



Õiguskantsler

Maris Lauri  
Rahandusministeerium  
info@fin.ee

Teie 22.07.2021 nr RAM/21-0337/-3K;  
1.1-10.1/5414-1

Meie 30.07.2021 nr 18-2/211314/2104905

## Arvamus riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud minister

Tänan võimaluse eest avaldada arvamust riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

Riigikogule saadetud [märgukirjas](#) juhtisin tähelepanu sellele, et põhiseaduse kohaselt on oluliste eelarveotsuste tegemine just Riigikogu ülesanne.

On hea, et juba järgmine eelarve tahetakse koostada eelmisest arusaadavam ja läbipaistvam. Eelarve detailsem liigendamine on samm õiges suunas ja võib aidata suurendada eelarve läbipaistvust. Selgust ja mõistlikkust lisab ka praegusest kaheetapilisest riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessist loobumine.

On mõisteta, et eelnõuga pakutav kiireloomuline lahendus eelarve läbipaistvamaks muutmiseks ei saa veel lahendada kõiki probleeme. Pelgalt eelarveridade arvu suurendamine ei pruugi tähendada, et Riigikogu saab nende põhjal teha sisulisi otsuseid.

Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et põhimõtteliselt uue riigieelarve seaduse väljatöötamiskavatsuses plaanitakse rohkem tähelepanu pöörata riigieelarve seaduse detailsusele ja selle detailsemaks muutmiseks kaalutakse erinevaid võimalusi. See on hädavajalik, sest kõnealune eelnõu ei lahenda tervikuna eelarve läbipaistmatuse ja Riigikogu vähese eelarvelise otsustusõiguse probleemi.

Eesti põhiseaduse kohaselt tuleb kõik põhiõiguste ja –kohustuste seisukohalt olulised otsused teha Riigikogul seaduses. Seega on seadustega määratud suur osa kohustuslikest kuludest (nt pensionid ja toetused, millele on inimesel subjektiivne õigus) kui tuludest, mis laekuvad isikutel pandud kohustuste täitmisest (nt maksud). Seaduses ette nähtud toetuste jm kulude ning maksupoliitika mõju Eesti käekäigule ei ole otstarbekas hinnata riigieelarve koostamise ega arutamise käigus, sest muudatusi riigieelarve kaudu teha pole võimalik. Hinnata saab ja tuleb tulusid ja kulusid ette nägevate seaduste mõju ning muudatused saab seadustes teha, kui selleks on Riigikogus piisav enamus. Enamasti tuleb seejuures arvestada õiguspärase ootuse põhimõtte jpm põhiseaduslike raamidega. Seega tuleks läbipaistvuse ja Riigikogu otsustuspiiride selguse huvides eelarves selgelt näidata seadusega kindlaks määratud, varem võetud või rahvusvahelistest kohustustest tulenevad kulud, mida riigieelarve menetlemise käigus muuta ei saa; ning summad, mille kulutamise

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

otstarvet saab Riigikogu muuta. Riigikogus peab olema võimalik teha muudatusettepanekuid aasta riigieelarve eelnõule endale.

Kõnealusel eelnõus ei ole selge, mis on programmides ette nähtud kulutuste sisu ja ulatus. Kohati on ministriumide programmides ette nähtud tegevus sõnastatud väga üldiselt, mistõttu eelarve läbipaistvus ei parane. Riigi seisukohalt oluliste otsustuste kajastamine programmi sisu määratlevatel eelarveridadel ei ole tagatud.

Selgusetu on eelnõu seletuskirjas viidatud programmi tegevuste metoodilise ühtlustamise täpne sisu ja ulatus. Kuna eelnõu kohaselt on just programmi tegevus Riigikogu otsustuspädevuses (ja seega peab Riigikogul olema võimalik kulutusi nii programmide sees kui vahel ümber tõsta), on tegemist olulise küsimusega, mis vajab selgitamist enne seaduse vastuvõtmist, et metoodiline ühtlustamine ei põhjustaks uuesti Riigikogu otsustuspädevuse vähenemist. On oluline, et ka otsustuspädevuse nn tagasivõtmise üle otsustab Riigikogu. See peab olema võimalikult selge.

### Riigieelarve kulude liigendamine

1. Riigieelarve kulude detailsem liigendamine seaduses aitab kahtlemata kaasa sellele, et Riigikogu saab eelarve kujundamisel paremini kaasa rääkida. Samas on küsitav, kas liigendamine programmi tegevuste põhjal on praegusel kujul kõige sobivam valik.

Kuigi eelarve üldine pilt muutub programmi tegevuste kajastamisega detailsemaks ja seda tuleb tunnustada, ei ole siiski tagatud, et riiklikult oluliste küsimuste üle saab otsustada Riigikogu. Poliitiliste valikute ja lubaduste kontrollivõimalust ja läbipaistvust selles vaates märkimisväärselt ei parandata.

