

§ 118. [Riigieelarve jõustumine ja kulude tegemine enne jõustumist]

Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest. Kui Riigikogu ei võta riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu, võib iga kuu teha kulutusi ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest.

Autor *Tiit Rebane*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 105 kolmas lause. Kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu kumbki pole seatud tähtjaks 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.

§ 106. Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve esitatakse Vabariigi Presidendile välja-kuulutamiseks ja see jõustub arvates eelarve-aasta algusest.

Sisukord

- I. Riigieelarve jõustumine
- II. Kehtiva riigieelarveta kulude tegemise võimalikkus

I. Riigieelarve jõustumine

- 1 PS § 118 esimese lausega kehtestatakse riigieelarve eelnevuse põhimõte. Riigieelarve aastase kehtivuse põhimõte ei tähenda seda, et eelarveaasta peab algama kalendriaasta algusest. Eelarveaasta algus määratakse riigieelarve seadusega. Küll aga kehtestab PS § 118 esimene lause nõude, et riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest. Sätte mõte on vältida olukorda, kus riigieelarve jõustuks pärast eelarveaasta algust, jättes osa eelarveperioodist hõlmamata ning riivates sellisel riigieelarve terviklikkuse põhimõtet.¹
- 2 Riigieelarve jõustumine ei ole PS § 118 esimese lause kohaselt seatud sõltuvusse riigieelarve vastuvõtmise ega avaldamise ajast, kuigi vastuvõtmine ja avaldamine on mõlemad riigieelarve jõustumise eeldusteks. Riigieelarve, sarnaselt teiste seadustega, kuulutatakse Vabariigi Presidendi poolt välja ning avaldatakse Riigi Teatajas. Kuni riigieelarve ei ole Riigi Teatajas avaldatud, seni ei ole riigieelarve jõustunud.
- 3 PS § 3 lõike 2 ja § 107 alusel on riigieelarve väljakuulutamisel ja avaldamisel jõustumise seisukohalt õiguslik tähendus. Põhiseadus §-ga 107 ei anna Vabariigi Presidendile seaduse välja kuulutamata jätmiseks muud alust, kui samas sättes on nimetatud. Kui puudub alus PS § 107 lõike 2 rakendamiseks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja. Sarnaselt PS §-ga 119 on PS § 107 lõige 1 sõnastatud kui Vabariigi Presidendi diskretsiooniõigusega otsus – tegu on nn riiginotari ülesandega.
- 4 PS § 118 esimene lause reguleerib riigieelarve jõustumist ning ei ole puutumuses riigieelarve väljakuulutamise ega avaldamisega. Seda seisukohta toetab ka asjaolu, et eelarve kulu- ja tulukirjed kehtestatakse seadusena ning taasiseseisvunud Eestis ei ole vastu võetud riigieelarvet, mis ei sisaldaks õigusnorme.

¹ Vt § 115 komm. 7–21.

- 5 PS § 118 esimene lause kätkeb riigieelarve tagasiulatava jõustumise võimalust. Kuigi mõistekasutuselt on jõustumisnorm osa rakendusnormidest ning igapäevaselt oleme harjunud mõistma, et õigusnorm jõustatakse edasiulatuvalt ja rakendatakse tagasiulatuvalt, ei oma PS § 118 esimeses lauses kasutatud mõiste „jõustumine“ erinevat tähendust mõistest „rakendamine“. Tagasiulatuvat jõustumist mõistame tänases õiguspraktikas tagasiulatava rakendamisenä. Sätte mõte on kindlustada riigieelarve lünkadeta kehtivus igal ajahetkel ning määrata tingimused, millest tuleb lähtuda enne riigieelarve tagasiulatuvat kehtima hakkamist.
- 6 PS § 115 lõike 2 kohaselt esitab Vabariigi Valitsus riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Põhiseadus loeb seega kolmekuulist menetlustähtaega piisavaks nii riigieelarve vastuvõtmiseks, väljakuulutamiseks kui ka avaldamiseks. Äärmärkimist väärib asjaolu, et nimetatud menetlustähtaeg hõlmab ka aega, mil Vabariigi President jätab Riigikogu vastuvõetud seaduse PS § 107 lõike 2 alusel välja kuulutamata ja saadab selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöörduv Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

