

§ 116. [Riigieelarve ja riigieelarve eelnõu muutmise]

Riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.

Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

Autor *Tiit Rebane*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 92 lg 2. Riigivolikogu liikmete poolt algatatud seaduseelnõud, mis tingivad riigi tulude ja kulude eelarveis uute kulusummade sissevõtmist või riigi tulude vähendamist või kustutamist, tuleb algatajate poolt varustada vajalikkude rahaliste arvestustega, ära näidates kulude katteks vastavad tuluallikad. Need eelnõud võivad tulla Riigivolikogus arutusele ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul Vabariigi Presidendi teadmisel.

§ 103 lg 2 teine ja kolmas lause: Riigikogu võib suurendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid ja eelarvesse võtta uusi kulusid ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Riigikogu ei või kustutada ega vähendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid, mis on määratud seadusega.

Olulised kohtulahendid

RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09

Sisukord

- I. Riigieelarve ja selle eelnõu muutmise tingimused
- II. Keeld vähendada seadustest tulenevaid kulusid

I. Riigieelarve ja selle eelnõu muutmise tingimused

- 1 PS § 116 lg 1 näeb ette kolme liiki muudatusi, mille esinemisel tuleb riigieelarve või selle eelnõu muutmise algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad kulude katteks vajalikud tuluallikad. Nimetatud muudatused on järgmised:
 - a) muudatus, millega kaasneb riigieelarves ette nähtud tulude vähendamine;
 - b) muudatus, millega kaasneb riigieelarves ette nähtud kulude suurendamine;
 - c) muudatus, millega kaasneb riigieelarves ette nähtud kulude ümberjaotamine.
- 2 PS § 116 lg-s 1 nimetatud kohustus kehtib lisaks riigieelarve ja selle eelnõu muutmise ettepanekule ka lisaelarve ja selle eelnõu muutmise ettepanekule ning riigieelarve muutmise eelnõu muutmise ettepanekule. Lõike kohaldatavus lisaelarvele tuleneb asjaolust, et lisaelarve on riigieelarve üks muutmise viis ning kohaldatavus riigieelarve muutmise eelnõu muutmise ettepanekule tuleneb asjaolust, et riigieelarve muutmise on ühtlasi riigieelarve kujundamine ning riigieelarve muutmise eelnõule muudatuste teistsugusel kohaldamisel jääks saavutamata sätte mõte leida riigieelarve kuludele vajalikud katteallikad.

- 3 PS § 116 lg 1 seab rahalise arvestuse esitamise kohustuse riigieelarve ja selle eelnõu muutmise ettepaneku algatajale. Riigieelarve ja lisaeelarve eelnõu algataja on valitsus. Riigieelarve, v.a lisaeelarve muutmise eelnõu algatajad on PS §-s 103 lg 1 p-des 1–4 nimetatud riigi- ja Riigikogu organid. Riigieelarve ja selle muutmise eelnõule muudatusettepanekute esitaja ei pruugi olla küll eelnõu algataja, kuid muudatusettepaneku algatajana tuleb teda hõlmata PS § 116 lg 1 mõistes algatajana, kuna vastasel juhul tuleks eelnõu algatajal lisada vajalikud tuluallikad muudatusettepaneku esitaja asemel. See aga ei distsiplineeriks muudatusettepaneku esitajat ning seaks põhjendamatu koormuse eelnõu algatajale, kes ei pruugi esitatud muudatusettepanekuga nõustuda, ja vajalike tuluallikate arvestuse lisamise ajaks ei oleks ka selge, kas Riigikogus leiab vastav muudatusettepanek toetust. Seega tuleb PS § 116 lg 1 kohaselt esitada muudatusettepanekuga seotud rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad, eelnõu esitajal eelnõud puudutavas osas ning muudatusettepaneku tegijal vastava muudatusettepaneku osas.
- 4 Riigieelarves ette nähtud kulude suurendamine toob kaasa vajaduse täiendavate katteallikate järele. PS § 116 lg-s 1 seatakse aga lisaks kulude suurendamisel katteallikate leidmise vajadusele ka tingimused, et kui riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanek toob kaasa tulude vähendamise, tuleb algatajal esitada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Kui riigieelarve on koostatud ülejäägiga, siis riigieelarve ülejäägi summas tehtud tulude vähendamise ega kulude suurendamise ettepanekud ei vaja riigieelarve kulude katteks täiendavaid tuluallikaid. Samuti ei eelda riigieelarves ette nähtud kulude ümberjaotamine enamasti¹ muudatusi tuluallikates.
- 5 Eelnevast tulenevalt tuleb PS § 116 lg 1 mõista kui riigieelarve eelnõule ja riigieelarve muutmise eelnõule muudatusettepaneku tegija suunamist hoolsuskohustusele, tagamaks kulude katteks vajalikud tuluallikad. Teisalt saab sätet mõista ka kui kaudset viidet, et riigieelarve koostatakse tasakaalus. Vaid tasakaalus riigieelarve korral vajab tulude vähendamine ja kulude suurendamine igal juhul täiendavad tuluallikat. Seevastu aga ka tasakaalus eelarve korral ei vaja kulude ümberjaotamine üldjuhul täiendavaid tuluallikaid.

