup> Seega tulude kalkuleerimisel ei ole eelarve riigiõiguslik akt, vaid raamatupidamislik dokument.
- 44 Riigieelarve normatiivsuse hindamisel peab eraldi analüüsima eelarve kulusid ja tulusid. Analüüsides riigile tulude hankimist korraldavaid normistikke, võib tõdeda, et nende rakendamisel ei ole eelarvel mingit normatiivset tähendust.<sup>19</sup>
- 45 Riigile laekuvad tulud olenemata sellest, kas need on eelarves ette nähtud. Nimetatud osas on eelarve tuleviku prognoos.
- 46 Üldlevinud arusaama kohaselt on riigieelarve internne üksikakt, mis ei sisalda üldnorme.<sup>20</sup> Vaatamata sellele on kõik riigieelarvet vastuvõtvad seadused taasiseseisvunud Eesti õiguskorras sisaldanud ka üldnorme.
- 47 Iga-aastases RESis sisalduvad üldnormid on aastati erinevad ja tekkinud pragmaatilistest vajadustest nagu lihtsus, kiirus ja mugavus. Ajalooliselt on olnud tavapärane olukord, kus riigieelarvega lahendatakse RESi või selle alamakti reguleerimisalasse kuuluvaid teemasid. Nii näiteks on
- a) riigieelarve näinud ette võimaluse katta osaliselt riigieelarve kulusid Tallinna linna eelarvest<sup>21</sup>;
  - b) kehtestatud riigieelarves piirmäär, millest alates ei kuulu välisleping ratifitseerimisele<sup>22</sup>;
  - c) riigieelarvega reguleeritud riigivara võõrandamise ja omandamise korraldust, võttes valitsuselt enesekorraldusõiguse küsimuses, milline ministeerium peab millise ministeeriumiga sättes nimetatud juhul koostööd tegema<sup>23</sup>;
  - d) riigieelarve üheks „staažikamaks“ sätteks valitsusele õiguse andmine suunata riigiasutuste ümberkorraldamisel ja lõpetamisel ümberkorraldatava või lõpetatava riigiasutuse kasutamata summad valitsuse reservi. Säte suutis rikastada 12 erineva eelarveseaduse teksti, leides lõpuks koha RESis.

<sup>17</sup> 2022. aasta riigieelarve seadus – RT I, 16.12.2021, 24.

<sup>18</sup> J. Vaabel. Sissejuhatus finantsõigusteadusse. Tartu, Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 105 jj (J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – Õigus 1939/5, lk 197).

<sup>19</sup> Vt J. Mäll. Riigi eelarve vorm ja sisu, lk 39 ja 40.

<sup>20</sup> Vt J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, lk 208.

<sup>21</sup> Ülemnõukogu seadus „Eesti Vabariigi 1992. aasta riigieelarve kohta II poolaastaks“ (§ 9) – RT 1992, 36, 476.

<sup>22</sup> 2007. aasta RES (§ 3 lg 15) – RT I, 2006, 62, 465.

<sup>23</sup> 2022. aasta RES (§ 11) – RT I, 16.12.2021, 24.