II. Kehtiva riigieelarveta kulude tegemise võimalikkus

- 7 Riigieelarve tagasiulatava jõustamisega legaliseeritakse enne riigieelarve avaldamist tehtud kulud. Kuigi PS § 118 teine lause kasutab sõna „kulutus“, tuleb riigieelarve tänast liigendust arvestavalt mõista kulutusena ka investeringuid ja finantseerimistehinguid. Kuna riigiasutus tohib teha kulutusi vaid juhul, kui talle on riigieelarves või selle alusel kehtestatud eelarves kulud ette määratud, siis tagantjärele legaliseerimisele lisaks võimaldab PS § 118 teine lause kanda kulu ka pärast eelarveaasta algust, kuid enne riigieelarve avaldamist.
- 8 PS § 118 teises lauses sätestatud kulukohustuse piirmäära eesmärk on ühelt poolt tagada riigi jätkusuutlik toimimine ning teisalt tagada parlamendi kontroll avalike vahendite kasutamise üle olukorras, kus puudub kehtiv riigieelarve. Riigieelarves kui finantsplaanis kajastatakse riigi vahendid, kuid ka neid vahendeid kehtiva aktiga kajastamata tuleb riigil kanda kulu ja säilib võimalus teenida tulu.
- 9 PS § 118 teises lauses sätestatud ühe kaheteistkümnendiku nõudega ei hõlmata riigieelarve tulu, kuna riik teenib tulu olenemata sellest, kas seda riigieelarves kajastatakse. Põhimõtteliselt sama on ka seadusest tulevate kuludega, s.t riik kannab neid kulutusi olenemata sellest, kas ja millises summas on need riigieelarves planeeritud. Kuna nimetatud kulud planeeritakse riigieelarvesse arvestusliku kuluna², mis toob kaasa võimaluse teha kulutusi lähtuvalt vajadusest (nii kulu suuruse kui kulu kandmise aja osas), mitte riigieelarves planeeritust, siis kulukohustuse kandmise seisukohast ei oma tähtsust, kas seadusest tulev kulukohustus on riigieelarves ala- või ülemärgitud.
- 10 Kuna PS § 118 teise lause tähenduses on aga ka seadusest tulevad kulud seatud sõltuvusse eelmise eelarveaasta reaalsetest kulutustest, siis ei võimalda põhiseadus sõnaselgelt kanda eelarveaastal lisanduvaid kulutusi, olenemata sellest, kas need on lisandunud seaduse või mõnel muul alusel. Riigieelarve paindlikkusest lähtuvalt on see kitsaskoht ületatud riigieelarve seaduse võimalustega (mitmesugused reservid, valitsuse võimalus muuta

² Vt § 116 komm. 8.

riigieelarves toodud kulude jaotust, täiendavate kohustuste võtmise võimalus Riigikogu kaasamata). Nende võimaluste põhiseaduslikkust tuleb analüüsida igal konkreetsel juhul eraldi.

- 11 Põhiseaduse § 118 teise lause abstraktsusaste on sedavõrd suur, et selle rakendamine vajab sätte sisustamist riigieelarve seaduses. Säte näeb küll ette üldise mahupiirangu – võimalus teha iga kuu üks kaheteistkümnendik eelmise eelarveaasta kulutustest –, kuid kuna üldine mahupiirang ei tähenda veel seda, et kulukohustuse piirmäärad peaksid kehtima samas mahus ühetaoliselt kõigile täidesaatva riigivõimu asutustele ja põhiseaduslikele institutsioonidele, siis määrab sätte konkreetsed raamid riigieelarve seadus.
- 12 Riigieelarve seaduses täpsustatakse PS § 118 teises lauses toodud kulu kandmise põhimõtet järgmiste tingimustega:
 - a) nimetatud põhimõtte kehtib ka investeringu ja finantseerimistehingu osas;
 - b) kasutatavad vahendid peavad olema ka alanud aasta riigieelarve eelnõus ette nähtud;
 - c) võetav kohustus ei ületa üht kaheteistkümnendikku alanud aasta eelarve eelnõus määratud vastavate vahendite summast.
- 13 Paindlikuma eelarveliste vahendite kasutamise võimaluse näeb riigieelarve seadus ette sõjaseisukorras: kui sõjaseisukorra ajal ei ole Riigikogu eelarveaasta alguseks riigieelarvet vastu võtnud, otsustab Vabariigi Valitsus Riigikogule esitatud riigieelarve eelnõu rakendamise kuni riigieelarve vastuvõtmiseni Riigikogus. Sellisel juhul ei tohi enne riigieelarve vastuvõtmist igakuiselt tehtavad kulud, investeringud ja finantseerimistehingud kokku ületada üht kaheteistkümnendikku eelmise aasta riigieelarve kulude, investeringute ja finantseerimistehingute kogumahust. Toodud lahenduse paindlikkus seisneb eeskätt selles, et kohaldama ei pea komm. 12 alapunktides a–c nimetatud tingimusi ning kulu võib lisaks eelmise aasta kulu piirmäärale kanda ka eelmise aasta investeringu ja finantseerimistehingu ulatuses. PS § 118 teise lausega on selline võimalus kooskõlas tingimusel, et sättes kasutatud mõistega „kulutus“ on hõlmatud mõisted „investering“ ja „finantseerimistehing“.³
- 14 Riigieelarves määratud kulukohustuste piirmäärade kohta märgitakse riigieelarve seaduses, et kuni riigieelarve vastuvõtmiseni kohaldatakse eelmise aasta riigieelarvega kehtestatud vastavaid piirmäärasid. Kuna riigieelarvega kehtestatakse alati ka õigusnorme (nn tekstiparagrahvid), siis võiks õigusliku järjepidevuse huvides riigieelarve seaduses kehtestada, et enne jooksva aasta riigieelarve vastuvõtmist kohaldatakse eelmise aasta riigieelarves kehtestatud õigusnorme.
- 15 Lisaks kulukohustuste piirmääradele sätestatakse riigieelarves mitmeid üldaktidele omaseid piirmäärasid. Viimati nimetatud piirmäärade kehtestamine võib praktikas tuua kaasa piirmäära kehtestamist volitava normi õigeaegse kohaldamata jätmise. Riigieelarvega kehtestatakse näiteks doktoranditoetuse suurus, õppetoetuse suurus, vanemahüvitise määr jne – 2022. aasta riigieelarve seaduse nn tekstiparagrahvides on üle 50 erineva piirmäära. Kui õigusaktiga volitatakse kehtestama riigieelarves aasta algusest mõni täiendav määr, kuid riigieelarvet ei ole jõutud aasta alguseks vastu võtta, saab seda lisanduvat määra ja sellega seotud õigust rakendada küll tagasiulatuvalt eelarveaasta algusest, kuid praktikas hilinemisega alles pärast riigieelarve Riigi Teatajas avaldamist.

³ Vt § 115 komm. 3.