



Õiguskantsler

Erki Savisaar
Riigikogu rahanduskomisjon
rahanduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 13.05.2021 nr 6-1/210125/2103314

Urmas Reinsalu
Riigikogu eelarve kontrollikomisjon
REKkom@riigikogu.ee

Peeter Ernits
Riigieelarve arusaadavaks muutmise
toetusrühm
Peeter.Ernits@riigikogu.ee

Otsustusõigus eelarve üle

Austatud komisjonide ja toetusrühma esimehed

Riigikogu liige palus õiguskantsleril hinnata, kas riigieelarve kulud on piisavalt liigendatud, nii et Riigikogu liikmel on võimalik täita talle Eesti Vabariigi põhiseadusega pandud õigusi ja kohustusi ning riigieelarve koostamisel tõhusalt ja tulemuslikult kaasa rääkida. Olete samal teemal alustanud komisjonides ja riigieelarve arusaadavaks muutmise toetusrühmas arutelu (viimati 10.05.2021 eelarve kontrollikomisjonis). Loodan, et saate ka õiguskantsleri hinnangust tuge, et astuda samme Riigikogu põhiseadusjärgse rolli taastamiseks eelarvemenetluses.

[Eesti Vabariigi põhiseadus](#) (PS) näeb ette, et riigielu strateegilised valikud tuleb teha Riigikogul (PS § 65 p 1 ja p 6 ja § 115). Vabariigi Valitsuse ülesanne on viia need ellu paindlikult ja efektiivselt (PS § 86, § 87 p 3 ja p 5). Kui riigieelarve on sedavõrd suure üldistusastmega, et sellest ei nähtu, kuhu ja kuidas raha tuleb kulutada, siis ei ole järgitud seaduslikkuse ja olulisuse põhimõtet (PS § 3) ning tagatud pole võimude lahusus ega võimuharude vaheline tasakaal (PS § 4).

2021. aasta riigieelarve kulud, sh investeeringud, on esitatud nii üldisel tasemel, et eelarvest ei ole võimalik saada piisavalt selget ülevaadet, mille tarbeks riigi raha tegelikult kasutatakse. Lisateabe esitamine seletuskirjas ei taga, et Riigikogu saab teostada põhiseaduse §-s 115 ette nähtud eelarve kontrolli ülesannet eelarve vastuvõtmisel. Seletuskiri ei ole seaduseelnõu ning selle kohta ei ole võimalik parlamendis esitada muudatusettepanekuid. Kulude ebapiisava liigendamise tõttu on kulude üldistusaste nii suur, et Riigikogul pole võimalik teha eelarve kohta olulisi otsuseid.

Õiguskantsleri Kantselei

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

[Riigieelarve seaduse](#) (RES) kohaselt tuleb kulud liigendada valdkondade ja programmide kaupa, kuid valdkondade ja programmide sisu on seaduses jäetud määramata ning kulude tegeliku liigendamise üle otsustab Vabariigi Valitsus. Kuivõrd Riigikogu ei otsusta ka eelarvestrateegia ega teiste eelarve koostamisel aluseks olevate strateegiadokumentide (valdkonna arengukava, programm) sisu ega eesmärkide üle, puudub Riigikogul kontroll selle üle, milliseks kujuneb aasta riigieelarve kulude lõplik jaotus. Põhiseaduse kohaselt on aga oluliste eelarveotsuste tegemine just Riigikogu ülesanne.

Kirjeldatud probleemi lahenduseks on näiteks võimalik riigieelarve seaduses sätestada nõuded kulude täiendavale liigendamisele aastaelarves. Nii oleks Riigikogul võimalik eelarvemenetluses osaleda sisuliselt, mitte üksnes formaalselt. See aitaks suurendada ka eelarve läbipaistvust ja arusaadavust.

Eelarve printsiibid ja raamistik

1. Põhiseaduse § 65 punkt 6 ja § 115 näevad ette, et Riigikogu võtab iga aastal seadusena vastu riigieelarve riigi kõigi tulude ja kulude kohta. Need põhiseaduse sätted konkretiseerivad demokraatliku õigusriigi ja parlamendireservatsiooni põhimõtteid.¹ Demokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult laial ja kooskõlastatud alusel. Õigusriigi põhimõtte järgi peab riik toimima kooskõlas põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate seadustega. Parlamendireservatsiooni põhimõtte reguleerib võimu jagamist Riigikogu ja täidesaatva riigivõimu vahel.