2. Programmi tegevuste kaupa liigendamine ei võimalda eristada, mil määral on tegemist seadusega kindlaks määratud, varem võetud või rahvusvahelistest kohustustest tulenevate kuludega ja mil määral rahaga, mille kasutusotstarvet on võimalik veel muuta.
3. Peale selle on programmide tegevused kirja pandud kohati siiski nii üldiselt, et pole võimalik tuvastada, milliseid olulisi otsustusi need hõlmavad. Toon tegevuste kohta mõned näited.
  - Välisministeeriumi [välispoliitika programmi](#) tegevus: „Eesti huvide kaitsmine ja edendamine rahvusvahelistes organisatsioonides, julgeoleku tagamine“ ja „Eksporditegevuse ja otseinvesteeringute soodustamine ning kaubandustõkete vähendamine välisturgudel“.
  - Siseministeeriumi [tõhusa kohanemis- ja lõimumispoliitika programmi](#) tegevus: „Arendatakse uussisserändajate kohanemist toetavaid ja soodustavaid teenuseid, nt PPA migratsiooninõustamine, mitmekeelne perearstisüsteemi nõustamine, KOV-ide võimestamine uussisserändajate kohanemise keskkonna loomiseks“.
  - Sotsiaalministeeriumi [sotsiaalkindlustuse programmi](#) tegevus: „Pensionide, toetuste ja hüvitiste väljamaksmine“. Riigikogul on õigus siin otsustada programmi piiresse jäädes summaarne toetuste kogusumma (vt [lk 13 programmi eelarve](#) kohta eelmise aasta näite varal). Seejuures ei ole võimalik tuvastada, kas ja milline osa nendest toetustest on juba eelnevalt seadusega kindlaks määratud.
  - Sotsiaalministeeriumi [hoolekandeprogrammi](#) tegevus: „Sotsiaalhoolekandeteenuste osutamine ja arendamine“. Selle alla kuulub näiteks erihoolekanne, aga kuna see pole programmi tegevus, ei ole Riigikogul selles asjas otsustusvõimalust.
  - Sotsiaalministeeriumi [tervist toetavate valikute programmi](#) tegevuste seas ei ole välja toodud ühtegi tegevust, mis keskenduks konkreetselt Covid-19 tõkestamisele. Märgitud on

üksnes „nakkushaiguste ennetamine ja leviku tõkestamine (HIV, tuberkuloos ja hepatiidid)“.

- Justiitsministeeriumi [olemasoleva programmi](#) tegevus: „Õiguspoliitika kujundamine ja elluviimine avaliku õiguse valdkonnas“. Selle tegevuse kirjeldusena on märgitud, et on „vaja tõhustada Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) suutlikkust temale pandud ülesandeid täita“. Ühtlasi hõlmab see tegevus okupatsioonikahjude uurimist.
- Justiitsministeeriumi [olemasoleva programmi](#) tegevus: „Tõhus kohtupidamine ja hästitoimivad registrid“. Seda tegevust on kirjeldatud muu hulgas: „Lisaks kohtupidamise läbipaistvuse tagamisele tuleb parandada kohtulahendite arusaadavust ja menetlusinfo kättesaadavust.“

Kokkuvõtvalt, eelnõust ei selgu programmide sisu, ulatus ega võrreldavus valdkonnapõhiselt (nt haridus vs. maaelu). Seletuskirjas on toodud vaid mõned näited programmidest, kuid neid peaks olema seletuskirja lisas rohkem (miks ka mitte kõik?), et Riigikogu liikmel oleks võimalik saada selge tervikpilt, kuidas mõjutab eelnõuga kavandatav muudatus valdkonniti Riigikogu otsustusõigust.

Ka kiireloomulise eelnõuga tuleb tagada, et Riigikogu otsustusvõimaluste sisu ja ulatuse muutus oleks selge. Kõnesoleva eelnõuga see tagatud ei ole.

Kui Riigikogul on õigus otsustada eelarve üle programmi tegevuste kaupa, siis taandub muudatuse reaalne mõju Riigikogu otsustuspädevusele nende tegevuste sisule ja sõnastusele. Enne seaduse muutmist on mõistlik üle vaadata ka programmid ja programmi tegevused, et neid saaks otsustuspädevusest lähtudes valdkonniti võrrelda.

