

Põhiseaduse 8. peatükk "Rahandus ja riigieelarve"

Sissejuhatus

Riigi eksisteerimine ei ole mõeldav ilma rahaliste allikateta, mis kataks riigivalitsemise kulud. Maksude maksmise kaudu osalevad kodanikud kõige otsesemal viisil riigi funktsioneerimises, see on kodaniku üheks tähtsamaks kohustuseks riigi ees. Seetõttu on põhjendatud vajadus reguleerida põhiseaduslikul tasandil riigi rahaasju ning riigi ja kodanike vahelisi suhteid selles valdkonnas.

Erinevate riikide põhiseadustes on finantsküsimusi reguleeritud erinevalt, eelkõige sisaldub põhjalikum regulatsioon suhteliselt hiljem vastu võetud põhiseadustes. Ajaliselt vanemates põhiseadustes on eelarve ja maksudega seonduvalt vaid mõned üksikud üldsõnalised paragrahvid parlamendi töökorda või seadusandlust käsitlevates peatükkides. Eestis on rahandust ja riigieelarve käsitletud eraldi peatükis nii 1920.a kui ka 1938.a põhiseaduses.

Oma sisult on põhiseaduse 8. peatükk jaotatud nelja olemuselt erinevasse osasse. Paragrahvid 111 ja 112 reguleerivad Eesti Panga tegevust, § 113 sätestab riigi sissetulekud, § 114 riigivaraga seonduva ning §-d 115-119 on pühendatud riigieelarvele.

Mõnes moodsas põhiseaduses on fikseeritud ka põhimõtteid pikaajalise finantsplaneerimise ning majandusliku tasakaalu ja stabiilse arengu säilitamise abinõude kohta. Eelkõige puudutab see probleem lubatud eelarvedefitsiidi piire ning laenukoormuse ülemmäära. Arvestades Eesti majanduse kiiret muutumist ei ole otstarbekas detailseid majanduspoliitilisi eesmärke siiski põhiseadusesse kirjutada, sest sel juhul võib tekkida hiljem probleeme nende muutmisega.

§ 111. Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pungal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.

1. Eesti Panga staatus

Enamikes Euroopa riikides ei ole peetud vajalikuks ära märkida emissioonipanga nimetust ega staatus. Eesti Panga näol on tegemist aga põhiseadusliku institutsiooniga, mis moodustatakse Riigikogu poolt ning on tema ees aruandekohustuslik. Eesti Panga pädevus on fikseeritud põhiseaduses ning täpsem töökord reguleeritakse Eesti Panga seadusega.

Põhiseadus ei määra kindlaks Eesti Panga õiguslikku seisundit ega tema asendit riigiorganite süsteemis. Vastavalt Eesti Panga seaduse § 1 lg-le 2 on Eesti Pank juriidiline isik, olles põhiseaduslikest institutsioonidest ainus, millele on antud juriidilise isiku staatus. Selliste staatuste kokkusobivuses võib kahelda. Juhul, kui Eesti Panga funktsioonid piirduksid vaid raha emiteerimisega ning raharingluse korraldamisega pankade vahel, oleks mõeldav käsitleda panka juriidilise isikuna. Avaliku halduse kandjana oleks õigem käsitleda Eesti Panka kui riigiasutust. Tema staatuse määratlemine avalik-õigusliku juriidilise isikuna on siiski mõeldav.

Kui Eesti Panka käsitada avalik-õigusliku juriidilise isikuna, tuleb muuta ka Eesti Panga seaduse § 26, mille kohaselt Eesti Panga vara on riigi vara, sest juriidilise isiku vara saab kuuluda vaid juriidilisele isikule endale.

Riigi majandusliku arengu ja rahvusvaluuta stabiilsuse tagajana mängib olulist rolli keskpanga sõltumatus valitsusest. Poliitiline sõltumatuse tagatisena valitakse Eesti Panga juhtorganid Riigikogu poolt, Eesti Panga Nõukogu volituste kestus on suhteliselt pikk ning ennetähtaegne tagasikutsumine on keerukas. Majanduslik sõltumatus seisneb eelkõige selles, et keskpank ei ole kohustatud andma valitsusele laenu ega ostma nende võlakirju. Need tagatised on sätestatud kas põhiseaduses või Eesti Panga seaduses.