2. Põhiseaduse kohaselt vastutab rahva ees riigi tulude ja kulude eest parlament. Riigikohus on märkinud, et eelarveküsimuste otsustamine on Riigikogu tuumikpädevusse kuuluv ülesanne ning selle sisu on õigus ja kohustus otsustada riigi tulude ja kulude üle.² Tuumikpädevusse kuuluvaid küsimusi ei ole lubatud delegeerida otsustamiseks täidesaatvale riigivõimule. Seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema Riigikogu, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimisel.³

3. Eelarve kujundamine on Riigikogu pädevuses ning sellega tagatakse ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte.⁴

4. Riigieelarve on riigi ühe aasta majandusplaan, kuid ühtlasi on see keskne poliitilise tahte kujundamise vahend. Riigieelarve kaudu saab Riigikogu anda valitsusele poliitikat kujundavaid suuniseid. Mida detailsemalt on riigieelarve kulud liigendatud, seda enam saab Riigikogu sisuliselt kaasa rääkida selles, mis otstarbel võib valitsus konkreetsel eelarveaastal kulutusi teha ning ka vastupidi: mida üldisem on eelarve, seda vähem otsuseid saab teha Riigikogu. Parlamendi eelarvepädevus peaks olema sisuline, mitte pelgalt formaalne.⁵

5. Riigieelarve on internne akt, mis mõjutab riigihaldust tervikuna – see on riigi majandamiseks antud üldkorraldus.⁶ Riigieelarve kulu- ja tulukirjed ei ole õigusnormid. Need ei tekita, muuda ega

¹ RKPSJKo 12.07.2012, nr [3-4-1-6-12](#), p 134.

² RKPSJKo 12.07.2012, nr [3-4-1-6-12](#), p 136.

³ RKPJKo 12.01.1994 otsus kohtuasjas nr III-4/A-11/94.

⁴ RKPSJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 15.

⁵ R. Pelizzo, R. Staphenurst. Tools for Legislative Oversight: an Empirical Investigation. Ch 1, lk 25, in Legislative Oversight and Budgeting: a world perspective. Ed R. Staplehurst *et al.* WBI Development Studies, 2008.

⁶ Vt J. Mäll „Kehtiva riigi-eelarvetelusõiguse põhiprobleeme“, *Juridica VIII*, 1996, lk 406–411, esmakordselt av. Õigus, 1940, nr 1, lk 29–44.

lõpeta õigusi ega kohustusi. Kuna riigieelarve kulu- ja tulukirjed ei ole õigustloovad normid, ei ole ühelgi isikul õigust üksnes riigieelarve kulukirjele tuginedes taotleda riigieelarvest raha.⁷ Sama kehtib seletuskirjas ja muudatusettepanekute selgitustes eraldiste saajatena märgitud isikute ja asutuste kohta: eelarve seletuskiri või mõni muu menetluse käigus koostatud materjal ei ole õigustloov akt, mis annaks isikule või asutusele õiguse riigilt raha nõuda. Nõudeõigus saab tuleneda lepingust, seadusest, kohtuotsusest, mitte riigieelarves planeeritud kulukirjetest, liati seletuskirjast.

6. Riigieelarve koostamisel tuleb arvestada ka tegelikkusele vastavuse, riigivalitsemise läbipaistvuse ja eelarvemenetluse avalikkuse printsiibiga. Läbipaistvuse printsiip on seotud eelarve arusaadavusega: eelarve, mis ei ole läbipaistev, ei saa (asjasse pühendamata) olla ka arusaadav.

7. Riigieelarve menetluse avalikkus võimaldab tagada avalikkuse kontrolli raha kasutamise üle. Avatud ühiskonnas on raha väärkasutuse ennetamisel oluline osa ka avalikkusel, sh ajakirjandusel, mida avaliku võimu enda tehtav kontroll ei saa ega suuda täielikult asendada. Nii on teabe avalikkusel oluline roll võimalike rikkumiste toimepanemise heidutamisel ja nende ennetamisel. Lisaks, kui avaliku võimu kontroll piirdub enamasti õiguspärasusele hinnangu andmisega, siis avalikkus juhib tähelepanu ka eetilistele küsitavustele. Demokraatia ja avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis aitab see kaasa legitimatsiooni- ja vastutusahela tegelikule toimimisele.⁸ Avalikkuse kontroll saab tõhusalt toimida aga üksnes siis, kui eelarve on läbipaistev ja arusaadav. Nii näiteks ei ole valijatel võimalik kontrollida valimislubaduste täitmist, kui eelarve järelkontroll on selle üldistusastme tõttu teostamatu. Järelkontroll on aga oluline selleks, et tagada demokraatlikus valimisprotsessis võimalikult informeeritud tasemel otsuste tegemine.⁹

