

§ 117. [Riigieelarve koostamine ja vastuvõtmine]

Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus.

Autor *Tiit Rebane*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 105 kolmas lause. Kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu kumbki pole seatud tähtajaks eelarvet vastu võtnud, siis võidakse kuni eelarve vastuvõtmiseni teha iga kuu kulutusi kuni ühe kaheteistkümnendiku osani eelmise aasta eelarve summadest; lähema korra selle kohta määrab riigi eelarve seadus.

Olulised kohtulahendid

RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM

Valikkirjandus

Anne-Ly Normak. Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu XII koosseis, eelnõu nr 513, lk 1, 6, 7, 11, 12, 36 ja 37.

Kalle Merusk, Raul Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.

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.

PSKV₂ = *Eerik-Juhan Truuväli* jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2008.

Rahandusministeeriumi 20.04.2012. a kiri nr 1.1-13./12/4717 „Arvamuse esitamine“ (Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12) lk 58 ja 60. Dokumendiga on võimalik tutvuda, esitades rahandusministeeriumile teabenõude.

Sisukord

- I. Riigieelarvet reguleerivad normid
- II. Riigieelarve üldiste põhimõtete kajastumine eelarveõiguses
 - A. Riigieelarve alusaktid
 - B. Riigieelarve detailsus
 - C. Varalise kohustuse võtmine
- III. Riigieelarve seos teiste isikute eelarvetega
 - A. Valitsussektori eelarvepositsioon
 - B. Riigieelarve seos kohaliku omavalitsuse üksusega
- IV. Riigieelarve kassaline teenindamine

I. Riigieelarvet reguleerivad normid

- 1 Riigi eelarveõiguses eristatakse konstitutsioonilist sätestust ja lihtseaduste sätestatut, kusjuures konstitutsiooniline normistik sisaldub konstitutsioonis ja konstitutsiooniliste aktide normides.¹ Konstitutsioonilise normistiku järel tuleb oma jõult kolmandal astmel oleva normistikuna arvesse riigieelarve käsitlemisel põhiseaduse normistikuga süstemaatiliselt kooskõlastatud seaduste normistik.² Seega peab aastane riigieelarve nii sisult kui vormilt olema kooskõlas riigieelarve seadusega (RES).
- 2 Eelarveõiguse osaks on riigieelarve koostamist reguleerivad normid ja nendest lähtuvalt koostatud riigieelarve. Eelarveõigusena mõistetakse kõiki neid kehtiva õiguse norme, mis reguleerivad riigieelarve koostamise menetlust, s.o kõiki neid ajaliselt üksteisele järgnevaid toiminguid ja nende tegemise tingimusi, mis on vajalikud riigieelarve vastuvõtmiseks. Eelarve täitmine ja selle üle kontrolli teostamine ei ole eelarveõiguse kui menetlusõiguse osa. Kulukohustuste võtmine ja täitmine on teiste seaduste, määruste, haldusaktide või tehingute täitmine.³
- 3 Kehtiva eelarveõiguse osaks on PS § 104 p 11 ja §-d 115–119 kui konstitutsioonilised normid, konstitutsioonilise seadusena RESi normid ja rakenduslike normidena RESi alusel kehtestatud üldaktide normid. Norm või halduse siseakt saab eelarveõigusega vastuolus olla vaid juhul, kui see kehtestab riigieelarve koostamise või vastuvõtmise regulatsiooni, mis erineb põhiseaduslike väärtusi kandvatest riigieelarve üldistest põhimõtetest, eelarveõiguse konstitutsioonilistest normidest, konstitutsioonilisest seadusest või selle alusel kehtestatud rakenduslikest normidest.
- 4 PS eristab iga aasta kohta Riigikogu seadusena vastu võetud riigi kõigi tulude ja kulude eelarvet (PS § 115) ja RESi (PS § 104 lg 2 p 11) kui baasseadust. Riigieelarve nn baas-seadusega kehtestatakse riigieelarve koostamist, vastuvõtmist ja täitmist reguleerivad normid.⁴
- 5 Eestis sätestatakse aastase riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja riigieelarve raha kasutamise tingimused ja kord RESiga.⁵ PS § 118 hõlmab eelnimetatud reguleerimisalast vaid riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korda, jättes riigieelarve täitmise selliselt välja PS § 104 lg 2 p 11 mõistes Riigikogu koosseisu häälteenamusega kehtestatava RESi reguleerimisalast.
- 6 Kuigi Riigi Teataja kohaselt on RESi alusel kehtestatud 122 rakendusakti⁶, on enamik neist seotud toetuste kehtestamise tingimustega ega ole osa eelarveõigusest. Riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise rakendusaktidena on kehtestatud kuus valitsuse määrust ja kolm rahandusministri määrust.
- 7 PS § 104 lg 2 p-s 11 nimetatud RES peab hõlmama PS §-s 117 nimetatud valdkonnad, kuid võib lisaks sellele sätestada muid norme, mida Riigikogu on pidanud vajalikuks seadusega reguleerida. Riigieelarve koostamist reguleerivad normid võivad lisaks RESile olla sätestatud Euroopa Liidu (EL) õigusega.⁷ Kui ELi õigus eeldab ülevõtmist

¹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 215.

² J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme. – Õigus 1939/5, lk 196.

³ Vt K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest, lk 193 jj.

⁴ PS § 117 kohustab RESis reguleerima riigieelarve koostamist ja vastuvõtmist. Riigieelarve üldiste põhimõtete kohta vt PS § 115 kommentaari osa II.

⁵ Riigieelarve seadus. – RT I, 10.03.2022, 12.

⁶ 29. märtsi 2022. a seisuga leitav Riigi Teataja veebilehelt: https://www.riigiteataja.ee/akt_rakendus-aktid.html?pid=110032022012&ckuvarakendus=1.

⁷ Nt stabiilsuse ja kasvu pakti ning stabiilsusprogrammi reguleerivad Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97 ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1467/97.

riigisisesse õigusesse, tuleb vastavate rakendussätete kehtestamisel arvestada PS § 104 lg 2 p-s 11 koosmõjus §-ga 117 esitatud konstitutsioonilise seaduse reservatsiooni nõuet.

- 8 Kuigi riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise kord tuleb kehtestada seadusega, võib PS § 87 p 6 ja § 94 lg 2 kohaselt seaduse alusel ja täitmiseks kehtestada määrusi ka riigieelarve koostamise korralduslike ja tehniliste küsimuste lahendamiseks. Riigieelarve koostamist reguleeriv valitsuse või ministri määrus saab olla vaid *intra legem* määrus. Kõigis muus seadusereservatsioonita riigieelarvega seotud teemades antav määrus võib olla ka *praeter legem* määrus.
- 9 Tähelepanu tuleb aga pöörata asjaolule, et kuna riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra osas kehtestavad PS § 104 lg 2 p 11 ja § 117 konstitutsioonilise seaduse reservatsiooni, siis riigieelarve koostamist ei tohi, v.a korralduslike ja tehniliste küsimuste lahendamine, erinevalt riigieelarve täitmise normistikust reguleerida konstitutsiooniliseks seaduseks mitteoleva seaduse või määrusega.
- 10 RES § 33¹ lg-ga 5 volitatakse valitsust kehtestama määrusega eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise tingimused ja kord. Eelarvestrateegia on aluseks riigieelarve eelnõu koostamisele. Selliselt on eelarvestrateegia osa riigieelarve koostamise tingimustest ja korrast ning kogu nimetatud volitusnorm riivab PS § 104 lg 2 p 11 ja §-s 117 kehtestatud delegerimise keelu põhimõtet.