Seletuskirjas on küll märgitud, et muudatuse rakendamiseks on vaja parandada tegevuste jaotusi ja nimetuste kvaliteeti, kuid sisuliselt toob see kaasa olukorra, kus eelnõu ei muuda tegelikult Riigikogu otsustusõigust, kuna programmi tegevusi hakatakse defineerima pärast seadusemuudatuse tegemist. Selliselt ei saa Riigikogu seaduse vastuvõtmisel olla kindel, milline on muudatuse tegelik sisu ja mõju. Sarnane probleem on ka kehtiva riigieelarve seadusega, mis näeb ette kulude liigendamise valdkondade ja programmide kaupa. Mida aga valdkondade ja programmide kaupa liigendamine tegelikkuses tähendab, selgub alles Riigikogule esitatud aasta riigieelarve eelnõus.

4. Seletuskirja leheküljel 7 on märgitud: „Riigieelarve järjepidevuse hoidmiseks ei ole ministrite poolt kinnitatavates programmidokumentides võimalik programmi tegevuste arvu ja sõnastusi muuta. Volitus selleks antakse Vabariigi Valitsusele riigieelarve koostamise käigus.“

Eelnõust ei selgu üheselt, kas on mõeldud, et ministeeriumide tasandil ei saa tegevuste arvu ja sõnastust muuta üksnes programmdokumentides, või ka seda, et ka riigieelarve seaduses ei saa muuta programmi tegevusi ega liigendust. Riigikogu saab riigieelarve seadust muuta, mis tähendab, et sellisel juhul peaks saama muuta ka programmide arvu, sisu ja liigendust. Riigikogu võimalused programmide tegevuste vahel raha ümber tõsta ongi eelnõu kohaselt Riigikogu otsustuspädevuse tuum. Vastupidisel juhul seab programmide ja tegevuste loetelu sisuliselt Riigikogule raamid.

5. Eelnõu kohaselt ei puuduta detailsuse suurendamine tulusid, finantseerimistinguid ega investeeringuid (seletuskiri, lk 12).

Seletuskirjas ei ole põhjendatud, miks on tulud, finantseerimistingud ja tulud eelarve detailsemaks muutmise protsessist välja jäetud. Samuti ei selgu seletuskirjast, kuidas kajastatakse programmidega ja programmi tegevustega seotud investeeringuid.

[2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas](#) on öeldud nii: „Programmidega viiakse ellu tulemusvaldkonna alaeesmärgid ja programmid sisaldavad selleks vajalikke meetmeid, mõõdikuid, tegevusi ja rahastamiskava. Programme juhivad ministriumid. Sujuvaks üleminekuks tegevuspõhisele eelarvele ja programmide paremaks juhtimiseks on programmide all välja toodud sellega seotud investeeringute mahud.“

Eelarve läbipaistvust silmas pidades võiksid tulud ja olulised investeeringud olla riigieelarve seaduses selgemalt määratud. Tulude ja kulude täpsem liigendamine aitab paremini tagada õigusselguse. Tuludest ja nende allikatest sõltub suuresti ka kulude struktuur. Tulu ja kulu omavaheline sidumine on samuti poliitiliste valikute küsimus, mille üle peab saama soovi korral otsustada Riigikogu.

Riigieelarve seaduses peab selgelt kajastuma, millised toetused, hüved ja teenused on subjektiivsete õigustena ette nähtud. Samuti see, millised kohustused on ette nähtud maksudena.

Ühiskonnale olulised investeeringud ja sümbolväärtusega kulud peavad olema selgelt kajastatud, kuna nende tegemine on Riigikogu poliitiline otsustus. Näiteks investeeringud uutesse hoonetesse ja rajatistesse; sümbolväärtusega kulutused (laulupidu jmt); edendustegevus (vähiennetus, laste sport jne).

Kui eelneva aastaga võrreldes otsustatakse mõnest kulutusest loobuda (kärped), peaks see seaduseelnõus selgelt välja tulema, et Riigikogu saaks soovi korral ise selle üle otsustada.

6. Eelnõu kohaselt esitatakse riigieelarve detailsuse suurendamiseks edaspidi üle kümne miljoni euro maksvad investeeringud objektide kaupa Vabariigi Valitsuse, Riigikantselei ja ministriumide valitsemisalade administratiivse jaotuse all. Investeeringuobjektide maksumus arvestatakse käibemaksuta (seletuskiri, lk 7).

Seletuskirjas puuduvad põhjendused, mille alusel on kehtestatud mainitud piiriks kümme miljonit eurot. Olulised investeeringud (ja kärped) võivad olla ka väiksema mahuga. Eelnõuga tuleks tagada, et Riigikogul oleks võimalik teha sisulisi otsuseid ka väiksemamahuliste investeeringute kohta. Formaalne piirmäär seadmine ei aita tagada eelnõuga määratud eesmärki suurendada Riigikogu otsustuspädevust.

Arvuliste piirmäärade seadmisel tuleb olla ettevaatlik, et formaalne kriteerium ei hakkaks pärssima Riigikogu otsustuspädevust. Piirmäärade seadmist peaks toetama mõjuanalüüs. Praegu seletuskirjas vastavad mõjuanalüüsid puuduvad.