8. Läbipaistvus eeldab, et info riigieelarve raha jaotuse kohta on Riigikogule esitatud kohe piisavalt täpselt ja süstematiseeritult ning Riigikogu liikmed ei pea seda täpsustama asuma. Nii näiteks ei taga süsteemi läbipaistvust see, kui Riigikogu liikmel on võimalik eelarve kohta küsida täpsustavaid küsimusi. Eelarve täpsustamine saadikute küsimuste kaudu muudab eri valdkondade kohta käiva informatsiooni killustatuks ega võimalda valdkondadele eraldatavaid rahasummasid omavahel võrrelda. Liati ei ole ministriumide täpsustavad vastused siduva toimega. Läbipaistvus eeldab, et kaaluka otsuse tegemiseks oleks Riigikogul olemas koheselt kogu vajalik teave. Sisuliselt peaks eelarve esitamisel Riigikogule lähtuma „ühe korra“ põhimõttest, mis tähendab, et riigieelarve esitatakse Riigikogule sellisel kujul ja niisuguse täpsusega, mis võimaldab otsustada maksumaksja raha kasutamise üle.¹⁰ Ka parlamentaarse järelevalve tõhusus on seda väiksem, mida rohkem peab parlament tegema eraldi järelepärimisi.¹¹

9. Riigieelarve peab olema ka täidetav ning kontrollitav. Eelarvemenetlus on oluline osa parlamentaarse kontrolli mehhanismist, mis aitab tagada võimude tasakaalu.¹² Ka täidesaatvale

⁷ Vt L. Lehis, K. Lind komm. 3 §-le 115. [Ü. Madise jt \(toim\). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Juura 2020.](#)

⁸ RKHKo [17.10.2018, nr 3-15-3228](#), p 18.

⁹ Vt ka [Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning media and elections. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)006-e.](#)

¹⁰ Vt ka [https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle.](#)

¹¹ R. Pellizo. Oversight and Democracy Reconsidered. Legislative Oversight and Budgeting: a world perspective. Toim. R. Staplehurst *et al.* WBI Development Studies, 2008, 2. ptk, lk 44.

¹² „Budgets can be understood as a form of control within the public sector. They have a historical role in establishing the legitimacy of government spending but also play an important role in comparing actions against organizational targets.“ K. Jacobs. Legislative Oversight and Budgeting. Legislative Oversight and Budgeting: a world perspective. Toim. R. Staplehurst *et al.* WBI Development Studies, 2008, 4 ptk, lk 72. Autor juhib ühtlasi tähelepanu ka ohule, et

võimule tuleb jätta otsustusvabadust: kui kulud on liiga detailselt liigendatud, võib see takistada täidesaatva riigivõimu funktsioonide teostamist. Riigikogu peaks leidma tasakaalupunkti oma ülesannete sisuka teostamise ja täidesaatva võimu otsustusvabaduse vahel.

10. Põhiseaduse aspektist on probleemne ka see, kui Riigikogu hakkab tegema otsuseid, mis on täidesaatva riigivõimu pädevuses. Näiteks kui parlament määrab konkreetsetele isikutele või asutustele eraldisi, samal ajal kui teised isikud ja asutused peavad eraldiste saamiseks täidesaatvalt riigivõimult esitama taotluse, täitma meetme tingimusi ning konkureerima omavahel. Eelarveliste otsustuste protsess ei ole sel juhul ka läbipaistev, sest ei ole selge, mis kriteeriumide alusel otsustab Riigikogu konkreetsetele isikutele ja asutustele raha eraldada. Muret tekitab ka see, et vastavasisuliste otsuste eel- ja järelkontrolli ei ole seaduses reguleeritud.

11. Teisalt ei saa eelarvevahendite paindlik kasutamine olla parlamendile õigustuseks loobuda ulatuslikult enda õigusest ja kohustusest otsustada eelarveraha kasutamise üle. Rahva esindajatena peavad parlamendi liikmed säilitama kontrolli oluliste eelarvepoliitiliste otsustuste üle ning kandma eelarvepoliitika eest vastutust. Riigikogu ei tohi panna ennast olukorda, kus ta on eelarvelistes küsimustes pelgalt informeeritava rollis.

Ka Riigikohus on märkinud, et põhiseaduse mõttes ei pruugi olla piisav, kui Riigikogu roll piirdub ainult informatsiooni saamisega.¹³ Riigikogul peab olema võimalus veenduda, milliste kulutuste tegemiseks ja mis eesmärgil ta annab Vabariigi Valitsusele volituse raha kasutada, vajaduse korral esitatud eelarve eelnõu enne vastuvõtmist korrigeerida ning hiljem ka raha kasutamist kontrollida. Kui Riigikogu ei määra seaduses kulutuste sihtotstarvet, siis pole võimalik hiljem ka raha kasutamist kontrollida. Pole võimalik kontrollida sellise ülesande täitmist, mida pole selgelt ülesandeks pandud.