Põhiseaduse teksti harmoniseerimise eesmärgil tuleks põhiseaduse 8. peatükis sätestada Eesti Panga nõukogu liikmete ja presidendi volituste kestus, kuna õiguskantsleri ja riigikontrolöri puhul on need vastavat institutsiooni reguleerivas peatükis sätestatud. Tegemist ei ole hädavajaliku muudatusega, kuid nende ametiisikute volituste kestuse sätestamine seaduse tasemel ei ole nende tegevusele piisav garantii.

Eesti Panga seaduses vajavad korrigeerimist Eesti Panga nõukogu ja presidendi funktsioonid. Kuna nõukogu on presidendi tegevust kontrolliv organ, ei ole loogiline, et president kuulub samaaegselt nõukogu koosseisu (Eesti Panga seaduse § 8 lg 1). Samuti ei ole õige praktika, kus järelevalveorgan võtab vastu õigustloovaid akte (vt Eesti Panga seaduse § 9 lg 3, 9).

2. Eesti Panga emissiooniõigus

Eesti Pangal on ainuõigus Eesti krooni emiteerimiseks. Raha emiteerimine ja käibelt kõrvaldamine toimub rahaseaduse alusel, Eesti Pank kehtestab ka pangatähtede ja müntide nimiväärtuse ja kujunduse.

3. Eesti Panga õigused raharingluse korraldamisel ning riigi vääringu stabiilsuse eest seismisel

Eesti Panga õigused ja kohustused raharingluse korraldamisel on sätestatud Eesti Panga seaduses. Raharingluse korraldamiseks ja krooni kursi stabiilsuse tagamiseks on Eesti Pangal vastavalt Eesti Panga seadusele rahvusvaheliselt üldlevinud õigused. Kuna Eesti krooni puhul kasutatakse valuutakomitee süsteemi, mille puhul kogu käibelolev raha on ranges vastavuses emiteerija kulla ja välisvaluuta reservidega, ei oma need laialdased õigused Eesti krooni stabiilsuse tagamisel olulist tähtsust.

4. Eesti Panga muud funktsioonid

Eesti Pangale on seadusega antud õigusi ja funktsioone, mis on oluliselt laiemad põhiseaduse §-s 111 loetletust. Need õigused puudutavad eelkõige õigusloomet ja järelevalvet.

Nimelt on Eesti Pangale delegeeritud osa täidesaatva võimu funktsioone, mis vastavalt Põhiseadusele kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse. Selliste funktsioonide hulka kuuluvad näiteks riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamine (Eesti Panga seaduse § 2 lg 4, § 4), järelevalve krediidasutuste tegevuse üle, litsentside andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratooriumi kehtestamine, sundlikvideerimise määramine jne (Eesti Panga seaduse § 2 lg 5, § 17-24), rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine ning sanktsioonide rakendamine nimetatud eeskirjade

rikkujate suhtes, kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine krediidasutustele (Eesti Panga seaduse § 14 p 3, 4, 8), välisvaluutatehingute litsentside andmine (Eesti Panga seaduse § 15 lg 4).

Järelevalve krediidasutuste üle ning nende tegevust reguleerivate normatiivaktide väljaandmine ei ole otseselt seotud Eesti Panga kui keskpanga põhiseaduses sätestatud funktsiooniga ning selliste õiguste äravõtmine ei kahjusta ei Eesti Panga sõltumatust ega Eesti krooni stabiilsust. Lähtudes põhiseaduse kehtivast redaktsioonist tuleb Eesti Pangale jätta ainult emissiooni ja raharingluse korraldamisega seonduvad ülesanded ning kõik õigusloome ja halduskontrolli alased funktsioonid tuleb anda Vabariigi Valitsusele, st. rahandusministeeriumile ning tema haldusalas loodavale pangainspektsioonile.

5. Kokkuvõte

Riigi eduka funktsioneerimise seisukohalt ei ole põhiseaduse § 111 vaja muuta, küll aga tuleb muuta Eesti Panga seadust.

§ 112. Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.

Eesti Pank tegutseb Eesti Panga seaduse alusel, mis on konstitutsiooniline seadus. Käesolev paragrahv sätestab ka aruandluskohustuse Riigikogu ees. Aruandlusfunktsioon on aga ebaselge, sest lisaks arupärimistele Eesti Panga presidendile ja Eesti Panga nõukogu esimehele ei ole täiendavaid kohustusi aruandluseks ette nähtud.