II. Riigieelarve üldiste põhimõtete kajastumine eelarveõiguses

A. Riigieelarve alusaktid

- 11 Riigieelarve eelnõu koostamise aluseks olevad aktid – eelarvestrateegia, riigi rahandusprognoos ja strateegilised arengudokumendid – on pikaajalise suunitlusega dokumendid. PS ei reguleeri pikemaajalist finantsplaneerimist kui eelarveaasta, seega RESis võib, kuid ei pruugi neid teemasid reguleerida. Kuna riigieelarve aastane kehtivus on ebapiisav riigi stabiilseks arenguks, arvestavad riigieelarve alusaktid riigi finantsplaneerimise pikema perspektiiviga ning aitavad ületada lünka, mis tekiks juhul, kui kogu finantsplaneerimine toimuks vaid aastases vaates.
- 12 Riigieelarve on riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse raha, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada. Riigieelarve eelnõu koostatakse eelarvestrateegia, riigi rahandusprognoosi ja strateegiliste arengudokumentide alusel. Riigieelarve alusaktid sisustatakse ning nende koostamise tingimused ja kord nähakse ette RESiga.
- 13 Eelarvestrateegia koostatakse igal aastal vähemalt järgmise aasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta. Eelarvestrateegias määratakse riigi eelarvepoliitika põhisuunad ning kajastatakse valitsuse üldeesmärgid, mida eelarvestrateegia perioodil kavatakse ellu viia, ja elluviimiseks planeeritav raha – rahastamiskava. Sarnaselt riigieelarve eelnõuga on ka rahastamiskava aluseks rahandusprognoos.
- 14 Eelarvestrateegia koostab rahandusministeerium ning selle kinnitab valitsus. Riigieelarve strateegia koostamist reguleerib sarnaselt riigieelarve koostamisega RESi alusel kehtestatud valitsuse määrus olenemata sellest, et riigieelarve koostamise kord on PS § 117 alusel hõlmatud seadusereservatsiooni nõudega ning PS § 104 lg 2 p 11 kohaselt konstitutsioonilise seadusereservatsiooni teema.

- 15 Rahandusministeerium esitab ministeeriumidele⁸ eelarvestrateegia koostamiseks eelarvestrateegia perioodiks tulemusvaldkondadele kavandatud maksimaalsete vahendite mahtude jaotuse, kehtestades selliselt piirsummad, mida ministeeriumid ületada ei tohi.
- 16 Ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti koostamisel ja esitamisel lähtutakse täpsustavatest juhistest, valitsemisalale antud vahendite maksimaalsetest mahtudest ning valitsemisala vastutusallas olevate tulemusvaldkondade üld- ja alaeesmärkidest.
- 17 Rahandusministeerium esitab ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti ja aruannete koostamise täpsustavad juhised ning ajakava hiljemalt novembri kümnendal tööpäeval.
- 18 Avalike vahendite tulemuslikuks ja tõhusaks kasutuseks ning riigi toimimise paindlikkuse suurendamiseks võib valitsus riigieelarve raha planeerimisel koostada tõhustamiskava. Tõhustamiskavaga tehakse konkreetsed ettepanekud riigieelarve raha mõjusamaks, tõhusamaks ja säästlikumaks kasutamiseks.
- 19 Eelarvestrateegia ja riigieelarve ning nende aluseks olevad materjalid avalikustab rahandusministeerium oma veebilehel pärast eelarvestrateegia kinnitamist, riigieelarve eelnõu heakskiitmist ja muutmist ning riigieelarve vastuvõtmist. Tõhustamiskava avalikustatakse rahandusministeeriumi veebilehel vahetult pärast selle kinnitamist.
- 20 Riigieelarve koostamisel lähtutakse lisaks eelarvestrateegiale riigi rahandusprognoosist tulenevatest fiskaalpoliitilistest võimalustest. Rahandusprognoosiga kirjeldatakse valitsussektori tulusid, kulusid ja investeeringuid koos tõenäoliste muutustega. Rahandusprognoos on eelarvestrateegia, stabiilsusprogrammi⁹ ja riigieelarve eelnõu aluseks. Rahandusprognoosi aluseks on makromajandusprognoos, mille eesmärk on kirjeldada riigi majanduskeskkonda koos tõenäolise arenguga. Makromajandusprognoosi ja rahandusprognoosi koostab rahandusministeerium.
- 21 Makromajandusprognoosi ja rahandusprognoosi koostamisel kasutatavates alternatiivsetes eeldustes juhindutakse sellest, kuivõrd paikapidavad on olnud eelmised prognoosid ning arvestatakse asjaomaste riskistsenaariumidega. Makromajandusprognoosis esitatakse lisaks põhistsenaariumile vähemalt üks riskistsenaarium ning hinnatakse selle võimalikku mõju riigieelarve laekumisele ja tasakaalule. Rahandusprognoos koostatakse kõige tõenäolisema või sellest ettevaatlikuma makromajandusprognoosi stsenaariumi põhjal. Makromajandusprognoos ja rahandusprognoos koostatakse igal aastal jooksva eelarveaasta ja sellele järgneva nelja aasta kohta.
- 22 Riigieelarve kolmanda alusena ette nähtud strateegilised arengudokumendid on riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm.¹⁰

⁸ RES § 3 lg 2 kohaselt kohaldatakse ministeeriumi kohta sätestatud ka põhiseaduslikele institutsioonidele.

⁹ Stabiilsusprogramm koostatakse kooskõlas eelarvestrateegias esitatud eelarvepoliitiliste eesmärkide, valitsuse üldeesmärkide ja nende rahastamiskavaga. Stabiilsusprogrammi kinnitab valitsus hiljemalt kaheksa kuud enne järgmise eelarveaasta algust ning see sisaldab eelarvestrateegia osiseid, v.a tulemusvaldkondade mahtude jaotust ning põhiseaduslike institutsioonide taotletud vahendite mahtude muudatusi.

¹⁰ Riigi pikaajaline arengustrateegia on arengudokument, milles määratakse poliitikavaldkondade terviklik visioon, üleriigilised strateegilised sihid ja olulisemad muudatused nende elluviimiseks vähemalt 15 aastaks. Poliitika põhialused on arengudokument, milles määratakse ühe või mitme omavahel seotud poliitikavaldkonna visioon, üleriigiline eesmärk ja prioriteetsed arengusuunad. Valdkonna arengukava on arengudokument, milles määratakse terviklikult ühe või mitme poliitikavaldkonna üldeesmärk, alaeesmärgid ja nende mõõtmist võimaldavad mõõdikud ning poliitikainstrumentid, mille kaudu seatud eesmärged plaanitakse saavutada. Programm on arengudokument, milles määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava.

