

VIII peatükk. RAHANDUS JA RIIGIEELARVE

Sissejuhatuse autor *Tiit Rebane*

Põhiseaduse VIII peatükk reguleerib riigi rahanduse aluseid. Raha emissioon, raharingluse korraldamine ja vääringu stabiilsuse hoidmine esitatakse peatükis Eesti Panga pädevusena (PS §-d 111 ja 112). Edasi sätestatakse riigi tegevuseks vajalike vahendite laekumine (PS § 113), riigi vara hoidmine ja sellega tehingute tegemine (PS § 114) ning riigi tulude ja kulude planeerimine riigieelarves (PS §-d 115–119).

Varasemates põhiseadustes ei ole Eesti Panga tegevust reguleeritud. Raha emissiooni õigus oli Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra (1919) § 11 punkti b kohaselt Asutaval Kogul, kuni põhiseaduses ette nähtud asutus oma tegevust ei ole alustanud. Emissioonipangaks oli Eesti Pank oma põhikirja alusel ning funktsiooniliselt märgiti emissioonipanka esmakordselt 1937. a põhiseaduses. Varasemad põhiseadused, iseseisvusmanifest ega valitsemise ajutine kord ei reguleerinud ka PS §-des 114 ja 119 esitatut. Seevastu avalik-õiguslike rahaliste kohustustega seonduv (PS § 113) on kajastatud nii 1920. kui ka 1937. a põhiseaduses sarnaselt kehtiva põhiseadusega. Riigieelarve vastuvõtmise, jõustamise ja muutmise regulatsioon oli 1920. a põhiseaduses kajastatud, kuid täna kehtiva regulatsiooniga sarnaselt oli see reguleeritud 1937. a põhiseaduses.

Põhiseaduse VIII peatüki iseloomulikuks tunnuseks on seadusereservatsiooni nõude esitamine riigi rahanduse korraldamisel. Peatüki alged pärinevad Jüri Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõust, mille sätted osaliselt kärbituna¹, osaliselt ümbertõstetuna² võeti vastu algselt planeeritud iseseisva peatükina „Rahandus ja riigieelarve“. Sarnaselt PS VIII peatükiga reguleeriti Raidla eelnõus Eesti Panga institutsionaalset sõltumatust, raha emissiooni ja raharinglust, avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamist ning riigivara ja riigieelarvega seonduvat. Peatüki teine eellane, Jüri Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu, nägi samas peatükis ette Eesti Panga ja selle juhtimise ulatuslikuma regulatsiooni. Eelnimetatud töögruppide eelnõude suurimaks rahanduse ja riigieelarvega seonduvaks erinevuseks võib pidada asjaolu, et Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõus puudus avalik-õiguslike rahaliste kohustuste regulatsioon.

30 aastaga on muutunud peatüki kohaldatavus. PS § 111 esimene lause ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning teine lause ei kajasta tegelikkust, olles implitsiitselt muudetud Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega.³ §-s 112 sätestatud institutsiooniline sõltumatus on tagatud peaausjalikult Euroopa Liidu õigusega. § 114 kohaldamist hägustab Riigikohtu 21. detsembri 1994. a otsus nr III-4/1-10/94, mille kohaselt riigi omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise piiranguid on võimalik kehtestada ka Vabariigi Valitsuse määrusega, ja küsitav praktiline rakendatavus olukorras, kus PS näeb riigivara valdamiseks, kasutamiseks ja käsutamiseks ette vaid seadusereservatsiooni nõude. §-des 115 ja 116 lisaeelarve eristamine riigieelarve muutmisest

¹ Nt PSist jäi välja Raidla töögrupi eelnõus esitatu: „Eesti Vabariigi raha nimetuse ja rahaühikud määrab seadus.“ PSist jäi see küll välja, kuid Eesti Vabariigi rahaseadus (RT 1992, 21, 299) sätestas need mõlemad.

² Nt PS § 116 lg 1 oli Raidla töögrupi eelnõus planeeritud PSi peatükki „Seadusandlus“.

³ Vt § 111 komm. 8.

ei ole evinud praktilist tähendust. 30 aastaga on riigi rahanduse ja eelarve korraldus oluliselt muutunud, jättes osad sätted minevikku. Mida rohkem on selliseid minevikusätteid, seda ekslikum võib olla pelgalt PSile toetudes arusaam riigi tänapäeva rahandusest võrreldes olukorraga, kus PS ei sisaldaks kohaldamatuid sätteid.

Põhiseaduse Assamblee kahekümnendal istungil märgiti:⁴ „... oleme 50 aastat elanud selliselt, et riigieelarve oli kaheleheküljeline. Meie tänases elus on see üks väike korralik klade. Tsiiviliseeritud riikides on riigieelarve seadus mahult võrreldav piibliga. See on ülimalt täpne dokument.“ Viimaste aastate riigieelarve meenutab klade asemel vihikut, mis aasta-aastalt õheneb. Võrdlus piibliga saaks põhineda riigieelarve abstraktsusel, mis kui mõistukõne määratleb tulemusvaldkondade programmide löikes koondarvud. Eesti riigi eelarve eelnõu on esitatud Riigikogule igal aastal järjest abstraktsemana. Riigieelarve abstraktsus ei tähenda aga seda, et riigieelarve ei oleks ülimalt täpne. Mida abstraktsem on riigieelarve, seda rohkem on riivatud riigieelarve läbipaistvuse põhimõtte ja kontrollimatum tervikkuse ja universaalsuse põhimõtte järgimine.

⁴ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 668, Kalju Kõha ettekanne 13. detsembril 1991. a.