Praeguses põhiseaduse redaktsioonis on Riigikohtu esimehe ja liikmete, õiguskantsleri, riigikontrolöri, kaitseväe juhataja (ülemjuhataja) ametisse nimetamine, sealhulgas õiguskantsleri ja riigikontrolöri osas volituste kestus, sätestatud kaks korda, esmalt §-s 65 ning seejärel vastavat institutsiooni reguleerivas osas. Ainsaks erandiks on Eesti Panga nõukogu esimees ja liikmed. Sarnane ebaühtlus on ka Eesti Panga presidendi osas. Kuna Eesti Panga nõukogu näol on tegemist eelkõige Riigikogu järelevalveorganiga, siis Eesti Panga nõukogu osas §-s 112 täiendavalt midagi sätestada ei ole vaja. Küll on vajalik põhiseadusesse viia garantii Eesti Panga presidendi kui põhiseadusliku institutsiooni juhi volituste kestuse osas.

Põhiseaduses ei ole üheselt lahendatud Eesti Panga tegevuse kontrollimine Riigikontrolli poolt, kuna praeguse põhiseaduse teksti § 133 kohaselt ei kontrolli Riigikontroll avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. See kaheldavus tuleks lahendada põhiseaduse § 133 muutmise teel.

§ 113. Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

1. Sissejuhatus

Käesolevas paragrahvis on sätestatud riigi poolt tulu saamine avalik-õiguslike kohustuste kaudu. Tegemist on eranditega põhiseaduse § 32 lg-s 1 toodud omandi kaitstuse printsibist, mille kohaselt omandi sundvõõrandamine peab toimuma kohese ja õiglase hüvituse eest, olles isiku põhikohustus

riigi ees.

Põhiseaduse § 113 sätestab seaduse reservatsiooni riiklike maksude, koormiste, lõivude, trahvide ja sundkindlustuse maksete kehtestamiseks, otsustusõiguse delegeerimise valitsusele nendes valdkondades ei ole lubatud. See põhimõte omab Euroopas pikka ajaloolist traditsiooni ning on väljendatud paljude riikide põhiseadustes. Sarnased sätted sisaldasid Eesti 1920.a ja 1938.a põhiseadustes, samuti enamikus kehtiva Põhiseaduse ettevalmistamisel kasutatud eelnõudes.

Maksuseadustel on võrreldes tavalistega seadustega eriline staatus. Esiteks ei saa ei maksude ega eelarve küsimusi panna rahvahääletusele (§ 106). Maksude maksmisega on kodanikel liiga tihe otsene seos, mis võib jätta tahaplaanile soovi aktsepteerida avalikke huvisid. Teiseks ei saa riiklike makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet kehtestada, muuta ega tühistada Vabariigi Presidendi seadlusega (§ 110). See kinnitab veelgi parlamendi ainupädevust ning annab olulise garantii täidesaatva võimu võimaliku omavoli piiramiseks. Need erisused ei kehti aga muid rahalisi kohustusi kehtestavate seaduste kohta.

Antud paragrahv jätab lahtiseks, kas riik võib saada tulu muudest allikatest peale eespoolnimetatute ning mida peab vastav seadus sätestama.

2. Riigi tuluallikad

Maks on maksuseadusega (või seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega) riigi ja omavalitsuste avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud, ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ilma otsese vastutasuta vaieldamatult täitmisele kuuluv rahaline kohustus (definitsioon on antud ka maksukorralduse seaduse § 2 p-s 1). Riiklikud maksud on aktsiisid, tulumaksud, hasartmängumaks, kinke- ja pärandimaks, käibemaks, maamaks, sotsiaalmaks ja tollimaks. Kohalike omavalitsuste maksude kehtestamise õigus tuleneb põhiseaduse §-st 157. Kohalike maksude seaduses on loetletud 9 maksuliiki, mida omavalitsused võivad kehtestada. Maksude eristamisel riiklikeks ja kohalikeks on määravaks maksu kehtestamise pädevus. Riiklik maks kehtestatakse seadusega, kohalik maks volikogu määrusega.

Koormised erinevad maksudest eelkõige selle poolest, et nad on üldreeglina mitterahalise iseloomuga. Eelkõige on riiklikud sundkoormised seotud sõjaseisukorra või eriolukorraga.

Trahv on küll rahaline kohustus, kuid tema eesmärk erinevalt maksudest ei ole riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vahendite kogumine, vaid tegemist on karistusega õigusrikkumise toimepanemise eest.

Riigilõiv on tasu riigi poolt juriidilise toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevus maksust seisneb vastutasu olemasolus maksja suhtes. Riigilõivu eesmärk on riigi poolt tehtava toimingute kulutuste hüvitamine huvitatud isiku poolt.