B. Riigieelarve detailsus

- 23 Riigieelarve detailsus on eeldus eelarvest arusaamiseks ning kõigi riigieelarve üldiste põhimõtete järgimise kontrollimiseks. Mida detailsem on riigieelarve, seda lihtsam on eelarvest aru saada. Riigikogu kehtestab riigieelarve ning määrab RESiga riigieelarve eelnõu täpsusastme.
- 24 PS ei reguleeri riigieelarve struktuuri, riigieelarve täpsusastet ega koostamise põhimõtteid (k.a seda, kas riigieelarve on kassa- või tekkepõhine, institutsioonide või tegevuste põhine või kõike seda üheskoos samas riigieelarves). PSi mõistes on oluline aga see, et riigieelarve struktuur, täpsusaste ja selle koostamise põhimõtted tagaksid piisava üldistusastme tuvastamiseks riigieelarve raha kasutamise eesmärgid.
- 25 Kui Riigikogu peaks esitatud täpsusastet pidama ebapiisavaks, tuleb detailsema riigieelarve kehtestamiseks muuta RESi, kehtestades eelarve liigenduse praegusest jaotusest detailsemad nõuded.
- 26 Riigieelarve liigenduse – nii administratiivse kui majandusliku sisu järgi – täpsusaste on peamine vahend riigieelarve mõistmiseks. Mida väiksem on riigieelarve täpsusaste, seda piiratum on võimalus riigieelarvest aru saada. Riigieelarvest arusaamine aga on esmane eeldus rääkida kaasa selle menetluses ning vajadusel riigieelarvet või selle eelnõu muuta.
- 27 Riigieelarve detailsuse piisavuse puudumine oli üks põhjus, miks president ei kuulutanud välja Riigikogus 27. jaanuaril 1999 vastu võetud RESi. Presidendi 17. veebruari 1999 otsuses¹¹ nr 507 „Riigieelarve seaduse“ välja kuulutamata jätmine“ märgitakse: „Seaduse § 7 lg 1 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada tulude ja kulude liigenduse ulatus riigieelarve eelnõus, kusjuures sama seaduse § 26 annab ministriile õiguse eelarves ettenähtud kulusid täiendavalt liigendada. Selline delegatsioon annab täitevvõimule liigse voli määrata Riigikogule esitatava eelarveprojekti maht ja ei võimalda Riigikogul saada riigi tuludest ja kuludest täielikku ülevaadet. Sellest tulenevalt on seaduse §-d 7 lg 1 ja 26 vastuolus põhiseaduse §-dega 4, 65 p 6.“
- 28 Üldkogu asus RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p-s 12 seisukohale, et kuna aastaeelarve seaduses on õigusnorme, saab õiguskantsler vaidlustada mitte ainult neid norme, vaid ka aastaeelarve seaduses sisalduvaid üksikjuhtumite regulatsioone.
- 29 PS § 115 lg 1 märgib aastaeelarve sisuna vaid riigi tulude ja kulude eelarvet. Täna sel päeval ei oma RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00 tähtsust selles osas, et õiguskantsleril on võimalik vaidlustada riigieelarve üksikuid tulu- ja kuluartikleid, kuna tulu- ja kuluartiklid esitatakse riigieelarves sedavõrd üldistatult, et artiklist ei selgu tulu- ja kuluartikli eesmärk riigiasutuse konkreetse ülesande täpsusega.
- 30 Kui tulu- ega kuluartiklist ei selgu selle kasutaja või kasutamise otstarve või eelarvest arusaamist hägustab riigieelarve vahendite liigenduse puudumine või piiratus, on paratamatult raskendatud tuvastada tulu ja kulu eesmärgipäratut kasutamist või eesmärgi muutmist lisaelarvega või eelarve muutmisega. Küll aga saab õiguskantsler RKÜKo-le 17.03.2000, 3-4-1-1-00 tuginedes vaidlustada riigieelarve vahendite kajastamise vastavuse riigieelarve põhimõtetele, mis on kantud põhiseaduslikest väärtustest, olgu selleks siis näiteks õigusselgus.
- 31 Üldlevinud arusaama kohaselt on kombeks vastandada parlamendi ja täidesaatva võimu eelarvelisi eesmarke sellega, et parlament piirab riigieelarvega täidesaatvat võimu kulutuste tegemisel. Vähem on aga käsitletud teemat, et sama riigieelarvega piirab parlament ühtlasi enda ja kõigi teiste riigiasutuste ja -institutsioonide kulukohustust.

¹¹ Riigieelarve seaduse väljakuulutamata jätmine. Vabariigi Presidendi 17. veebruari 1999. a otsus nr 507. – RT I 1999, 18, 297.

- 32 Mida detailsem on riigieelarve, seda piiratamad ei ole mitte ainult täidesaatva võimu kulu kandmise võimalused, vaid kõigi riigiasutuste ja -institutsioonide enesekorraldusõiguse osaks olev õigus kasutada temale määratud raha oma äranägemise järgi. Kui näiteks 2004. aasta riigieelarves¹² olid Riigikohtu ja õiguskantsleri tegevuskulud ja eraldised liigendatud ning 1999. aasta riigieelarves¹³ olid nii õiguskantsleri kui Riigikohtu osas eristatud näiteks tegevuskuludena töötasud ja majandamiskulud, siis 2022. aasta RESis (edaspidi 2022. a riigieelarve)¹⁴ ei ole Riigikohtu ega õiguskantsleri kulu üldse liigendatud. Sarnaselt ei piira Riigikogu 2022. a riigieelarves ennast sellega, et kehtestaks Riigikogu kulude liigenduse.
- 33 2017. aastast alates esitatakse riigieelarves kulude liigendusena tulemusvaldkondi ja programme ning 2020. aastast esitatakse eelarves vaid kulu tulemusvaldkonnad ja programmid, välja arvatud põhiseaduslike institutsioonide osas, kelle vastava jaotuse kehtestab Vabariigi Valitsus põhiseadusliku institutsiooni ettepanekul.
- 34 Eesti riigi eelarve on iga-aastaselt kehtestatud järjest üldisemalt. PSist tulenevalt on vähetõenäoline, et tulevikus võiks riigieelarve koosneda vaid neljast arvust – riigieelarve tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud –, kuna selline üldistusaste jätkaks põhiseaduslike institutsioonide eelarve kehtestamise pädevuse täidesaatvale võimule.
- 35 Senist riigieelarve praktikat arvestades võib riigieelarve ülemäärane üldistusaste pädida sellega, et tulevikus on ka valitsuse eelarve kehtestatud nelja arvuga – tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud –, ilma et riigieelarves oleks sarnaselt põhiseaduslike institutsioonidega esitatud majandusliku sisu järgi täpsemat valitsuse eelarve liigendust.
- 36 Riigieelarve üldistusastme piisavuse hindamisel tuleb arvestada, et riigieelarvega tagatakse riigieelarves märgitud institutsioonidele finantsiline sõltumatus ja sellega enesekorraldusõiguse realiseerumine. Elementaarne on arusaam, et finantsiline sõltumatus tuleb tagada põhiseaduslike institutsioonide lõikes, kuid sama oluline on tagada finantsiline sõltumatus ka seadustes sätestatud sõltumatute institutsioonide lõikes (nt prokuratuur, riigihangete vaidlustuskomisjon jne).
- 37 Finantsiline sõltumatus on üks sõltumatuse tagatise. Seadustega on kehtestatud mitmete riigiasutuste ja -organite sõltumatus, kuid nende eelarvelist sõltumatust ei ole tagatud. Paratamatult jääb poolikuks lahendus, kus õigusaktiga on küll deklareeritud kõrgemal-seisvast riigiasutusest subordinatsiooniline ja järelevalve puudumisest tulenev sõltumatus, kuid tagatud ei ole finantsilist sõltumatust. Nii võib riigiasutuse valitsemisala asutuse või üksuse sõltumatust pidada illusoorseks seni, kuni selle sõltumatu üksuse eelarve on ainiti nn valitseja asutuse määrata.
- 38 PS ei näe ette, et riigieelarve peaks olema kassa-, tekke-, tegevus- vm põhine. Oluline on see, et eelarvestamise põhimõtted kajastaksid riigieelarve põhimõtteid (vt § 115 kom. 7–42) ning tagaksid finantsilise sõltumatuse kõigile neile riigiasutustele ja -institutsioonidele, kellele seadusega on sõltumatus ette nähtud. Miinimumtasandil tähendab see, et õigusaktides sõltumatutena deklareeritud riigiasutuste ja -institutsioonide eelarved esitatakse riigieelarves asutuse/institutsiooni täpsusega ning majandusliku sisu järgi vähemalt sama täpselt jaotuses kui kõigi teiste riigieelarves märgitud institutsioonide osas.

¹² 2004. aasta riigieelarve. – RT I 2004, 1, 1.

¹³ Seadus „1999. aasta riigieelarve“. – RT I 1999, 3, 49.

¹⁴ 2022. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 16.12.2021, 24.

- 39 Riigieelarve võimalikult abstraktsena esitamine halvendab sellest arusaamist ja seepärast riivab kõiki riigieelarve koostamise põhimõtteid, kuid selle plussiks on ülim paindlikkus. Mida vähem on riigieelarves raha administratiivset liigendamist ning liigendamist majandusliku sisu järgi või üldistatumad tegevused, milleks raha kasutatakse, seda piiratum on Riigikogu eelarvepädevus (PS § 115 ja § 65 p 6), kuid võrdväärset ulatuslikum kõigi riigiasutuste ja -institutsioonide enesekorraldusõigus oma raha kasutamise üle otsustamisel.
- 40 Riigieelarve paindlikkuse tagab ühtlasi asjaolu, et eelarveliste vahendite kasutamise otstarbe ja kasutaja muutmine ei eelda riigieelarve muutmist juhul, kui kasutaja määratakse üldistatuna (nt ministeeriumi tasandi asemel määratakse riigieelarves vaid valitsus, kes ise liigendab eelarveraha ministeeriumide vahel) osas, mida PS võimaldab.
- 41 Riigieelarvest arusaamise ja riigieelarve paindlikkuse vahel tasakaalu leidmisele ei aita kaasa ka asjaolu, et kõigi riigiasutuste ja -institutsioonide huvides on see, et riigieelarves oleksid neid puudutavad summad määratletud võimalikult üldiselt, jättes neile enesekorraldusõigusena võimaluse otsustada ise oma kulude, investeringute ja finantseerimistehingute sisu ja liigendus.

C. Varalise kohustuse võtmine

- 42 Riigi suveräänsuse üks element on riigi finantssuveräänsus, mis hõlmab riigieelarve küsimuste ja riigile varaliste kohustuste võtmise otsustamist.¹⁵ Riigikogu finantspädevuses on riigieelarve kehtestamine.
- 43 RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 ESM p-des 138 ja 139 sedastatakse, et PS § 65 p-dest 6 ja 10 koostoimes PS § 115 lg-ga 1 ja § 121 p-ga 4 tuleneb Riigikogu õigus ja kohustus planeerida riigieelarvelisi tuluseid ja kulusid ning otsustada riigi varaliste kohustuste üle, mida üldkogu mõistab kui Riigikogu finantspädevust. Riigikogu finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle. Tulenevalt parlamendireservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused.
- 44 Õiguskantsler on välja toonud, et parlamentaarse demokraatia põhimõttega oleks vastuolus see, kui võetavate ulatuslike rahaliste kohustuste täitmine piiraks Riigikogu otsustus- ja valikuruumi niivõrd, et Riigikogu minetaks faktiliselt võime teha eelarveliste otsuste kaudu põhimõttelisi poliitilisi valikuid, sh võime tagada PSiga nõutud tasemel isikute põhiõigusi. Õiguskantsler märgib, et sellise olukorra saabumise prognoosimine garantiid andmise või muude tulevikus realiseeruvate rahaliste kohustuste võtmise hetkel on keeruline.¹⁶
- 45 Riigikohus leidis ESM-i otsuses¹⁷, et ratifitseerides ESMLi¹⁸, kasutab Riigikogu finantspädevusest tulenevat õigust ja võtab Eestile varalisi kohustusi.¹⁹ Sellega kitseneb Riigikogu võimalus teha tulevikus uusi poliitilisi valikuid, sest juba tehtud valikud on vähendanud riigi varalisi ressursse. Riigikogu koosseis, kes võtab vastu seaduse, millest tulenevad riigile pikemaajalised varalised kohustused, ei piira sellega mitte üksnes iseenda võimalusi

¹⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 ESM, p 127.

¹⁶ Samas, p 125.

¹⁷ Samas, p 149–151.

¹⁸ ESML – Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamislepingu art 4 lg 4.

¹⁹ ESML kohaselt on Eesti osaluse suurus 1,302 miljardit eurot. Märkimise alusele vastav kapital sisaldab nii sisse makstavat (148,8 miljonit eurot) kui ka sissenõutavat aktsiakapitali (1,1532 miljardit eurot), kokku 1,302 miljardit eurot. Eestil tuleb sisse makstav kapital tasuda viie aasta jooksul võrdsete osamaksetena. Sissenõutav kapital (1,1532 miljardit eurot) tuleb Eestil tasuda siis, kui see nõutakse sisse ESMLi alusel – RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 ESM, p 98.

- teostada finantspädevust sama aasta riigieelarve piires, vaid kitsendab ka järgmiste Riigikogu koosseisude eelarvepoliitilisi valikuid.
- 46 2022. aasta I kvartali seisuga ei ole ESMi sissenõutavat kapitali sisse nõutud ning riigieelarves seda võlakohustusena ei kajastata, kuna tegu on bilansivälise kohustusega (ebatõenäoliselt realiseeritav). Kuid kui ESMi sissenõutav kapital tuleks ka näiteks nädala jooksul tasuda, siis seda tehakse Riigikogu kaasamata kassalise teenindamise vahenditest.
- 47 Võrdluseks, et 2022. a riigieelarvega määrati riigi võlakohustuste maksimaalseks määraks 7,184 miljardit eurot. Rahandusministeeriumil on lubatud võtta riigile võlakohustusi riigi võlakohustuste suurima lubatud jäägi ulatuses ning riigieelarve seaduse § 70 lg-s 2 sätestatud juhul seda piiri ka ületada. Teisisõnu on tänases õiguskorras võimalik rahandusministeeriumil kitsendada järgmiste Riigikogu koosseisude eelarvepoliitilisi valikuid 5,5 korda rohkem kui ESMLi alusel Riigikogu kohustuste võtmise võimalikkust Riigikohtus analüüsiti. Summade paremaks mõistmiseks omab ühtlasi tähtsust asjaolu, et kui 2022. a riigieelarves moodustab rahandusministeeriumi võetav võlakohustuste määr üle 50 protsendi riigieelarve tuludest, siis 2012. a riigieelarves²⁰ moodustas ESMLi kohustuste maht 21 protsenti riigieelarve tuludest.
- 48 Riik võtab varalisi kohustusi õigusaktidega vahetult või vahendlikult õigusaktide alusel tehingu või üksikaktiga. Igasuguse varalise kohustuse võtmine piirab Riigikogu eelarvepädevust, kuid kuna kulukohustust ette nägev norm ei ole eelarveõiguse osa, siis pelgalt rahalist kohustust kehtestav norm ei saa vastavas osas olla eelarveõigusega vastuolus.
- 49 Üldaktiga võetud varaline kohustus kitsendab reeglina väga mitme Riigikogu koosseisu eelarvepoliitilisi valikuid. Selliste kohustuste võtmine ei ole eelarveõiguse osaks ega anna vähimalgi määral põhjust kahelda Riigikogu pädevuses võtta varalisi kohustusi pikemaks kui üheks eelarveaastaks.
- 50 Eelarveõiguse kohaselt tuleb võetud kohustused kajastada riigieelarves. Nii tuleb riigieelarvet koostades planeerida riigieelarvesse võetud kohustuste täitmiseks vajalikud summad konkreetsel eelarveaastal, kuid kulukohustuse võtmise tingimused ega alused ei ole eelarveõiguse osaks – kulukohustuse võtmist reguleerivad teised õigusharud, mis eelarveõigusega ei konkureeri ning omavad eelarveõigusega puutumust vaid osas, et vastavad kulud tuleb riigieelarves kajastada.
- 51 Kui täidesaatvale võimule kulu kandmise võimalust ette ei nähta, tuleb täitevvõimul algatada riigieelarve muutmine, lisaelarve, kasutada temale määratud reserve või võtta temale määratud ulatuses kohustusi tulevaste aastate eelarvete arvel või võtta täitevvõimule lubatud ulatuses laenu.
- 52 PS § 65 p-ga 10 on antud Riigikogule pädevus otsustada valitsuse ettepanekul riigile varaliste kohustuste võtmine. PS § 65 p-s 10 sätestatud Riigikogu õigus võtta varalisi kohustusi ei konkureeri PS § 115 lg-s 1 sätestatud Riigikogu õigusega võtta vastu riigieelarve. Vastupidisele seisukohale asumine tähendaks, et PS § 65 p 10 alusel võetud varalised kohustused piiravad Riigikogu enda pädevust eelarvekulude määramisel ning sellest tulenevalt prevaleerib Riigikogu riigieelarve vastuvõtmise pädevus Riigikogu pädevuse üle võtta varalisi kohustusi.
- 53 Riigikogu õigus võtta varalisi kohustusi ei prevaleeri õiguse üle võtta vastu riigieelarve ega vastupidi. Nimetatud õigused on eraldiseisvad. Viimast põhjusel, et varalise kohustuse võtmine PS § 65 p 10 alusel eeldab, et selle kohustuse täitmiseks vajalik raha nähakse ette riigieelarves ning seal vaid kajastatakse neid summasid – Riigikogu õigus võtta vastu riigieelarve ei riiva Riigikogu õigust võtta riigile varalisi kohustusi.