- 48 Õigusteoorias levinud arusaama kohaselt<sup>24</sup> on seaduse mõiste kahetähenduslik: seadus formaalses mõistes on iga riikliku võimu akt, mille seaduslik organ seadusandlikus menetluses „kui seaduse“ vastu võtab, seadus materiaalses mõttes on seevastu iga õigusnorm, seega iga üldkohustuslik regulatsioon. Mõlemad mõisted kattuvad praktikas ulatuslikult, kuna suurem osa olulisematest õigusnormidest avaldub formaalse seaduse vormis. Kattumine ei ole aga täielik, vaid osaline. On olemas formaalsed seadused, mis ei sisalda üldisi õigusnorme, ning eksisteerivad õigusnormid, mis pole formuleeritud seadusena.<sup>25</sup>
- 49 Seadused on harilikult üldaktid – seadused materiaalses mõttes. Erandiks on seadusena vastu võetav iga-aastane riigieelarve, mis kannab küll seaduse nimetust, kuid ei peaks olema üldakt, sest sisaldab üksikregulatsioone. Riigikohtu üldkogu on samuti sedastanud, et Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone.<sup>26</sup>
- 50 Riigieelarve kulude osaga luuakse õigus teha konkreetseteks otstarveteks määratud kulutusi. Seega on eelarvega määratletavaks käitumisjuhuks kulukohustuste võtmine. Kui eelarvega määratud kulude ülempiirid oleksid kehtivad loendamata hulkadeks eelarveaastateks, siis kahtlemata oleks tegu eelarve kui üldaktiga. Käesoleval juhul aga korraldatakse eelarvega õigusi kulukohustuste võtmiseks konkreetseteks otstarveteks, teatud kindlas ja tulevikus kordumatus ajavahemikus.<sup>27</sup>
- 51 Kuna üksikakti mõte sisaldub selles, et sellega lahendatakse üksikult tõusetuvad tegeliku elu juhtumid üksikjuhtudena, siis on võimalik, et neid üksikjuhtusid määratletakse ühes aktis mitu.<sup>28</sup> Eelarvega reguleeritakse käitumist kulukohustuste võtmisel mitmeteks eelarves endas loendatud üksikjuhtudeks, kuid see ei takista veel eelarvet kvalifitseerimast üksikaktina.<sup>29</sup>
- 52 Eesti õiguspraktikas sisaldab riigieelarve iga-aastane seadus lisaks üksikaktile omastele normidele ka üldnorme. See aga ei tähenda, et eelarve oleks üldakt. Üldnormide ja üksikaktile omaste normide sisaldumine samas aktis ei muuda riigieelarvet üldaktiks ega riigieelarve juurde lisatud üldnorme üksikaktile omasteks normideks. Kuna normi sisu ei muutu sellest, milliste normide läheduses see asub, on olemuslikult vale pidada riigieelarvet õigustloovaks aktiks, nagu ka riigieelarve lisaks esitatud õigusnorme üksikaktiks. Riigieelarve iga-aastases seaduses tuleb eristada üld- ja üksikakti osiseid.
- 53 Eelnev arutluskäik ei toetu Riigikohtu<sup>30</sup> seisukohtadele:
- a) seadus on õigustloov akt, mis sisaldab õigusnorme. Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Selliseks seaduseks on seadus 1999. aasta riigieelarve;
  - b) seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina. Seetõttu Riigikohtu üldkogu leiab, et õiguskantsleril on õigus teostada PS § 139 lg 1 alusel järelevalvet nii riigi aastaelarve kui ka lisaelarve PSile ja seadustele vastavuse üle.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> T. Anepaio jt. Sissejuhatus õigusteadusesse. Tallinn, 2003, lk 80.

<sup>25</sup> H. Maurer. Haldusõigus üldosa. 14. ttk. Tallinn, 2004, lk 41.

<sup>26</sup> RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 11.

<sup>27</sup> Vt J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, lk 207.

<sup>28</sup> A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1939, lk 253.

<sup>29</sup> Vt J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, lk 207.

<sup>30</sup> RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00.

<sup>31</sup> RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 11 ja 12.