Sundkindlustus ei erine oma sisult tavalisest kindlustusest, ainsaks erinevuseks on maksete kohustuslikkus ning sanktsioonid kohustuse rikkumise puhul. Seega, erinevalt maksust on kindlustusmaks otseselt seotud vastutasuga. Sundkindlustuseks on Eestis praegu liikluskindlustus,

sellena võib käsitleda ka kohustuslikku vastutuskindlustust teatud tegevusaladel tegutsevatele isikutele, Eestis on praegu kohustuslik vastutuskindlustus notaritel.

Lisaks loetletud rahalistele kohustustele eksisteerib teisigi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi nagu sundlaenuid, kontsessioonid, finantsmonopol, erimaksud, hinnalisandid ja tollid. Eestis on levinud teenustasude võtmine riigiasutuste poolt mitmesuguste avalik-õiguslike toimingute eest. Kuna selliste maksete nõudmine peaks toimuma vaid seaduse alusel, tuleb põhiseaduse §-s 113 see põhimõte selgelt sätestada. Põhiseaduse § 113 muutmine annaks olulise garantii isikute kaitstusele riigivõimu võimaliku omavoli eest.

3. Kohustusi sätestava seaduse sisu

Maksuseadusele esitatavate nõuete maht on riikide lõikes erinev. Eestis on need nõuded esitatud hetkel maksukorralduse seaduses. Maksuseadustele esitatavate nõuete sätestamine põhiseaduses ei ole otstarbekas, kuna selle küsimuse saab lahendada seadusandlikus korras, mõne maksuga seonduva detaili kehtestamine täidesaatva võimu poolt võib olla teatud juhtudel vajalik. Samuti ei ole sätestatud nõudeid teiste §-s 113 nimetatud seaduste sisu kohta.

4. Riigi väljaminekud

Erinevalt paljudest Euroopa põhiseadustest, samuti Eesti 1920.a ja 1938.a põhiseadusest (*vt vastavalt § 84 ja 29*) ei sisalda praegune põhiseadus keeldu teha seaduses sätestamata avalik-õigusliku iseloomuga väljamakseid (pensionid, toetused, subsiidiumid, hüvitused vms). Samas peaksid kõik riigi poolt antavad rahalised toetused (näiteks juriidilistele isikutele mõeldud toetused või ettevõtlusele ette nähtud subsiidiumid, eksporditoetused vms) olema sätestatud materiaalsooõigusliku seadusega ning neid võib anda vaid seaduse alusel, kuna antud valdkonnas peab täpselt samamoodi nagu maksude kehtestamisel olema tagatud soodustuste ühetaoline rakendamine ning kõikide indiviidide võrdne kohtlemine. Küsimuse andmine parlamendi ainupädevusse peab tagama avalikkuse piisava kontrolli ning välistama riigi raha kulutamise poliitilisest või isiklikust sümpaatiast lähtuvalt. Riigipoolsetele väljaminekutele seadusliku aluse nõude kehtestamine põhiseaduses annaks selgemad juhised seadusandjale ning tagaks riigi kulutuste parema läbipaistvuse. Põhiseaduse muutmine selles osas hädavajalik küll ei ole.

§ 114. Riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus.

Riigi vara kohta käiv regulatsioon ei ole Euroopa riikides tüüpiline. Siiski on antud sätte lisamine otstarbekas, eelkõige põhjusel, et see annab parlamendile kontrolli suuremate varaliste otsuste üle, nii nagu on otsustusõigus tuluallike üle vastavalt §-le 113.

Riigivara on riigile kuuluvad asjad, rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused. Valdamine on tegelik võim asja üle, kasutamine on asja kasulike omaduste tarbimine ning käsutamine on asja saatuse üle otsustamine. Peamine seadus, mis sätestab riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra, on riigivaraseadus. Riigivaraseadus ei reguleeri omandireformiga seonduvaid küsimusi, milleks on vastu võetud eriseadused.

Riigivaraseadus kehtib riigivara valitsejate valitsemisel oleva vara kohta. Praegusel hetkel on osa riigivara siiski riigivaraseaduse regulatsiooni alt väljas, näiteks kehtib see Eesti Panga kohta. Ka paljude teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara käsitletakse siamaani riigivarana, kuid need küsimused ei tingi põhiseaduse muutmist, vaid vajavad vastavate seaduste korrigeerimist.

Põhiseaduse § 114 tervikuna on õnnestunud norm, mis muutmist ei vaja.

§ 115. 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 lisaelarve.

1. Sissejuhatus

Põhiseaduse §-d 115-119 on seotud riigieelarvega. Riigieelarve vastuvõtmine on üks olulisemaid parlamendi suveräänsuse elemente. Riigieelarve vastuvõtmise teel kontrollib seadusandlik võim täidesaatva võimu tegevust ning seab sellele konkreetsed piirid. Riigieelarvega seonduvalt on kogu maailmas tunnustatud järgmised põhimõtted:

- a) kõikehaaravuse põhimõte - riigieelarve peab sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid;
- b) ühtsuse põhimõte - ühe aruandeperioodi tulud ja kulud peavad olema kajastatud ühes eelarves;
- c) eelnevuse põhimõte - riigieelarve võetakse vastu enne arvestusaasta algust;
- d) tõepärasuse põhimõte - planeeritavad tulud ja kulud peavad võimalikult täpselt vastama tegelikkusele;
- e) tasakaalustatuse põhimõte - riigieelarve tulude summa peab võrduma kulude summaga.

Eelarve puhul tuleb eristada erinevaid mõisteid. Eelarve all mõeldakse eelkõige majandusplaani, mis seob täidesaatvat võimu kulude poole peal. Seetõttu ei ole õige rääkida raha eelarvesse laekumisest, õige mõistekasutuse vastu eksib ka põhiseaduse § 154. Riigi tulud laekuvad riigikassasse ning makstakse sealt välja, eelarves nähakse need tulud ja kulud ette.

2. Riigieelarve aastane kehtivus

Enamikes riikides võetakse eelarve vastu sarnaselt Eestiga üheks aastaks. Eelarveaasta ei pruugi kokku langeda kalendriaastaga, Eestis on nii riigi kui omavalitsuste eelarveaastaks kalendriaasta. Eelarve puhul on tegemist tähtjalise seadusega, mis hakkab kehtima eelarveaasta algusest, mis võib toimuda ka tagasiulatuvalt, ning kaotab kehtivuse eelarveaasta möödumisel.

Riigieelarve seaduses on jäetud võimalus teatud kulutuste tegemiseks ka eelmise aasta eelarves ettenähtud kulutuste arvel, näiteks kapitaalvahetusteks või teatud soetusteks (§ 33 lg 2). Aastase kehtivuse range printsiip välistab kulude ülekandmise järgnevateks aastateks.

3. Riigieelarve seadusena vastuvõtmine

Riigieelarve võetakse põhiseaduse kohaselt vastu formaalse seaduse vormis. Samas ei saa riigieelarve ise ühtegi teist seadust muuta või tühistada. Kõik muudatused riigi tulused ja kulused mõjutavates seadustes tuleb teha enne riigieelarve vastuvõtmist. Valdav on seisukoht, mille kohaselt on riigieelarve näol tegemist vaid formaalse seadusega, milles ei ole õigusnorme, sest antud juhised on konkreetse iseloomuga, ära on nimetatud kellele, milliseks otstarbeks ja kui pikaks ajaks raha antakse. Riigieelarve tulude puhul on igal juhul tegemist normivaba toiminguga, sest tegelikku laekumist planeeritud summas ei saa tagada ei normatiivselt ega administratiivselt.

Igal õigustatud isikul on lubatud nõuda riigipoolsete seadusest tulenevate kohustuste täitmist sõltumata sellest, kas vastav väljaminek on riigieelarves kajastatud või mitte. See tähendab, et vahendite puudumine riigieelarves ei anna riigile õigust keelduda oma kohustuste täitmisest. Samuti ei tähenda riigieelarve tulude täitmine seadustes ettenähtud kohustuste lõppemist.

Küsimusest, kas riigieelarve kujutab endast õigustloovat akti või mitte, oleneb see, kas riigieelarve allub õiguskantsleri järelevalvele või mitte (§ 139). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei oma tähtsust, kas tegemist on formaalse või materiaalse seadusega (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 4 lg 1 p 1, 2).

Eelarveküsimusi ei saa panna rahvahääletusele (§ 106). Samuti ei saa põhiseaduse praeguse teksti kohaselt riigieelarvet kehtestada, muuta ega tühistada presidendi seadlusega (§ 110). Selle piirangu otstarbekus on kaheldav, kuna riiki tabanud kriisiolukordades peaks olema võimalus kulutusi ümber jagada.

4. Riigi kõik tulud ja kulud (ühtsuse ja kõikehaaravuse põhimõte)

Põhiseaduse kohaselt peavad riigieelarves olema kajastatud riigi kõik tulud ja kulud, ilma erandite tegemise võimaldamiseta. See annab aluse nõuda, et kõik tulud, mida saavad riigiasutused, peavad olema kajastatud riigieelarves, avalik-õigusliku juriidilise isiku (nt Eesti Pank) tulused ega kulused riigieelarves ei kajastata. Ühtsuse ja kõikehaaravuse printsiibi eesmärk on välistada mistahes eelarvevälise, eri- või salafondi olemasolu, millest tehtaks väljamakseid seadusandja teadmata ja loata.

Sellise korra otstarbekus on küsitav, kuna kulutuste tegemisel on vaja suuremat paindlikkust kui riigieelarve menetluse aeganõudev protseduur ette näeb. Põhiseaduse § 115 on võimalik tõlgendada sellisena, et teatud tulud ja kulud on võimalik riigieelarves esitada netoarvestusena (tulude ja kulude vahena), kuna ühtsuse ja kõikehaaravuse printsiip ei ole otseselt seotud neto- ja brutoprintsiibiga. Eelkõige tulevad sellised küsimused kõne alla riigiasutuste puhul, mis osutavad tasu eest teenuseid, omamata iseseisva subjekti staatust.

Eestis ei ole ühtsuse ja kõikehaaravuse printsiibist suudetud senimaani täies ulatuses kinni pidada. Mitte kõik riigi tulud ei ole kajastatud riigieelarves. Näiteks sotsiaalmaks ei ole seotud riigieelarvega, vaid sotsiaalkindlustuse ja ravikindlustuse eelarvetega. Erastamisest laekuvad rahad on näidatud

Eluasemefondi, Keskkonnafondi, Hüvitusfondi, kohaliku omavalitsuse eluasemefondi, kohaliku omavalitsuse omandireformi reservfondi ja Vabariigi Valitsuse eelarvvälisesse omandireformi reservfondi tuluna. Tagamaks kooskõla põhiseadusega, tuleb erastamisest laekuv raha kajastada riigieelarve tuluna ning eraldised fondidesse riigieelarve kuluna.

5. Riigieelarve eelnõu esitamine

Riigieelarve, samuti lisaelarve eelnõu esitamise õigus on põhiseaduse praeguse sõnastuse kohaselt ainult Vabariigi Valitsusel, juba jõustunud riigieelarve muutmist võivad algatada ka teised Põhiseaduse §-s 103 loetletud institutsioonid. Põhimõtte, et riigieelarvega seonduvate küsimuste initsiatiiv on valitsuse monopol, on tunnustatud kogu Euroopas, kuna ainult valitsus on suuteline välja tooma riigi rahalised vajadused tervikuna. Seetõttu tuleb põhiseadust muuta osas, mis puudutab riigieelarve muutmise seaduse algatamist ning ka see küsimus tuleb jätta Vabariigi Valitsuse ainupädevusse.

Põhiseaduses ei ole ette nähtud käitumisjuhust olukorras, kus valitsus esitab riigieelarve projekti hilinevalt või ei esita seda üldse. Selline tegevusetus ei too endaga kaasa valitsuse ametist lahkumist ega anna parlamendile õigust ise riigieelarve projekti koostada, andes Vabariigi Valitsusele teatava võimaluse ise Riigikogu laialisaatmist vastavalt §-le 119 provotseerida. Olukord ei vaja aga muutmist, kuna Riigikogule jääb võimalus avaldada eelnõu mitteesitanud Vabariigi Valitsusele umbusaldust ning anda volitused sellise valitsuse moodustamiseks, kes suudab eelnõu esitada.

6. Lisaelarve

Kui valitsus soovib teha kulutusi, mida riigieelarves ei ole ette nähtud või suurendada riigieelarve kulusid, tuleb võtta vastu lisaelarve. Lisaelarve ei muuda riigieelarvet, teda tuleb vaadelda kui eelarve täiendust.

Juhul, kui on vajalik paigutada ümber eelarve kulusid (vähendatakse ühte kululiiki ning suurendatakse teist), ilma et tulude ja kulude kogumaht muutuks, tuleb riigieelarvet muuta. Tegemist ei ole lisaelarvega.

§ 116. 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.

1. Rahalised arvestused

Põhiseaduse § 116 lg 1 piirab seadusandlikku algatust riigieelarve eelnõu muutmise ettepaneku osas ning jõustunud riigieelarve muutmise ettepaneku osas. Praegune tekst on segane, näiteks ei ole

selge, kas piirang kehtib lisaeelarve eelnõu muutmise ettepanekute kohta Riigikogus. Põhiseaduses peaks olema selgesõnaliselt sätestatud, et algatajal tuleb ära näidata rahalised arvestused Riigikogu menetluses oleva riigieelarve eelnõu või lisaeelarve eelnõu muutmissettepanekute osas, kui tekivad täiendavad kulutused. Rahaliste arvestuste näitamine ei ole vajalik riigieelarve muutmisel, kuna täiendavate tulude äranäitamise vajadust vaid kulude ümberjaotamise puhul ei teki. Kuigi praegu on piirangud ka kulude ümberjaotamist tingivatel muudatusettepanekutel, on kulude ümberjaotamise puhul rahaliste arvestuste äranäitamise kohustus üleliigne.

Põhiseaduse § 116 eesmärk on seadusandja ohjeldamine võimalike populistlike ja läbimõtlematute otsuste tegemise eest, kuna maksude vähendamine või riigieelarvest makstavate toetuste suurendamine on hea viis valijate toetuse saamiseks. Et piirata liigset kulutamist ning üle majanduslike võimaluste elamist, on peetud vajalikuks seada sellele põhiseaduslikud piirid.

Eesti põhiseadus ei näe aga ette parlamendile piiranguid põhiseaduse muutmisel juhul, kui rahalised arvestused näidatakse ära puudulikult, pole sätestatud, kui põhjalikud peavad rahalised arvestused olema. Rahalised arvestused tulude poole peal on tihti hinnangulised ning need võimaldavad põhiseaduse § 116 lg-s 1 sätestatud formaalset nõuet põhimõtteliselt alati täita. Antud küsimusi saab täpsustada seadusega. Parlamendi poolt liigsete kulude sisseviimist piiraks ka nõue, mille kohaselt Riigikogus ei tohi muuta ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta riigieelarve või lisaeelarve eelnõud selliselt, mis tingib tulude või kulude üldmahu suurenemise.

2. Muude seadustega ettenähtud kulud

Paragrahv 116 lg-s 2 toodud piirang tuleneb riigieelarve kui formaalse seaduse iseloomust. See kohustab riigieelarvesse kirjutama kulusid, mis on ette nähtud seadusega, § 116 lg-s 2 sätestatud nõude mittetäitmine ei takista seaduse alusel riigi vastu nõuet esitama. Eelarvega ei saa muuta tavalisi seadusi. Põhiseaduse § 116 lg 2 ei tohiks aga välistada riigieelarve eelnõus vastavate kulude kustutamist ja vähendamist juhul, kui üheaegselt riigieelarvega menetletakse eelnõusid, mis vastavaid kulutusi muudes seadustes vähendavad.

Põhiseadus ei sea Riigikogule piiranguid selliste seaduste vastuvõtmiseks, mis toovad riigile täiendavaid kulutusi, kuigi neid kulutusi ei ole riigieelarves ette nähtud. Nii võib kujuneda välja olukord, kus Riigikogu võtab vastu seaduse, mille täitmiseks puudub raha. Põhiseaduses muudatuste tegemine ei ole hädavajalik, kuna seaduseelnõude menetlemisel kulude katteallikate äranäitamise nõude saab sisse viia lihtseadusega.

§ 117. Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus.

Paragrahvis 117 on sätestatud seaduse reservatsioon riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra kehtestamiseks. Sellise reservatsiooni vajalikkuses ei ole põhjust kahelda. Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab riigieelarve seadus, mida saab vastu võtta ja muuta ainult riigikogu koosseisu häälteenamusega (§ 104 p 11). Riigieelarve seadust ei saa praeguse põhiseaduse teksti kohaselt kehtestada presidendi seadlusega (§ 110). Segaseks jääb, kas riigieelarve seadus on eelarve

küsimus, mida ei saa panna rahvahääletusele (§ 106). Selline ebaselgus Eesti riigi funktsioneerimisele ohtu ei kujuta ning ei tingi põhiseaduse muutmist § 117 osas.

§ 118. 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.

1. Riigieelarve jõustumine

Paragrahv 118 kohaselt jõustub riigieelarve eelarveaasta algusest. Samas on sellise sätte eraldi väljatoomine üleliigne ning segadust tekitav. Esiteks määrab riigieelarve kehtima hakkamise ära juba § 115. Teiseks on ebaselge, kas riigieelarve jõustub sõltuvalt tema vastuvõtmisest, väljakuulutamisest või avaldamisest.

Riigieelarve jõustumiseks on Vabariigi Presidendi poolt riigieelarvet kehtestava seaduse väljakuulutamine ning eelarve avalikustamine Riigi Teatajas vajalik. Väljakuulutamine on vajalik eelkõige formaalsete, näiteks menetlusvigade, vältimiseks. Vabariigi President saab riigieelarve välja kuulutamata jätta ka sisulistel põhjustel, näiteks ühtsuse ja kõikehaaravuse printsiibi rikkumisel.

2. Kulutuste tegemine riigieelarve puudumisel

Põhiseaduse kohaselt võib valitsus teha kulutusi 1/12 ulatuses eelmise eelarveaasta kulutustest juhul, kui Riigikogu ei võta riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu. Vastuoluline olukord tekib juhul, kui Riigikogu on küll riigieelarve vastu võtnud, kuid president ei kuuluta seda välja. Sellisel juhul peab valitsus juhinduma väljakuulutamata, seega veel jõustumata eelarvest või tal ei ole üldse õigust kulutusi teha. Põhiseaduse sõnastuse muutmise selles osas on vältimatu, kuna vastasel korral võib tekkida ületamatuid probleeme riigi funktsioneerimisel.

Kuigi põhiseaduses on sätestatud rahaliste kulutuste tegemine 1/12 ulatuses eelmise aasta kulutustest, ei ole selle põhimõtte järgimine lihtne, eelkõige üksikute asutuste või kululiikide lõikes (näiteks kui asutusi on vahepeal reorganiseeritud või plaanitakse suuremaid muudatusi). Riigieelarve seaduses on probleemi püütud lahendada sel viisil, et iga asutus võib teha ainult selliseid kulutusi, mis olid eelmise aasta eelarves ning on jooksva aasta eelarve projektis, ning ainult kahest summast väiksema ulatuses (§ 21 lg 2).

Põhiseadus seostab kulutuste tegemise eelmise eelarveaasta kulutustega, mitte eelmise eelarvega. Kuna eelarve puudumisel tuleb hakata kulutusi tegema eelarveaasta algusest, kuid selleks ajaks ei ole täpne riigieelarve täitmise aruanne valminud, ei ole eelmise eelarveaasta kulutuste summa selge ning põhiseaduse § 118 täitmine raske. Seetõttu tuleb põhiseaduses seostada kulutuste tegemine eelmise eelarvega, nii nagu see on sätestatud ka kehtivas riigieelarve seaduses.

§ 119. Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

Põhiseaduse § 119 eesmärk on tagada parlamendi töövõime ning vastutustunne riigiasjade otsustamisel. Suutmatust võtta vastu riigieelarvet näitab kõige ilmekamalt parlamendi otsustusvõimetust.

Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise on vaadeldaval juhul presidendi kohustus. Põhjus, miks eelarve jäi vastuvõtmata, ei oma antud juhul tähtsust, see peab toimuma ka näiteks juhul, kui Vabariigi Valitsus jäi eelnõu esitamisega hiljaks. Ainus erand tuleneb Põhiseaduse §-st 131, mille kohaselt Riigikogu valimisi ei viida läbi ega kuulutata välja erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kuna eelmise Riigikogu koosseisu liikmete volitused lõpevad valimistulemuste väljakuulutamise päevast (§ 61), ei ole välistatud, et enne valimiste toimumist jõuab Riigikogu vana koosseis riigieelarve vastu võtta. Valimiste läbiviimist see asjaolu ei mõjuta.

Selle kohta, kas uus Riigikogu koosseis jätkab menetlust eelmisele koosseisule esitatud riigieelarve eelnõuga või peab valitsus selle uuesti esitama, samuti see, kas valitsusel on õigus esitada esialgsest erinev eelnõu, regulatsioon puudub. Praktikas võib see probleem tähtsust omada, sest uue Riigikogu koosseisu kokkuastumisel astub Vabariigi Valitsus tagasi (§ 92 p 1) ning uus valitsus võib soovida eelarveprojekti muuta.

Põhiseaduse § 119 ei taga Riigikogu otsustusvõimetuse korral eelarve vastuvõtmist ka juhul, kui valitakse uus Riigikogu. Ka uues Riigikogus ei pruugita saavutada üksmeelt.