II. Keeld vähendada seadustest tulenevaid kulusid

- 6 Riigieelarves kajastatakse kõiki ettenähtud kulusid selle järgi, kas vastavad kohustused tulenevad seadusest otseselt või kaudselt.² Kulukohustus tuleneb seadusest otseselt sellisel juhul, kui kohustussuhe tekib haldusakti, lepingu või toiminguga vahendusega, ja kaudselt sellisel juhul, kui seadus loob vaid pädevuse vastava määruse või haldusakti andmiseks või lepingu sõlmimiseks. Kulukohustus on haldusele igal juhul kohustuslik ning tekib olenemata sellest, kas vastavad kulusummad on kalkuleeritud eelarvesse või mitte.³
- 7 Sarnaselt on lugu sissenõutavaks muutunud kaudsete kulukohustustega, mille täitmisel ei ole haldusel eelarveõiguslikku diskretsiooniõigust, st haldusorgan ei saa jätta sõlmitud lepingut täitmata vaid põhjusel, et haldusorganile pole eelarves vastavat raha ette nähtud.
- 8 PS § 116 lg-s 2 esitatud keeldu adressaat on Riigikogu. Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. Säte ei hõlma keeldu suurendada kulukohustusi ega muuta eelarve kestel seadusi selliselt, et riigieelarves toodu ei kajasta seadustes ette nähtud kulukohustusi adekvaatselt. PS § 116 lg 2 sõnastus lähtub põhimõttest, et riigieelarve peab kajastama seadustes

¹ Erandiks võivad olla olukorrad, kus tuludest sõltuvad kulud jaotatakse ümber kuluks, mis ei sõltu konkreetselt tulust. Esimesel juhul tekib kulu kandmise võimalus tulu saamisel, teisel juhul on kulu tegemise võimalus olenemata tulu saamisest.

² Nt 2022. a riigieelarves nimetatakse kulusid piirmääraga ja piirmäärata vahenditeks, tuues eraldi kaks tulp, millest esimene sisaldab eelarvet ja teine tulp eelarve piirmääraga vahendeid.

³ J. Vaabel. Sissejuhatus finantsõigusteadusse. Tartu, Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 48.

toodud, mitte vastupidi. Kui seaduste täitmiseks on vaja riigieelarves kavandatust rohkem raha, tuleb vajadusel riigieelarvet muuta. Kuna seaduste täitmiseks kavandatud raha on riigieelarvesse planeeritud arvestuslikena, siis arvestuslikke kulusid võib ületada riigieelarvet muutmata.