- 54 Erialakirjanduses<sup>32</sup> käsitatakse riigieelarvet kui internset akti. Aktid, mis ei pane kellelegi peale õigusi ega kohustusi, ei ole haldusaktid ega üldse õigusaktid (nt tegevuskavad, strateegiad), kuid kui niisugused dokumendid panevad kohustusi sisemistele üksustele, ilma et sellega kaasneks õiguste andmine haldusväliste isikutele, kujutavad need endast siseakte.<sup>33</sup> Kuigi riigieelarve ei kehtesta kellelegi tulu- ega kulukohustust, saab riigieelarve adressaadi kohustusteks pidada riigieelarves kehtestatud kulutuste piiride ületamise keeldu.
- 55 Kui aga aktis sisaldub mõni õiguslikult siduv norm, siis vähemalt selles osas on tegemist õigusaktiga.<sup>34</sup> Sarnane käsitlus on abiks ka eelarveõiguse mõistmisel, kuna Riigikogu seadusena vastu võetud riigi kõigi tulude ja kulude eelarvet kui internset akti tuleb eristada seadusest kui üldaktist – PS §-s 115 viidatud seaduse mõiste ei lange kokku PS §-s 104 viidatud seaduse mõistega.
- 56 Eksekutiiv- ja legislatiivfunktsioonide võrdluse asjakohasusele viitab ka erialakirjandus, mille kohaselt Riigikogu poolt riigieelarve vastuvõtmine kujutab endast materiaalselt mõistetud haldusfunktsiooni.<sup>35</sup> Seega on riigieelarve vaadeldav kui formaalses mõttes legislatiivorgani materiaalses mõttes eksekutiivfunktsiooni täitmisel kehtestatud internne akt, mis vormistatakse seadusena.
- 57 Põhimõtet, et otsustuse vorm ja pealkiri ei ole otsustuse õigusliku olemuse väljaselgitamisel primaarsed, on Riigikohus korduvalt väljendanud ka üld- ja üksikaktide (määruste ja haldusaktide) eristamisel. 2001. aastal tehti seda määruse näitel, millega jaotati riigieelarves valla- ja linnaeelarvete toetusfondi määratud sihtotstarbelised eraldised maakondade lõikes. Vaatamata pealkirjale „määrus“, oli tegu üksikaktiga. Riigieelarve kirjeid konkretiseeriv määrus ei saa olla üldakt, sest riigieelarvet ise loetakse selle seadusega kehtestamisele vaatamata üksikaktiks.<sup>36</sup>
- 58 Õiguse teoorias valitseva seisukoha järgi on riigieelarve kulude kirjed üksikjuhtumite regulatsioonid. Kulude kirjed ei sisalda õigusnorme. Üldkogu asus RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p-s 9 seisukohale, et kuna aastaeelarve seaduses on õigusnorme, saab õiguskantsler vaidlustada mitte ainult neid norme, vaid ka aastaeelarve seaduses sisalduvaid üksikjuhtumite regulatsioone.
- 59 Riigikohtu üldkogu liige Jüri Põld koostas nimetatud otsuse kohta eriarvamuse<sup>37</sup> (eriarvamusega ühinesid Riigikohtu üldkogu liikmed Tõnu Anton, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Ants Kull, Jaano Odar, Harri Salmann), mille kohaselt ta nõustub üldkogu otsuse resolutsiooniga, kuid ei nõustu üldkogu otsuse nende motiividega, millest tuleneb, et õiguskantsler on pädev vaidlustama aastaeelarve seaduses sisalduvaid üksikjuhtumite regulatsioone.
- 60 Põllu esitatud eriarvamuses toodud arutluskäigu järelduseks oli, et õiguskantsler polnud pädev vaidlustama seaduse „Riigi 1999. aasta lisaeelarve“ kirjeid. Samas omistatakse eriarvamuses tähtsust asjaolule, et õigusnormide osakaal seaduses „Riigi 1999. aasta riigi

<sup>32</sup> J. Vaabel. Sissejuhatus finantsõigusteadusse. Tartu, 1939, lk 32 (J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, lk 208).

<sup>33</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 262.

<sup>34</sup> Samas, lk 262.

<sup>35</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilasele. Tartu: Juura 1995, lk 14–15.

<sup>36</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002/2, lk 106 jj.

<sup>37</sup> RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00 eriarvamus – Riigikohtu üldkogu liikme Jüri Põllu koostatud eriarvamus, millega ühinesid Riigikohtu üldkogu liikmed Tõnu Anton, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Ants Kull, Jaano Odar, Harri Salmann, RKÜKo-le 17.03.2000, 3-4-1-1-00.

eelarve“ oli tühine, ning võrreldakse seaduse „Riigi 1999. aasta lisaeelarve“ üksik- ja üldregulatsiooni mahtusid.<sup>38</sup>

- 61 Üksik- ja üldregulatsiooni mahtude osakaalu tuvastamine 1999. aasta lisaeelarves oli ilmselt kantud eesmärgist tuvastada lisaeelarve tugevam seotus üksik- või üldregulatsiooniga. See aga ei tohiks omada tähtsust olukorras, kus eriarvamus on läbivalt kantud mõttest, et õiguskantsler saab vaidlustada mitte akti, vaid aktis sisalduvat õigusnormi. Selliselt määrab õigusnormide osakaalu maht üksikaktis õiguskantsleri järelevalve ulatuse konkreetse üksikakti osas, st õiguskantsleri pädevus teostada üksikakti üle järelevalvet piirdub vaid üksikaktis sisalduvate õigusnormidega. Akti liigituse koha pealt ei oma aga üksik- või üldregulatsiooni mahtude erinevus tähtsust. Vastupidine järeldus põhjustaks paratamatult olukorra, kus õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve alane pädevus sõltub õigusakti vastu võtnud organi tahtest. Olukorras, kus riigieelarve sisaldab vaid üksikjuhtumite regulatsiooni, puudub õiguskantsleril pädevus teostada järelevalvet riigieelarve põhiseaduslikkuse kohta.
- 62 Arusaamatu ja järelduseni jõudmise arutluskäiguta on Riigikohtu seisukoht<sup>39</sup>, et seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina. Konkreetse sätte normikontrolliks ei ole tarvidust kvalifitseerida kogu akti kuuluvus üksik- või üldaktiks.
- 63 Riigieelarve on internne üksikakt olenemata sellest, kas riigieelarvet kehtestavas seaduses esitatakse üldnorme või mitte. Taasiseseisvunud Eesti iga-aastane eelarveseadus on mitmepalgeline ning kõige lähim definitsioon neid palgeid ühendades võiks riigieelarve praktikale tuginedes olla järgmine: riigieelarve on legislatiivorgani formaalselt dualistlik kombinatsioon siseaktist ja õigusaktist, mis vormistatakse seadusena ning millega määratletakse lisaks õigusnormidele riigi tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud võimalikult abstraktselt.

#### IV. Riigieelarve esitamine Riigikogule

- 64 PS § 115 lg 2 kohaselt esitab valitsus riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Nimetatud sättes kehtestatakse riigieelarve eelnõu algatamise ainupädevus valitsusele. Ühtlasi kehtestatakse hilisem tähtpäev riigieelarve eelnõu Riigikogule esitamiseks, tagades sellega Riigikogule piisava menetlusliku aja.
- 65 Riigieelarve on riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse eelarveaastal ühe euro täpsusega planeeritavalt kohustused, vahendatavad ja kasutatavad vahendid. Riigieelarve eelnõu koostatakse eelarvestrateegia ja selle rahandusproгноosi alusel. Riigieelarve eelnõu ja eelnõu seletuskirja koostab PS § 87 p 5 alusel valitsus ning RES § 33<sup>1</sup> lg 5 alusel kehtestatud määruse § 4 lg 1 alusel rahandusministeerium. RES § 43 lg 2 ja § 44 lg 2 alusel koostab ka riigieelarve muutmise ja lisaeelarve eelnõu rahandusministeerium.
- 66 Riigieelarve eelnõu koostamine on täidesaatva riigivõimu kohustus. Kui seaduse eelnõu algatamise pädevus on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS)<sup>40</sup> kohaselt Riigikogu liikmel, fraktsioonil, komisjonil ja valitsusel, siis riigieelarve algatamise pädevus on vaid valitsusel. Ühelt poolt on tegu pragmaatilise valikuga, et vältida samaaegselt menetletavaid erinevaid riigieelarve algatusi, teisalt aga on eelarve terviklikkust arvestades ebamõistlik eeldada Riigikogu liikmelt, fraktsioonilt või komisjonilt administratiivset võimekust koostada riigi kõigi tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute eelarve.

<sup>38</sup> Samas, p 6.

<sup>39</sup> Samas, p 12.

<sup>40</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seadus RT I, 02.06.2020, 9.

- 67 Riigieelarve eelnõu valmistab valitsuse vastu võetud määruse alusel ette rahandusministeerium. Iga aasta kevadeks esitavad ministeeriumid rahandusministeeriumile oma valitsemisala eelarvestrateegia projekti ja põhiseaduslikud institutsioonid oma eelarve projekti. Tagamaks, et rahandusministeeriumile esitatavad eelnõud ei oleks utoopilised, kehtestab rahandusministeerium kõigile taotlejatele kohustuslikud kululaed. Erimeelsused kululagede osas lahendatakse valitsuses.
- 68 Valitsus kinnitab rahandusministeeriumi ette valmistatud riigieelarve eelnõu, mis on saadud erinevate riigiasutuste ja -institutsioonide detailselt liigendatud eelarvete ühendamisel ühtseks tervikuks. Riigi kõigi tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kava liigendatakse kõige abstraktsemalt riigieelarve Riigikogus menetlemise ajaks, kui Riigikogu kehtestab selle riigieelarvena.
- 69 Riigieelarve eelnõu arutab Riigikogu kolmel lugemisel ning lisaks PS §-s 115, 116, 118 ja 119 sätestatud riigieelarve vastuvõtmise nõuetele kehtestatakse RKKTS § 120 lg-tes 4 ja 5, et riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid ning pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamist, selle lõpetamist ning kolmanda lugemise katkestamist esitatud muudatusettepanekuid, mida valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jättnud arvestamata, hääletusele ei panda.
- 70 Pärast riigieelarve vastuvõtmist toimub selle kommentaari punktides 68 ja 69 nimetatud protsess vastupidises järjestuses: rahandusministeerium valmistab ette valitsuse eelnõu, millega valitsus liigendab riigieelarve kulud, tulud, investeeringud ja finantseerimistehingud. Valitsuse liigendust arvestavalt kehtestavad ministeeriumid oma vastutusvaldkonna eelarve liigenduse.

## V. Lisaelarve

- 71 Valitsuse ettepanekul võib Riigikogu eelarveaasta kestel vastu võtta lisaelarve. PS § 115 lg-ga 3 kehtestatakse lisaelarve algataja ja algatamise aeg. Algataja osas ei nähta ette erisusi sama paragrahvi eelmisest lõikest. Valitsusel on ainuõigus algatada riigieelarve eelnõu ja lisaelarve. Riigieelarve muutmise eelnõu, mis ei kvalifitseeru lisaelarveks<sup>41</sup>, algatamise aega ja algatajat PS ei reguleeri.
- 72 PS ei piira, mitme lisaelarvega riigieelarvet muuta, kuid kehtestab ajaliselt piirangu, et lisaelarve tuleb vastu võtta eelarveaasta kestel.
- 73 PS ei sisusta mõistet „lisaelarve“, jättes selliselt PS § 117 alusel mõiste riigieelarve seaduse kui PS § 104 lg 2 p 11 mõistes Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetava seaduse sisustada.
- 74 Grammatilise tõlgenduse kohaselt on tegu täiendava (lisa) eelarvega, mis riigieelarve terviklikkuse ja aastase kehtivuse põhimõtete kohaselt peaks olema ühendatud riigieelarvega. Riigieelarve ja lisaelarve seotust võib tuletada ühtlasi PS § 115 lg 1 sõnastusest.
- 75 Vaatamata riigieelarve terviklikkuse ja aastase kehtivuse põhimõttele ei moodusta lisaelarve riigieelarvega tervikut. Lisaelarves kajastatakse riigieelarve vahendite kirjete muudatused, ilma et lisaelarvest ja riigieelarvest moodustuks ühtne terviktekst. Ühtlasi märgitakse riigieelarve redaktsioon Riigi Teatajas kehtetuks sama eelarveaasta lisaelarve jõustumise hetkest. Kuna lisaelarve ei kajasta riigieelarvet tervikuna, siis Riigi Teataja kohaselt puudub kehtiv riigieelarve terviktekst pärast lisaelarve jõustumist. Nimetatud puudus riivab riigieelarve terviklikkuse põhimõtet.

<sup>41</sup> Vt komm. 79.