7. Eelnõu kohaselt ei võimaldata tulemusvaldkonna tasemel enam teha muudatusi ilma riigieelarve seaduse muutmiseta. Samas, programmi tegevuste eelarve täitmises on lubatud hälbeid kuni 30% ulatuses, kuid mitte üle ühe miljoni euro. Nominaalne piirmäär on vajalik seoses programmi tegevuste ebaühtlase mahuga (seletuskiri, lk 8).

Seletuskirjas puuduvad selgitused ja viited mõjuanalüüsidele, mille alusel piirmäärad on kehtestatud.

8. Seletuskirja leheküljel 14 on märgitud: „Arvestades, et praegu on programmi tegevusi, mille eelarve maht ulatub 5000 eurost kuni 2,8 miljardi euron, tuleb tähelepanu pöörata programmi tegevuse kui strateegilise hierarhia taseme meetodilisele ühtlustamisele.“ Sama on öeldud ka seletuskirja leheküljel 7: „Tuleb arvestada, et programmi tegevuse taseme rakendamise riigieelarve seaduses kehtestatakse piirmäärad kohati alla 100 000 euro suurustena ning see strateegilise hierarhia tase vajab kindlasti meetodilist ühtlustamist järgnevatel aastatel.“

Tuleb olla ettevaatlik, et meetodiline ühtlustamine ei viiks taas järk-järgult Riigikogu otsustuspädevuse vähenemiseni selle kaudu, et programmide tegevused muutuvad järjest

mahukamaks ja üldisemaks. Metoodilise ühtlustamise piire tuleb seletuskirjas Riigikogule selgelt ja arusaadavalt selgitada.

### **Pikaajaline arengustrateegia**

9. Seletuskirja leheküljel 3 on märgitud: „Riigi pikaajalise arengustrateegia lisamine seadusesse strateegilise arengudokumentide loetelusse aitab kaasa õigusselgusele ja loob edaspidiseks selge aluse riigi pikaajalise arengustrateegia koostamiseks.“

Pikaajaline arengustrateegia ei ole eelnõu järgi riigieelarve koostamise alusdokument. RES § 19 lisatava lõike 1<sup>1</sup> järgi on riigi pikaajaline arengustrateegia arengudokument, milles määratakse poliitikavaldkondade terviklik visioon, üleriigilised strateegilised sihid ja olulisemad muudatused nende elluviimiseks vähemalt 15 aastaks. Seletuskirjas on öeldud, et muudatusega sisustatakse pikaajalisemat vaadet ja vähemalt 15 aastat ette planeeritav arengudokument täidab senise eksisteerinud lünga Eesti strateegilise planeerimise raamistikus.

Ei ole selge, kuidas pikaajalist arengustrateegiat saab seostada eelarve ridadega. On kaheldav, kas pikaajalise arengustrateegia sätestamine riigieelarve seaduses annab eelarvestamisel mingit lisandväärtust. Ehkki eelnõus luuakse uue arengudokumendi koostamiseks selge juriidiline alus, ei ole kaugeltki selge, mis on selle tähendus, õiguslik olemus ja tagajärjed, kui eelarve ja pikaajaline arengustrateegia ei ole omavahel kooskõlas. RES § 19 lõige 6, mis sätestab, et strateegilised arengudokumendid peavad omavahel kooskõlas olema, on paraku deklaratiivne.

Õigusselgusele kaasaaitamises võib kahelda ka seetõttu, et valitsuste vahetudes muutuvad ka poliitilised sihid ja kokkulepped. Näiteks saab tuua kohustusliku kogumispensioni reformi. Pigem võimaldab see poliitilises debatis vastutust hajutada, sest selle üldisuse tõttu ei ole sellest lähtumine tagatud kontrollitaval viisil. Pikaajaline arengustrateegia, mis on üleriigiline ja valdkonnaülene, tekitab mõistetavalt inimestes ootuse, et sellest lähtutakse – on raske mõista, kuidas seda koalitsioonivalitsuste alusel juhitud riigis tagada.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni endised liikmed Kaja Kallas ja Hanno Pevkur on näiteks palunud ära märkida eriarvamuse [Riigikogu põhiseaduskomisjoni](#) arvamuses pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ kohta: „Riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“ on oma eesmärkidelt mõistetav, ent juhime tähelepanu, et arengustrateegias toodu ei lähe kokku käesoleva valitsuse igapäevaste tegevustega. Kui valitsus soovib Riigikogu heakskiitu nimetatud strateegiale, peab valitsus ka ise strateegias toodust kinni pidama.“

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Kristi Lahesoo 693 8409  
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee