



ÕIGUSKANTSLER

Teie 19.11.2008 nr 1-9/106

Pr. Ene Ergma  
Riigikogu esimees  
[riigikogu@riigikogu.ee](mailto:riigikogu@riigikogu.ee)

Õiguskantsler 03.12.2008 nr 10-2/081906/00808320

## Vastus kirjalikule küsimusele

Austatud Riigikogu esimees

Tänan Teid Riigikogu liikme Tarmo Männi kirjaliku küsimuse edastamise eest. Selles soovitakse minu seisukohta 2008. aasta riigieelarve muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) sättele, millega suunatakse 2007. aastal üle laekunud tulud summas 4 057 870 073, 15 krooni kassareservi.

Alljärgnevalt leiate minu vastused Riigikogu liikme Tarmo Männi küsimustele. Vastan küsimustele nende esitamise järjekorras.

1. *Kas § 23 lisamisega 2008. aasta riigieelarvesse luuakse täiendav reserv riigieelarve seaduse § 36 alusel sätestatud kassareservile?*

Riigieelarve seaduse (*edaspidi RES*) § 36 lõike 1 teise lause järgi määratakse kassareservi suurus iga-aastase riigieelarvega, arvestades riigieelarve häireteta kassalise teenindamise ja rahavoo juhtimise tagamise vajadust, potentsiaalsete kohustuste täitmise tõenäosust ning välisabi sildfinantseerimise vajadust. RES § 36 lõige 2 sätestab, millistel eesmärkidel võib kassareservi kasutada. RES § 36 lõige 3 näeb ette, millistel juhtudel otsustab kassareservi kasutuselevõtu Vabariigi Valitsus ja millistel juhtudel rahandusminister.

Iga-aastase riigieelarve kassareservi suuruse sätestamisel annab Riigikogu Vabariigi Valitsusele ja rahandusministrile volituse konkreetsel eelarveaastal kassareservi vahendeid kasutusele võtta üksnes riigieelarves ettenähtud ulatuses.

Seega, 2008. aasta riigieelarve seadusega sama eelarveaasta tarbeks määratud kassareservi suurus ei pea üks-üheselt vastama reservi tegelikult kogunenud raha hulgale. 2008. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõige 12 sätestab 2008. aastal kassareservi suuruseks 2 836 330 915 krooni. Eelnõuga suunatakse kassareservi täiendavalt vahendeid 4 057 870 073, 15 krooni. Kassareservi vahendite suunamine ei tähenda, et Vabariigi Valitsusel oleks volitus seda raha kasutusele võtta. Et eelnõu

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

seletuskirjas osutatakse reaalsele vajadusele raha kasutusele võtta, tuleks teha muudatus ka konkreetse eelarveaasta kassareservi suurus määravas sättes.<sup>1</sup>

*2. Kas Vabariigi Valitsus käitub seaduspäraselt jättes suunamata 2007. aasta ülejäägi stabiliseerimisreservi ning soovides luua täiendavat kassareservi? Kellel ja millise seaduse sätte alusel on õigus seda täiendavat kassareservi kasutada?*

2.1. RES § 37<sup>1</sup> lõike 1 punkti 1 järgi kantakse stabiliseerimisreservi eelarve aasta lõpuks riigieelarve kulusid ületav tulude summa, mille sihtotstarve ei ole järgmise aasta riigieelarvega või muu seadusega määratud ning millest on maha arvatud RES § 8 lõigete 2 ja 4 alusel järgmisesse eelarveaastasse ülekantavad kulud. RES § 37<sup>1</sup> lõige 3 näeb ette, et summa kantakse stabiliseerimisreservi rahandusministri käskkirja alusel hiljemalt Riigikogu poolt riigi majandusaasta koondaruande kinnitamise otsuse jõustumisele järgneva kuu viiendaks kuupäevaks. Riigikogu otsus "Riigi 2007. aasta majandusaasta koondaruande kinnitamine" on praegu Riigikogu menetluses. See otsus on kavas panna lõpphääletusele selle aasta 3. detsembril. Rahandusministri kohustus kanda 2007. aastal ülelaekunud tulud stabiliseerimisreservi ei ole veel tekkinud.

Stabiliseerimisreservi kantakse tulude ülejääk, millele riigieelarvega või muu seadusega ei ole sihtotstarvet määratud. 2008. aasta riigieelarve muutmise seaduse eelnõuga määratakse 2007. aasta tulude ülejäägile sihtotstarve – see suunatakse kassareservi. RES § 37<sup>1</sup> lõike 1 punkt 1 ei keela seadusandjal määrata tulude ülejäägile muud sihtotstarvet.

2.2. Kassareservi suurus tuleb vastavalt RES § 36 lõikele 1 määrata, arvestades riigieelarve häireteta kassalise teenindamise ja rahavoo juhtimise tagamise vajadust, potentsiaalsete kohustuste täitmise tõenäosust ning välisabi sildfinantseerimise vajadust.

Sättest tulenevalt on vaja kassareservi suurus sätestada lähtuvalt Vabariigi Valitsuse prognoosidest ülalloetletud asjaolude kohta. Eelnõu seletuskirjas on antud järgmine selgitus:

*"Kooskõlas riigieelarve seaduse § 37<sup>1</sup> lõike 1 punktiga 1 suunata 2007. aasta riigieelarve tulude ja kulude vahe, millest on maha arvatud seadusekohased mahaarvamised, 4 057 870 073, 15 krooni riigieelarve kassareservi, mis võetakse kasutusele vastavalt riigieelarve seaduse § 36 lõikele 2, et luua täiendav likviidsusvaru kasvavate Euroopa Liidu sildfinantseerimise vajaduste ning rahavooge vähendavate finantseerimistehingute katmiseks, kuid ka majanduses- ja rahanduses valitsevatest keerulistest tingimustest põhjustatud võimalike plaanimata muutuste katteks tegelikes 2009. aasta riigi tuludes ja kuludes."<sup>2</sup>*

Sellest ei selgu, millises ulatuses on täiendavalt vaja vahendeid sildfinantseerimise vajadusteks ja millises ulatuses rahavooge vähendavate finantseerimistehingute katmiseks. Kassareservi täiendavalt suunatud vahendeid on kavas kasutada osaliselt ka 2009. aastal. See kavatsus ei kajastu 2009. aasta riigieelarve seaduse eelnõus.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Nii toimiti ka 2007. aasta lisaelarve seaduses. Selle seaduse § 2 punktiga 7 suunati kassareservi 2006. aasta tulude ülejääk, ca 1,5 miljardit. Vastav muudatus tehti ka 2007. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõikes 10 ja kassareservi suurendati 1,5 miljardilt ca 3 miljardi kroonini.

<sup>2</sup> Algataja seletuskiri 2008. aasta riigieelarve muutmise seaduse eelnõule, lk.14. Kättesaadav veebilehel [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=427450&u=20081202100404](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=427450&u=20081202100404)

<sup>3</sup> Teise lugemise läbinud eelnõu (346 SE) järgi on 2009. aasta kassareserv 2 836 300 915 krooni (§ 3 lõige 13).

2.3. Kooskõlas riigieelarve ühtsuse põhimõttega peavad ühe aruande perioodi tulud ja kulud olema kajastatud ühes eelarves, mitte hajutatult mitmes eelarves.<sup>4</sup> Eelnimetatud põhimõttest ning üldise seadusereservatsiooni klauslist lähtudes tuleb riigieelarves ette näha ka summa, mille piires on täidesaatval võimul õigus eelarveaasta jooksul teha eelarves ettenähtud kulusid kassareservi arvel, sh juhul kui laekuma kavandatud tuludest ei piisa.

3. *Kas 2007. aasta ülejäägi lisamine 2008. aasta eelarvesse võib käsitada täiendava tuluna 2008. aasta tulude mõttes? Kas reservide kasutuselevõtt tähendab täiendavat tulu riigieelarves?*

Reservide kasutuselevõtt ei tähenda täiendava tulu tekkimist reservide kasutusele võtmise aastal. Enne 2003. aastat kajastati reservide kasutuselevõtmist riigieelarves tuluna. Tulenevalt 20.07.2002. a jõustunud RES muudatustest<sup>5</sup> tuleb reservide kasutuselevõtt ja ka reservi vahendite lisamine kajastada finantseerimistingutena. Küsimusele, millega on tegemist konkreetse eelnõu puhul, on minust pädevam vastama rahandusminister.

4. *Kas pensionikindlustuse erakorraline reserv on kassareservi osa? Kuidas ja millise seaduse sätte alusel toimub pensionikindlustuse erakorralise reservi kasutamine?*

Eraldiseisvat pensionikindlustuse reservi ei eksisteeri. Riikliku pensionikindlustuse vahendid moodustavad osa riigieelarve vahenditest, kuid nende sihtotstarve on määratud sotsiaalmaksuseadusega. Neid vahendeid hallatakse koos kassareserviga, kuid see ei muuda riikliku pensionikindlustuse vahendeid kassareservi osaks RES § 36 tähenduses. Pensionikindlustuse vahendite kasutuselevõtu otsustab seadusandja.

5. Teie küsimus, *kas õigusruum on piisav kõikide reservide kasutuselevõtuks*, nõuab põhjalikumat analüüsi, milleks Riigikogu liikmele vastamiseks antud tähtaeg, so 10 päeva on paraku liiga lühike. Täna veel kord nende küsimuste edastamise eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Madis Ernits  
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Kristi Lahesoo 6 938 408 E-post: [kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee](mailto:kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee)

<sup>4</sup> vt lähemalt L. Lehis Kommentaarid §-le 115. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002 komm 4.2.

<sup>5</sup> "Finantseerimistingud toovad kaasa muudatused finantsvarades ja kohustustes. Praegu arvestatakse riigieelarve tuludena varem kogunenud reservide kasutusele võtmist ja finantsvarade müüki. Tegelikult need ei ole tulud, kuna ei suurenda erinevalt näiteks maksutuludest valitsussektori netoväärtust (ehk varade ja kohustuste vahet), vaid tegemist on tehingutega finantsvarades ja kohustustes." Riigieelarve seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (1103 SE) seletuskiri. Kättesaadav eelnõu algteksti lõpus veebilehel <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=021570030&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>