²⁰ 2012. aasta riigieelarve. – RT I, 23.12.2011, 1.

- 54 Riigieelarves kulude planeerimisel luuakse võimalused konkreetsel aastal planeeritud kulusid teha. Vastav võimalus ei kujuta endast kohustust kulusid kanda ega ole iseseisvaks kulu tegemise aluseks. Seevastu varalise kohustuse võtmise otsus on neutraalse mõjuga Riigikogu eelarvepädevusele, st ei suurenda ega vähenda Riigikogu pädevust võtta vastu riigieelarve konkreetseks aastaks.
- 55 Riigieelarve ise ei ole eelarves planeeritud kulude tegemise õiguslikuks aluseks. Kulutuse tegemise aluseks on üld- või üksikakti konkreetne säte või tehing. Selliselt eeldab eelarveõigus, et kulu tegemise alus sätestatakse eelarveõigusest väljaspool.
- 56 Seadusest otseselt tulenev kulukohustus tekib olenemata sellest, kas vastavad kulusummad on kalkuleeritud riigieelarvesse või mitte. Kui selliste kulusummadega on riigieelarves arvestatud, omab see vaid arvestuslikku tähendust.²¹ Teoreetiliselt võiks seadustest otseselt tulenevaid kohustusi riigieelarves üldse mitte kajastada, kuna vastava kulu tegemise kohustus on riigil olenemata kulu eelarves kajastamisest. Kuna aga riigieelarve on ühtlasi riigi aasta terviklik majandusplaan, siis seadustest tulenevate kulude riigieelarvest väljajätmine poleks kooskõlas riigieelarve universaalsuse ehk kõikehaaravuse põhimõttega.²² Sarnaselt on Riigikohus asunud seisukohale, et seadusest tulenevad kohustused tuleb täita vaatamata sellele, kas riigieelarve vastavad summad ette näeb või mitte.²³
- 57 Riigi rahalised võimalused piiravad võetavaid varalisi kohustusi, mis aga ei tähenda, et Riigikogu saaks varaliste kohustustega seotud otsuseid langetada vaid riigieelarve raames. PS ei piira Riigikogu võimalusi võtta vastu õigusakte, millel on rahaline mõju isegi juhul, kui see rahaline mõju ulatub järgmistesse eelarveaastatesse. Riigikogu PS § 65 p-s 10 nimetatud varaliste kohustuse ja PS § 65 p-st 1 tuleneva seaduste ja otsuste vastuvõtmise pädevuse vahel on küll menetluslikud erinevused, kuid ei ole varalistele kohustustele omaseid erinevusi – mõlemal juhul võetakse riigile varaline kohustus.
- 58 Riigikogu pädevus võtta vastu seadusi ja otsuseid, sealhulgas kulusid kaasa toovaid seadusi ja otsuseid, ei ole allutatud Riigikogu riigieelarvepädevusele. Vastupidi, riigieelarve peab kajastama õigusaktidest tulenevaid kulukohustusi ning kui riigieelarves vastavaid summasid planeeritud ei ole, tuleb täidesaatval võimul:
- a) kasutada riigiasutuste kassalise teenindamise vabu vahendeid (RES § 64);
 - b) algatada riigieelarve muutmise (kulude kogumahtu muutmata, RES § 43);
 - c) algatada lisaeelarve (kulude kogumahtu muutes, RES § 44);
 - d) kasutada reserve (valitsuse reserv, stabiliseerimisreserv, RES §-d 58 ja 73);
 - e) suurendada riigi võlakohustusi²⁴ (riigi rahavoo juhtimiseks võetav laen, arvelduskrediit, lühiajaline laen väärtpaberite tagatisel, emiteeritavad võlakirjad ning sõlmitavad väärtpaberite müügi- ja tagasiostutehingud, RES § 69 jj).
- 59 Seisukohta, et Riigikogu voli teha kulutusi ei sõltu Riigikogu eelarvepädevusest, toetab samuti asjaolu, et riigieelarve koostamisega seoses tuleb kehtivate õigusaktide muudatused vastu võtta enne riigieelarve vastuvõtmist, et nendega oleks võimalik riigieelarves arvestada.²⁵ Samast põhimõttest lähtutakse ka PS § 116 lg-s 2. Riigile rahaliste kohustuste võtmise ulatus on finantsplaneerimise küsimus. PS § 65 p 10 lubab Riigikogul riigile rahalisi kohustusi võtta vaid valitsuse ettepanekul.

²¹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest, lk 203.

²² J. Mäll. Riigi eelarve vorm ja sisu. – *Õigus* 1940/1, lk 40 ja 41.

²³ RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 16.

²⁴ Riigi võlakohustuste suurim lubatud jääk määratakse RESi alusel riigieelarvega.

²⁵ L. Lehis. – PSKV, § 116 komm. 3.

- 60 Riigikohtu üldkogu jõudis järeldusele, et ESML riivab Riigikogu finantspädevust ja samuti sellega seotud suveräänsust ning demokraatliku õigusriigi põhimõtet, kuid riivet ei saa pidada intensiivseks. Riive intensiivsus sõltub ka sellest, kuidas Riigikogu korraldab ESMList tulenevate kohustuste täitmise tulevikus. Praeguseks ei ole Riigikogu neid valikuid teinud ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes ei saa Riigikohus kohustuste täitmise põhiseaduspärasust etteulatuvalt hinnata.²⁶
- 61 Riigikohus ei eristanud ESMi otsuses ESMLi põhiseaduspärasust ESMLi rakendamise põhiseaduspärasusest. Otsuse olulisemaks väärtuseks võib pidada õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuse laiendamist.²⁷ Riigikogu finantspädevust laiemalt vaadeldes, hõlmates lisaks PS § 65 p-le 6 (koostoimes PS § 115 lg-ga 1) ka PS § 65 p-s 10 (koostoimes PS § 121 p-ga 4) sätestatud Riigikogu pädevuse otsustada riigile varalise kohustuse võtmine, on Riigikohtu eelviidatud otsuse mõju raske alahinnata, kuna ühelt poolt Riigikohus küll võttis menetluses õiguskantsleri taotluse, kuid jättis selle lõppastmes sisuliselt lahendamata, kuna ei suutnud tuvastada riive intensiivsust.²⁸
- 62 Riive intensiivsust tuvastamata leidis Riigikohus, et õiguskantsleri taotlus tuleb jätta rahuldamata ning vaidlustatud säte on põhiseaduspärane. Kuna riive intensiivsust tuvastamata ei ole võimalik tuvastada riive proportsionaalsust ega kaitstava põhiseadusliku normi või väärtuse rikkumist, tuleb asuda seisukohale, et Riigikohus pidas ESMLi põhiseaduspäraseks olenemata sellest, kui suur võib riive intensiivsus olla.
- 63 Riigikohtu otsuse teiseks võimalikuks väärtuseks võib pidada otsuse 7. osas esitatud soovitusi, millega antakse Riigikogule juhised ESMLi ratifitseerimiseks. Nimetatud juhistest kinnipidamine aga ei mõjuta ESMLi põhiseaduspärasust.
- 64 Tuleb tunnistada, et Riigikogu ja Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ja rakendamise seaduse²⁹ (ESMLRS) eelnõu ettevalmistajad suhtusid viidatud soovitusesse tagantjärele hinnates isegi liiga tõsiselt, hõlmates ESMLiga seotud kõikvõimalikud siseriiklikud toimingud Riigikogu volituse taotlemise või teavitamise kohustusega. Kannustatuna võimalikust põhiseaduslikust vastuolust, mida Riigikohus ei tuvastanud ega pidanud võimalikuks tuvastada ESMLi osas hilisemas võimalikus menetluses lähtuvalt ESMLRSi regulatsioonist, viis Riigikogu ebamõistliku halduskoormuse suurendamise ja mitmete küsitava väärtusega seadusemuudatusteni.³⁰

²⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 202. Riive intensiivsuse määratlematusele viidatakse ka sama otsuse p-s 174: „Riigikohus saaks põhiseaduslikkuse järelevalve korras kontrollida, kas Riigikogu on oma ülesannet täitnud põhiseadusega kooskõlas. ESMLi puhul ei ole Riigikogu saanud veel ratifitseerimismenetluses oma otsustusõigust kasutada“ ja p-s 175: „Riigikogul on võimalik otsustada ka selle üle, kuidas ja milliste vahenditega ESMList tulenevaid kohustusi tulevikus täita. Põhiseadusega võib kooskõlas olla mitu erinevat viisi, kuidas täita ESMList tulenevaid kohustusi. Kohtu ülesanne põhiseaduslikkuse järelevalves ei ole seadusandjale ette kirjutada valikut, kuidas tuleb võetud kohustust hiljem täita. Ka kohustuse täitmine on eelarvepoliitiline valik ja osa Riigikogu finantspädevusest“.

²⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12. PS ega Riigikohtu senine praktika (RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 19) ei võimaldanud kohtueelse menetluseta normikontrolli algatada. Normikontrolli kohtueelseks kohustuslikuks menetluseks on PS § 142 lg 1 kohaselt ettepaneku tegemine viia õigusakti säte kooskõlla PSiga.

²⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 174, 175 ja 202.

²⁹ RT II, 06.01.2022, 6.

³⁰ Nt ESMLRS § 2 lg-tega 1 ja 2 taasesitati ESMLi sätteid; ESMLRS § 2 lg-ga 3 anti igaks juhaks täidesaatva võimu roll Riigikogule; ESMLRS § 2 lg-ga 4 ja §-ga 3 kinnitati üle põhimõtte, et ratifitseeritud välislepingu muutmine eeldab isegi EMALi osas muudatuse ratifitseerimist; ESMLRS §-ga 4 jj kaasati Riigikogu komisjon seisukoha esitamiseks küsimustes, millega ei võeta varalisi kohustusi ega määrata varaliste kohustuste tingimusi ning seati hulk teavitamise kohustusi.

- 65 RES § 61 lg 8 sätestab, et pärast riigigarantii andmist sõlmib garantiilepingu või väljastab garantiikirja valitsuselt volituse saanud isik. Seega ei eelda seadus Riigikogu edasist kaasatust ega kontrolli riigigarantiist tulenevate rahaliste kohustuste realiseerimisel ja on pidanud seda täitevvõimu pädevusse kuuluvaks küsimuseks.
- 66 Eesti õiguskord valdavalt ei tunnista Riigikogu võimalust mõjutada juba võetud varalise kohustuse edaspidist käekäiku. Järgnevalt mõned näited, kuidas on reguleeritud varalise kohustuse kujunemine lihtseadusega, arvestamata PS § 65 p-s 10, § 104 lg 2 p-des 11 ja 15, RESis sätestatut³¹:
- a) õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi ÕÕS)³² § 16 lg-ga 4 on Riigikogu andnud riigitagatise kõigile õppelaenusajate võetud õppelaenusummadele ning neilt maksmisele kuuluvatele intressidele. Selle rahalise kohustuse osas ei ole Riigikogu kindlaks määranud RES § 62 lg-s 1 nimetatud tingimusi. Garantii saaja ehk õppelaene väljastavad pangad valib ÕÕS § 16 lg 2 alusel rahandusminister ning valitsus määrab laenusaja õppelaenu maksimaalmäära ulatuse. Seega pole eelnevalt teada rahalise kohustuse ulatus – see oleneb õppelaenu võtmise õigust omavate isikute arvust ning nende võetava laenu suuruselt, mis omakorda on maksimaalses määras Riigikogu asemel kehtestatud täidesaatva võimu poolt. Samuti ei ole teada sellise garantii tähtpäev ning Riigikogul puudub igasugune kontroll riigigarantii realiseerumise tõenäosuse mõjutamiseks;
- b) ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse (edaspidi ETS)³³ § 8 lg 6 näeb ette, et ettevõtlus- ja elamumajanduslaenude riiklikest tagatistest tulenevad sihtasutuse kohustused lähevad üle riigile, kui sihtasutus ei täida või ei ole võimeline täitma riikliku tagatise saaja nõuet. ETS § 7 lg 3 kohaselt kehtestab riiklikult tagatud elamumajanduslaenude sihtgrupid ja laenutagatiste ülempiirid valitsus. Üldise summalise piirina kehtestatakse ETS § 19 lg-s 1, et sihtasutuse sõlmitud jõus olevate tagatislepingute kogusumma ei või ühelgi hetkel ületada ettevõtluslaenude puhul 3 miljardit eurot ja elamumajanduslaenude puhul 500 miljonit eurot. Ettevõtlus- ja elamumajanduslaenude riikliku tagamisega ei ole tagatist andev sihtasutus Riigikogu kontrolli all, tagatise ega laenu saaja riigi kontrolli all ning elamumajanduslaenude laenutagatiste ülempiirid ei ole Riigikogu kontrolli all.
- 67 Eelnevast nähtub, et õiguspraktika riigigarantiide ja muude Riigikogu võetavate tulevikus realiseeruda võivate rahaliste kohustuste tingimuste kindlaksmääramisel on erinev. Erinev on ka Riigikogu kontrolli ulatus selliste kohustuste tingimuste määramisel. Ühtlasi ei ole võimalik välja tuua seost, et mida suurem on võimalik kohustus, seda enam on Riigikogu kaasatud vastava kohustuse tingimuste kindlaksmääramisse.³⁴ Rahalise kohustuse täitmisega seonduvat peetakse PS § 87 p 5 alusel eranditult ja kohustuse suuruselt sõltumata täidesaatva riigivõimu valdkonda kuuluvaks.
- 68 Kulukohustuse võtmise põhiseaduspärasust ei mõjuta asjaolu, kas võetud rahaline kohustus tuleb tasuta kohustuse võtmise hetkel või millalgi hiljem (k.a määramata ajal). Selliselt omab õiguslikku tähendust mitte kulu kandmise hetk, vaid otsus, mille alusel kulud võetakse. Sarnaselt eeldatakse garantii ning tulevikus realiseeruva rahalise kohustuse osas, et Riigikogu ei saa antud riigigarantiid tagasi võtta ega võetud kohustusest taganeda põhjusel, et garantii saaja või muu õigustatud isiku tegevus pärast garantii andmist ei vasta Riigikogu tahtele.

³¹ Rahandusministeeriumi 20.04.2012. a kiri nr 1.1-13./12/4717 „Arvamuse esitamine (Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12)“, lk 58.

³² ÕÕS – õppetoetuste ja õppelaenu seadus. – RT I, 13.03.2019, 202.

³³ Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus. – RT I, 21.04.2020, 9.

³⁴ Rahandusministeeriumi 20.04.2012. a kiri nr 1.1-13./12/4717 „Arvamuse esitamine (Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-6-12)“, lk 60.

- 69 Riigil pole võimalik keelduda rahalise kohustuse täitmisest põhjendusel, et riigieelarves pole selleks raha ette nähtud või viivitada kohustuse täitmisega kuni riigieelarve muutmise või lisaelarve vastuvõtmiseni. Rahaliste kohustuste täitmise võimekuse tagamiseks peab rahandusministeerium hoidma piisavalt likviidseid vahendeid või omama võimekust neid vahendeid suurendada laenu või võlakirjade arvel.