- 76 Lisaks lisaelarves kajastatavatele riigieelarve vahendite muutmise kannetele esitatakse lisaelarves ühtlasi üldaktile omane regulatsioon ja riigieelarves üldaktile omase regulatsiooni muudatused. Sellisel on lisaelarve segu üksik- ja üldaktist ning üksik- ja üldakti muutvast üksik- ja üldaktist.
- 77 PS §-d 115 ja 116 sõnaselgelt ei erista lisaelarvet ja riigieelarve muutmist. PS § 116 lg-s 1 ei loetleta ammendavalt riigieelarve muutmise võimalusi, vaid kehtestatakse tingimused, mille esinemisel tuleb riigieelarve muutmise algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Seadusandja sisustada on see, kas lisaelarvena mõista PS § 116 lg-s 1 nimetatud riigieelarve muutmise juhtusid, hõlmata neist juhtudest vaid osa või sisustada lisaelarve riigieelarve selliste muudatustena, mida PS § 116 lg 1 ei hõlma (nt tulusid suurendav või kulusid vähendav riigieelarve muudatus).
- 78 RESi kohaselt on lisaelarveks riigieelarve muutmise vahendite kogumahtu muutes, jättes selliselt lisaelarve mõistega hõlmamata muudatused finantseerimistingimustes ning sellised riigieelarve vahendite ümberjaotamised, mis riigieelarve vahendite kogumahtu ei muuda. Riigieelarve kogumahuna mõistetakse eraldi kulude kogumahtu ja tulude kogumahtu.
- 79 PS § 115 lg 3 kehtestab ajalise ja institutsioonilise piirangu lisaelarve algataja osas. Samas ei kehtesta PS kumbagi neist piirangutest riigieelarve nende muudatuste osas, mida seadusandja ei sisusta lisaelarvena. Selliselt saavad kõiki lisaelarveks mitte-kvalifitseeritavaid riigieelarve muudatusi PSi kohaselt algatada kõik PS § 103 lg 1 p-des 1–4 nimetatud riigiorganid ja Riigikogu organid. Erinevalt PSist reguleeritakse RESis vaid olukorda, kus riigieelarve muutmise (eelarvevahendite kogumahtu muutmata) algatab vaid valitsus. RESis lähtutakse eeldusest, et kuna PS § 115 lg 2 kohaselt on vaid valitsusel õigus algatada riigieelarve eelnõu, siis annab säte ühtlasi muudatusettepaneku ainuõiguse valitsusele.
- 80 Kuna PS § 117 alusel on Riigikogul suur otsustusõigus lisaelarve mõistete sisustamisel, saab Riigikogu ühtlasi mõjutada PS § 115 lg 3 kohaldatavust, mis aga omakorda ei tohiks muuta küsitavaks PS § 115 lg 3 vajalikkust.
- 81 PS § 115 lg 3 vajalikkuse seab kahtluse alla ka RESis esitatud lähenemine, et riigieelarve muudatust, mis ei too kaasa muutust eelarvevahendite kogumahas, võib algatada vaid valitsus. Kuna ka nimetatud muudatust saab Riigikogu teha aastaelarve kestel, kaotab RES PS § 115 lg-st 3 vajaduse eristada lisaelarvet muust riigieelarve muudatusest.
- 82 PSist ei tulene kohustust esitada (negatiivne) lisaelarve eelnõu juhul, kui on teada, et riigieelarve tulusid laekub oodatust vähem või kulud on riigieelarves toodust suuremad. Küll võib aga sellises olukorras lisaelarve algatamata jätmise kujutada riigieelarve terviklikkuse põhimõtte riivet (vt § 115 komm. 7–21).
- 83 Lisaelarvet algatamata võib valitsus näiteks otsustada täidesaatva riigivõimu osas kulude tegemise riigieelarves toodust väiksemas mahus. Täiendavateks võimalusteks on ministritel otsustada oma valitsemisalas jätta teatud kulud liigendamata või otsustab valitsus jätta teatud kulud liigendamata või kasutatakse reserve. Kuna kulu määramisega riigieelarves tekib kulu tegemise võimalus, mitte kohustus, ei tule riigieelarves toodud vahendeid kasutada kogu ulatuses.