- 9 Riigikohus märgib ESM otsuses, et riigile võetavad kohustused võivad olla erineva siduvusega. Nii on Riigikogul võimalik vähendada riigieelarvega planeeritud kulutusi, kuigi see võib riivata õiguspärase ootuse põhimõtet ja muid põhiseaduslikke väärtusi.⁴
- 10 Riigikogu ei tohi aga kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. PS § 116 lg 2 praktiline väärtus pole niivõrd selles, et tagada seaduste täitmine ja tagada riigieelarve terviklikkuse põhimõtte rakendumine, kuivõrd vähendada riigieelarve menetluses obstruktsionismi riigieelarve eelnõu muudatusettepanekute osas, mis praktilist väärtust ei evi ning on eelduslikult vastuolus PS § 115 lg-ga 1.
- 11 Riigieelarve terviklikkuse põhimõte sätestatakse PS § 115 lg-s 1 ning selle sätte reguleerimisala PS § 116 lg 2 ei suurenda.
- 12 Kui Riigikogu vähendab riigieelarvesse võetud või võetavaid kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega, siis satub ohtu seaduste täitmine. Oluline ei ole see, et tuvastatav oleks konkreetne seadus või seal sisalduv õigusnorm, mille täitmiseks on ette nähtud konkreetne kulurida, vaid asjaolu, et seaduste täitmiseks kasutatavaid vahendeid vähendatakse. Mõistet „seadus“ tuleks käesolevas kontekstis tõlgendada laiendavalt, hõlmates ka seaduse rakendamiseks vajalikke üldakte.
- 13 Seaduse täitmiseks vajalikud kulud võivad olla ette nähtud seadusega nii otsese kuluna (nt toetused, hüvitised) kui ka administratiivse kuluna, mis tuleb kanda seaduse täitmiseks (nt tegevuskulu toetuse maksmiseks, avalik-õigusliku tasu sissenõudmise kulu). Viimased neist võivad lähtuvalt kulude otstarbekusest olla põhjendatud või põhjendamatud. PS § 116 lg 2 mõistes ei oma seaduse täitmiseks vajalike kulude otstarve ega otstarbekus tähtsust. Selleks, et vähendada riigieelarves või selle eelnõus muude seadustega määratud kulu, tuleb eelnevalt või samaaegselt jõustada muudatus, millega võrdväärset vähendatakse riigi kohustust, mis on sätestatud muu kui riigieelarve seadusega⁵.
- 14 Tuleb tunnistada, et Riigikogul on riigieelarve üldistatuse taset arvestades keeruline tuvastada konkreetse õigusakti normiga seotud riigieelarvelist kulu. Kuna ka õigusnormi rakendamise kulu arvestamisel on Riigikogust ülevaatlikumad teadmised normi rakendajal, on Riigikogul tegevusetusega lihtne pidada kinni PS § 116 lg-st 2 tulenevast keelust, kuid keeruline tuvastada riigieelarvest või selle eelnõust konkreetse õigusnormi rakendamise kulu ning seda läbipaistvalt ja kõigile arusaadavalt vähendada näiteks mõne seaduse muudatusega.
- 15 Kuna seadustega ette nähtud kulu kajastamata jätmisega riigieelarves ei mõjutata kohustuse sissenõutavust, rikutakse kulu riigieelarves kajastamata jätmisega PS § 115 lg-s 1 sätestatud riigieelarve terviklikkuse põhimõtet.

⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 152.

⁵ Kuna ka riigieelarve konkreetse aasta seadus sisaldab õigusnorme, võib esineda ka olukord, kus vähendatakse riigieelarve õigusnormiga ette nähtud riigi kohustust, nt vähendades 2022. a riigieelarve § 2 lg-s 2 sätestatud tugispetsialisti lähtetoetuse suurust samaaegselt riigieelarve §-s 1 vastava kulu vähendamisega.

- 16 Omaette küsimus on see, kas kulude vähendamise keeld hõlmab ka neid kulusid, mis on võetud Riigikogus ratifitseerimata välislepinguga (nt valitsuse sõlmitud välisleping, millega küll kulud kaasnevad, kuid mida ei tule ratifitseerida)⁶.
- 17 Kuigi PS § 121 p 4 kohaselt tuleb ratifitseerida igasugune välisleping, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi, on välissuhtlemisseaduses (edaspidi VäSS)⁷ ja mitmes järjestikuses riigieelarves kehtestatud menetlusökonoomika kaitse eesmärgil erand.
- 18 VäSS § 20 p 5 alusel ratifitseeritakse välisleping, kui sellega võtab Eesti Vabariik avalik-õiguslikes suhetes varalisi kohustusi, mille täitmiseks ei ole riigieelarves raha ette nähtud või mis ületavad riigieelarves kehtestatud varalise kohustuse piirmäärasid, mille ulatuses on valitsus volitatud välislepingu sõlmima.
- 19 2022. aasta riigieelarve seaduse (edaspidi 2022. a riigieelarve)⁸ § 2 lg 10 kohaselt on selleks piirmääraks kolm protsenti eelarveaastaks ette nähtud kuludest riigiasutusele, kelle algatusel selline leping sõlmitakse. Kuna riigieelarves esitatakse ministeeriumi kui riigiasutuse asemel eelarvelised summad ministeeriumi valitsemisala lõikes, ei ole seda protsendilist jaotust võimalik riigieelarve alusel välja arvutada. Nimetatud jaotuse saab arvutada riigieelarve alusel tehtud alamjaotuste kohaselt.
- 20 Võimalikuks vaidluskohaks saab ilmselt tulevikus teema, kas eelnimetatud kolm protsenti kehtib konkreetsel aastal riigiasutuse algatatud välislepingute osas kokku või võimaldab säte sõlmida piiritlemata arvu välislepinguid tingimusel, et ühegi lepingu kogumaksumus ei ületaks kolme protsenti eelarveaastaks riigiasutusele ette nähtud kuludest. Olenemata lahendusest on mõlemal juhul riivatud riigieelarve terviklikkuse põhimõtte, eristudes vaid riive intensiivsusest.
- 21 Eelarveõiguslikuks probleemiks võib osutuda ka VäSS § 20 p-s 5 sätestatud võimalus mitte ratifitseerida välislepinguid, millega võtab Eesti Vabariik avalik-õiguslikes suhetes varalisi kohustusi, kuid mille täitmiseks on riigieelarves raha ette nähtud. Seda põhjusel, et välislepingut ratifitseerides annab Riigikogu võetavale varalisele kohustusele hinnangu kogu ulatuses, nähes vajadusel ratifitseerides ette nõudeid, mis tagavad Riigikogu kaasatuse välislepingu täitmisel. Riigieelarve menetluses Riigikogu välislepingut ei menetle ning eelarve abstraktsust arvestades on küsitav, kas ka vastav kulurida/programm/tulemusvaldkond on riigieelarves üheselt tuvastatav.
- 22 Riigikohtu üldkogu 2010. aasta otsuses märgitakse, et üldkogu hinnangul ei tähenda PS § 116 lg-s 2 sätestatu, et Riigikogu ei või riigieelarve (sh lisaelarve) seadusele lisada muude seaduste muutmise sätteid, mis mõjutavad tulude teket ja kulude kandmist. Sellest sättest tuleneb keeld vähendada või kustutada muudes seadustes ette nähtud kulutusi pelgalt riigieelarve kirjet muutes, jättes sealjuures muutmata vastavat kulutust tingiva seaduse.⁹ Riigikohtu nimetatud kartus on siiski asjatu, kuna seadustest tulenevad kulud

⁶ Seda siis arvestades põhimõtet, et riigisiselt tulenevad puudused välislepingule või selle sõlmimise menetlusele ei mõjuta lepingu kehtivust välissuhtluses, kui ka RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 ESM, p-s 129 toodut: „Erialakirjanduses on leitud, et enne „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni“ vastuvõtmist 1969. a-l tuli lepinguid tõlgendada kitsendavalt ning riigi suveräänsuse kasuks. Nimetatud konventsioon sellist põhimõtet ei sisalda ja alates Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. veebruari 1975. a otsusest asjas *Golder vs. United Kingdom* juurdus praktika, mis lähtus teesist, et konventsioon on leping, millega suveräänsed riigid nõustusid piirama oma suveräänsust. Rahvusvaheline leping on instrument, millega iga osalisriik võtab endale kohustuse kindlaks määratud juhtudel kindlal viisil käituda.“

⁷ RT I, 08.07.2020, 6.

⁸ RT I, 16.12.2021, 24.

⁹ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 103.

arvestatakse riigieelarves piirmäärata kuludeks, st tegu on arvestusliku kuluga, mida võib ületada. Näiteks 2022. a riigieelarves¹⁰ moodustavad piirmääraga kulud vaid u 25 protsenti kogukuludest. Ülejäänud kulud on nn kululaeta kulud, mille kandmisel ei ole Riigikogu riigieelarves näinud ette piirsummat (arvestuslikud kulud).¹¹

- 23 PS § 116 lg 2 eesmärk on vältida olukorda, kus Riigikogu on seadusega mingi kulutuse tegemise ette näinud, kuid ei eralda riigieelarves selleks nõutavat raha. See säte peab hoidma ära olukorra, kus kulutusteks kohustava seaduse rakendamist mõjutatakse varjatult riigieelarve kirjete kaudu. Üldkogu eelviidatud lahendis märgitu kohaselt ei leidu ühtegi mõistlikku põhjendust, miks Riigikogu ei võiks muuta kulutuste tegemiseks kohustavaid sätteid, mida ta ise on vastu võtnud, just riigieelarve või lisaelarve seaduse rakendussätteis. PS § 116 lg 2 ei nõua seega, et muudes seadustes ette nähtud kulutuste muutmine peaks toimuma eelarveseadusest eraldiseisva seadusega, mis tuleks vastu võtta enne eelarveseaduse vastuvõtmist. Nimetatud seisukohaga välistatakse riigieelarve liigitumine vaid üksikaktiks.
- 24 Küll aga ei keela PS § 116 lg 2 Riigikogul kustutada või vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, muutes eelnevalt või samaaegselt kulu kehtestavat õigusakti.

¹⁰ 2022. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 16.12.2021, 24.

¹¹ 2022. a riigieelarve § 1 lg 1 kohaselt on riigieelarve kulud 13 633 056 000 eurot, millest 3 659 466 000 moodustavad piirmääraga vahendid.