III. Riigieelarve seos teiste isikute eelarvetega

A. Valitsussektori eelarvepositsioon

- 70 Riigieelarves ei kajastu riigi äriühingute, kohaliku omavalitsuse üksuste ega muude juriidiliste isikute eelarvelised vahendid. Riigieelarves kajastatakse neile isikutele makstav ja neilt eeldatavalt laekuv raha, kuid eelarveliselt lähtutakse riigi kui juriidilise isiku eelarvest.
- 71 PS ei näe ette nõuet, et riigieelarve tuleb koostada tasakaalus. 2014. a vastu võetud RESiga fikseeriti Eesti õiguses majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingus³⁵ sätestatud valitsussektori eelarve tasakaalu reegel ja automaatne korrigeerimismehhanism.³⁶
- 72 Lisaks PSis nõutule reguleeritakse RESis valdkondi, mille reguleerimise vajadus tuleneb välislepingust või ELi õigusest. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni nõuded esitatakse Euroopa Liidu Nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97 ning RESis. Valik, kas valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni nõuded kehtestada riigisisest seaduses või määruses, ei sõltu mitte niivõrd õigusaktide hierarhia üldisest arusaamast – PS § 59, PS § 87 p 6 ja § 94 lg 2 kohaselt asjakohase õigusakti liigi valikust –, kuivõrd sellest, kui palju soovib Riigikogu saada seadusena sõnaõigust eelarvetasakaalu määramisel. PS § 117 ei nõua riigieelarvega seotud kogu regulatsiooni esitamist RESis. Kui tagatud on seadustes sõltumatutena määratletud riigiasutuste ja -institutsioonide finantsiline sõltumatus ning arvestatakse konstitutsioonilise seaduse reservatsiooni, võib vastavat riigieelarvega seotud teemat reguleerida konstitutsiooniliseks seaduseks mitteoleva seaduse või määrusega.
- 73 RESi kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon³⁷ on riigi rahandusprognoosi³⁸ arvestades tasakaalus või ülejäägis. Kui eelmiste eelarveaastate jooksul on tekkinud kumulatiivne struktuurne ülejääk³⁹, võib riigieelarve koostada ka selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on puudujäägis kumulatiivse struktuurse ülejäägi ulatuses, kuid mitte rohkem kui 0,5 protsenti sisemajanduse koguproduktist (SKP) aastas.
- 74 Kui valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on eelmises punktis toodust suuremas puudujäägis, esitab rahandusminister rahandusprognoosi avalikustamisest arvates valitsusele olukorra analüüsi ja vajadusel ettepanekud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni parandamiseks. Kui riigi rahandusprognoosi kohaselt ületab valitsussektori

³⁵ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ratifitseerimise seadus. – RT II, 08.11.2012, 3.

³⁶ Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1.

³⁷ RESi kohaselt on valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon tsükliliselt korrigeeritud valitsussektori eelarvepositsioon, mis ei arvesta ühekordseid ega ajutisi tehinguid. Valitsussektori eelarvepositsioon on valitsussektori kogutulude ja kogukulude vahe.

³⁸ Vt § 117 komm. 11–22.

³⁹ Kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni seis fikseeritakse eelmise eelarveaasta lõpu seisuga stabiilsusprogrammis. Stabiilsusprogrammi koostamist reguleeritakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (EÜT L 209, 02.08.1997, lk 1–5).

struktuurse eelarvepositsiooni puudujääk RESis esitatud piirväärtusi, peab valitsus rakendama eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid. Nimetatud põhimõtet on RESis nimetatud kui korrigeerimismehhanismi.

- 75 Korrigeerimismehhanismi kohaselt eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid võib, aga ei pea rakendama, kui kõrvalekalle on väike. Kui tulenevalt rahandusprognoosist või Euroopa Komisjoni ja Nõukogu hinnangust on kõrvalekalle märkimisväärne ehk rohkem kui 0,5 protsenti SKPst, tuleb valitsusel eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid rakendada. Meetmeid tuleb rakendada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon paraneks vähemalt 0,5 protsendi võrra SKPst aastas kuni struktuurse eelarvetasakaalu saavutamiseni.⁴⁰
- 76 Lisaks valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni tagamise nõuetele esitatakse RESis ka nõuded keskvalitsuse juriidilise isiku⁴¹ netovõlakooormusele, võimalus kehtestada riigieelarvega täiendavaid piiranguid RESis esitatud tingimuste saabumisel ning kohustus pidada ja esitada rahandusministeeriumile keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaan.
- 77 Tulenevalt ELi stabiilsuse ja kasvu paktist⁴² ei või Eesti valitsussektori võlakooormus ületada 60 protsenti SKPst. Laenuvõtmise reguleerimiseks on RESis kehtestatud keskvalitsuse juriidilise isiku netovõlakooormuse reegel, mille kohaselt saab laenulepinguid sõlmida kuni 40 protsendi netovõlakooormuse tasemeni põhitegevuse tuludest RESis nimetatud perioodil.⁴³ Piirang ei ole absoluutne ning seda on lubatud ületada valitsuse nõusolekul.
- 78 Kuna RES ei kohaldu keskvalitsuse juriidilisele isikule vahetult, on RESis kasutatud konstruktsiooni, et nõudeid keskvalitsuse juriidilisele isikule RESis ei esitata, vaid esitatakse nõuded, mida tuleb seadusega või seaduse alusel tagada (nt vastava juriidilise isiku tegevust reguleerivas seaduses või juriidilise isiku põhikirjas).

B. Riigieelarve seos kohaliku omavalitsuse üksusega

- 79 Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. aasta otsuse kohaselt on riigi ülesanne kehtestada õigusnormid KOVidele piisava, läbipaistva ja stabiilse tulubaasi⁴⁴ võimaldamiseks. Riigikohus osutas, et on seadusandja otsustada, millistest allikatest (riiklikud maksud, kohalikud maksud, riigieelarvelised toetused, sh tasandusfond ja toetusfond) peab KOVile piisav raha laekuma. PS § 157 lg 1 kohaselt tuleb kehtestada seadusega KOVide eelarve kujundamise alused ja kord.
- 80 RESi seletuskirjas⁴⁵ esitatakse KOVide rahastamissüsteemi kujundamise tingimused, mis suuresti põhinevad Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. aasta otsusel.
- a) KOVile pandud riiklike ülesannete täitmiseks peab olema rahaline kate, mis on riigieelarves muust rahast eristatud;

⁴⁰ Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 11.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ELT L 174, 26.06.2013, lk 1–727) kohaselt keskvalitsuse üksusena määratletud avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus ja riigi osalusega äriühing.

⁴² 17. juunil 1997. a Euroopa Ülemkogu vastu võetud stabiilsuse ja kasvu pakt.

⁴³ Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.

⁴⁴ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09. KOVi tulubaasi osad on RESi ja kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse kohaselt maksutulud, tulud kaupade ja teenuste müügist, tasandusfond, toetusfond, juhtumipõhised toetused, tulu vara müügist ja ülejäänud põhitegevuse tulud ning investeerimistegevuse eelarveosa sissetulekud.

⁴⁵ Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, lk 37.

- b) KOVi ülesannete (seadusega pandud ülesanded ja vabatahtlikud) rahastamine peab olema vastavuses KOVidele pandud ülesannete mahuga, st rahastamine peab võimaldama täita ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus ulatuses;
 - c) rahastamine peab olema mitmekülgne ja paindlik, võimaldades arvestada ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegelikku muutust;
 - d) riigil on õigus kujundada KOVide rahastamise süsteemi vastavalt majandusolukorrale ja fiskaalpoliitika eesmärkidele;
 - e) rahastamissüsteem peab arvestama KOVide sotsiaalse, demograafilise, geograafilise ja majandusliku olukorra erinevustega;
 - f) väiksemate rahaliste võimalustega KOVide kaitseks tuleb rakendada tuluallikate ja kulutuste tasandamist;
 - g) toetuse saamine ei tohi võtta KOVidelt vabadust tegutseda pädevuse piires omal äranägemisel;
 - h) KOVide rahastamise süsteem peab olema stabiilne, mis aga ei tähenda seda, et neile eraldatud raha ei tohiks vähendada.
- 81 Riigikohus jõudis järeldusele, et õigust piisavale rahale omavalitsuslike ülesannete täitmiseks on rikutud, kui omavalitsusele ei ole tagatud raha kohalike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus.⁴⁶
- 82 Eelnimetatud tõendamiskoormus tähendab seega, et KOV peab ebapiisava rahastuse korral näitama ära, kui palju on tal raha tarvis, et minimaalselt täita kõiki oma kohustusi. Kuna eelarve planeerimine hõlmab alati ka poliitilisi valikuid ning otstarbelisi kaalutusotsuseid, on KOVil suhteliselt keeruline tõendada, et tema eelarves puudub kokkuhoiu-võimalus, sest vaid kokkuhoiuvõimaluseta eelarve on eelduseks tõestamiseks, et riik ei taga KOVile kohalike ülesannete täitmiseks piisavalt raha.

IV. Riigieelarve kassaline teenindamine

- 83 Riigieelarve kassaline teenindamine ei ole eelarveõiguse osa ning selle reguleerimist konstitutsioonilises seaduses PS ei nõua. PS § 87 p 5 kohaselt korraldab valitsus riigieelarve täitmist. Kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on aetud riigieelarve kassaline teenindamine segamini Riigikogu õigusega otsustada varalise kohustuse võtmine⁴⁷ ning reguleerimisesemelt on kassaline teenindamine riigieelarve täitmine, siis käesolevas analüüsis esitatakse selle tähendus ning tingimused, mis on abiks eristamiseks riigieelarve kassalist teenindamist varalise kohustuse võtmisest. Riigieelarve kassaline teenindamine on riigiasutustele makseteenuste vahendamine.
- 84 Eelarve täitmine ja selle üle kontrolli tegemine ei ole eelarveõiguse kui menetlusõiguse osa. Konkreetse kulukohustuse võtmine ja täitmine on teiste seaduste, määruste, haldusaktide või tehingute täitmine.⁴⁸ Kui riigieelarvega luuakse võimalus konkreetset kulukohustust võtta, siis kulu riigieelarves planeerimine ei anna haldusvälistele isikutele subjektiivset nõudeõigust sellele rahale. Nii kulukohustuse võtmise võimaluse realiseerimine kui nõudeõigus riigi vastu saavad tugineda konkreetsele aktile, tehingule ja toimingule (edaspidi käesolevas punktis „akt“), kusjuures vastava akti sissenõutavust ei mõjuta asjaolu, kas akt on antud kooskõlas riigieelarvega. Riigieelarvega antakse küll luba kulutusi teha, kuid konkreetse kulu tegemise otsustab asutus akti alusel.

⁴⁶ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 89.

⁴⁷ Vt § 117 komm. 56, 57 ja 59.

⁴⁸ Vt J. Mäll. Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, lk 195 ja 196.

- 85 Riigikogu eelarvepädevuse seisukohast ei oma tähendust riigieelarve maht ega riigieelarves esitatud kulu- või tuluartiklite majanduslik põhjendus. Viimast põhjusel, et riigieelarve õiguslikest aspektidest tuleb lahus hoida eelarve majanduslik tähendus. Nii on eelarveõiguse määratlemisel jõutud arusaamale, et eelarve majanduslik mõiste võib tulla rakendamisele ainult majandusteadusliku vaatluse puhul ning eelarve õigusteaduslik vaatlus saab olla rajatud üksnes õiguslikele mõistetele.⁴⁹
- 86 Selliselt ei oma eelarveõiguslikult tähendust asjaolu, kas õiguspäraselt võetud kohustus on hindaja subjektiivse lähenemise kohaselt suur või mitte, ega ka asjaolu, kas riigieelarvega võetud kohustus täidetakse laenu, garantii, reserveide või likviidsete varade arvel.
- 87 Riigieelarves esitatakse konkreetse aasta kulutused koos katteallikatega. Riigieelarve universaalsuse põhimõttest⁵⁰ tulenevalt ei ole riigieelarve tulu- ja kuluartiklid üksteisest sõltuvuses. Riigieelarvelise kulu väljamaksmisel on konkreetse katteallika leidmine riigieelarve kassalise teenindamise küsimus.
- 88 Riigieelarve kassalise teenindamisega ei võeta kohustusi, vaid täidetakse juba võetud kohustusi, olles seega iseloomult täidesaatva võimu funktsioon. Küll sätestab Riigikogu võimalike eelarveliste kulude katteallikate (riigieelarvelised laenud, reservid, kohustuste võtmine tulevaste aastate eelarvete arvel) piirmäärad, omades selliselt sõnaõigust ka riigieelarve kassalise teenindamise üle riigieelarvet vastu võttes. Riigikogu vastav pädevus põhineb arusaamal, et eelnimetatud katteallikad piiravad tulevikus Riigikogu pädevust otsustada riigieelarve küsimusi, kuna tulevikus tagasimakstavate kohustuste arvel on Riigikogu otsustusõigus piiratum (vastavad summad on tulevikuks broneeritud).
- 89 Sarnaselt ei ole ka tulevikus realiseeruva nn potentsiaalse kohustuse täitmiseks likviidsete finantsvarade kasutamiseks või riigieelarvelise laenu võtmiseks vaja Riigikogu igakordset eraldi luba ja potentsiaalse kohustuse täitmise näol on tegu riigieelarvest väljamaksete tegemise ja seega täitevõimu pädevusse kuuluva valdkonnaga. Lihtsustatult lähenedes: kui kohustus on võetud, on selle täitmine riigieelarve kassalise teenindamise küsimus, ning kui kohustust ei ole võetud, pole seda võimalik kassalise teenindamise raames täita, kuna puudub kohustus, mida täita. Omaette küsimus on kohustuse võtmise õiguspärasuses (võtja pädevus, kohustuse piiritletus)⁵¹, millele saab vastuse anda üksikjuhtumile hinnangut andes.
- 90 RESi alusel kehtestatud rahandusministri määruse kohaselt on riigieelarve kassaline teenindamine riigiasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud või riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute ning riigi haldusülesandeid täitvate eraõiguslike juriidiliste isikute maksete ja arvelduste tegemine, laekumiste korraldamine ja neile makseteenuste vahendamine.
- 91 Mida rohkem isikuid on riigieelarve kassalise teenindamisega hõlmatud, seda suuremad on riigi likviidsed varad ning nende arvelt saadav tulu ja finantsmanööverdamise suutlikkus. Lisaks riigiasutustele hõlmatakse riigieelarve kassalise teenindamisega avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi asutatud või riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud (nt Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus) ning riigi haldusülesandeid täitvad eraõiguslikud juriidilised isikud seaduse või nendega sõlmitud lepingu alusel (nt AS Pensionikeskus).

⁴⁹ Vt Samas, lk 199.

⁵⁰ Vt § 115 komm. 22–26.

⁵¹ Vt § 117 komm. 42–69.

- 92 Riigieelarve kassalise teenindamisega tagatakse riigi rahavoogude juhtimisega riigieelarve täitmise võimalikkus ning ühtlasi peetakse arvestust riigi raha üle. Riigieelarve täitmise reguleerimine on täidesaatva võimu funktsioon ega oma eelarveõiguslikku seost PS §-ga 115.
- 93 Kohustus järgida riigieelarve üldiseid põhimõtteid⁵² ei võta Riigikogult võimalust määrata kulutuste tegemise kohustusi olenemata kohustuste suurusest. Riigikogu eelarvepoliitilisi valikuid mõjutavad kõik õigusaktid, mis toovad kaasa riigi varaliste õiguste või kohustuste muutuse. Eelarveõigus peab tagama, et need valikud kajastuksid adekvaatselt riigieelarves, ning riigieelarve kassaline teenindamine tagama, et nende valikute tarvis on piisavalt likviidseid vahendeid või ei ole likviidsete vahendite suurendamise võimalused ammendunud (nt täitunud ei ole Riigikogu kehtestatud laenu või tulevaste eelarveaastate võetav kohustuste ülempiir). Kui esimene neist on Riigikogu ülesanne, siis teine kuulub täitevvõimu pädevusse.

⁵² Vt § 115 komm. 7–21.