Riigieelarve seaduse reeglid tegevuspõhisel eelarvestamisel

12. Riigieelarve seaduse § 1 lõike 1 kohaselt lähtutakse riigieelarve koostamisel riigi rahandusprognoosist tulenevatest fiskaalpoliitilistest võimalustest ja strateegilistest arengudokumentidest. Strateegilised arengudokumendid on poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm (RES § 19 lg 1). Neist arengudokumentidest võtab Riigikogu vastu ainult poliitika põhialused.¹⁴ Erinevalt valdkonna arengukavast ja programmist puudub poliitika põhialustel selge seos eelarvestamisega.¹⁵

13. Valdkonna arengukava kinnitab Vabariigi Valitsus, kui seadusest ei tulene teisiti (RES § 20 lg 2). Valdkonna arengukavad esitatakse Riigikogule arutamiseks, kuid Riigikogu ei saa neis teha muudatusi, arengukava arutelu tulemusel ei võta Riigikogu vastu ühtki otsust. Programmi kinnitab minister. Eelarve koostamisel tuleb lähtuda ka Vabariigi Valitsuse kinnitatavast nelja-aastasest eelarvestrateegiast (RES § 25¹). Riigieelarve struktuuri ja sisu mõjutavad arengudokumendid kinnitab seega kehtiva riigieelarve seaduse järgi täidesaatev riigivõim ning Riigikogu roll nende

erasektori raamatupidamisvõtete (tekkepõhisus) kasutusele võtmine muudab eelarvest arusaamise veelgi keerulisemaks ning selle tulemusel võivad jääda küsimused, mida peaksid arutama ja otsustama poliitikud, valdkonnas eriteadmisi omavate ekspertide kitsa ringi lahendada. Sama, lk 67–68.

¹³ RKÜKo 12.07.2012, nr [3-4-1-6-12](#), p 216.

¹⁴ Riigikogu on vastu võtnud õigusloome poliitika alused aastani 2030, kriminaalpoliitika alused aastani 2030, maapõuepoliitika alused aastani 2050, kliimapolitiitika põhialused aastani 2050, spordipoliitika põhialused aastani 2030 ja kultuuripoliitika põhialused aastani 2020.

¹⁵ Vt [Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine](#).

arengudokumentide sisustamisel, millest nähtuvad järgnevatel aastatel tehtavad kulud, on vähene või puudub sootuks.

14. Alates 2020. aastast läks Eesti täielikult üle nn tegevuspõhisele või tulemuspõhisele eelarvestamisele ning seoses sellega kadusid riigieelarvest nn sisendipõhised kulukirjed ning kulused hakati rühmitama üksnes väljundi- ehk eesmärgipõhiselt. Riigikogus vastu võetud riigieelarvest ei selgu enam kulude sisu. Nii ei ole näiteks võimalik aru saada, kui palju kulub ühes või teises valdkonnas või programmis riigi raha haldusorganisatsiooni ülalpidamiseks ja kui palju raha suunatakse konkreetses valdkonnas või programmis näiteks toetustena riigiaparaadist välja. Selle kohta on võimalik teavet saada pärast riigieelarve vastuvõtmist kinnitatud ministeeriumi eelarvest. Minister kinnitab pärast riigieelarve vastuvõtmist oma valitsemisala liigendatud eelarve kooskõlas eelarveklassifikaatoriga (RES § 31 lg 2).

15. Administratiivselt liigendatakse riigieelarve vahendid põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumide valitsemisalade vahel. Ministeeriumide valitsemisala asutuste, sihtasutuste jt eraldiste saajate kaupa liigendust riigieelarves praegu ei esitata.

16. Riigieelarve seaduse § 26 lõike 5 kohaselt liigendatakse kulud valdkondade ja programmide kaupa. Tegevuspõhise eelarve põhimõtetest lähtuvalt peaks sellise liigenduse mõte seisnema selles, et riigieelarve kulud seostatakse konkreetsete valdkondade ja programmide eesmärkidega. Valdkonna või programmi sisustab riigieelarve seaduse kohaselt täidesaatev riigivõim ning määrab seeläbi tegelikult ja vahetult ka riigieelarve kulude struktuuri.

17. Olukorras, kus valdkondade ja programmide sisustamise ja kujunemise üle ei otsusta parlament ning Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule kinnitamiseks eelarve, kus rahaeraldise on kavandanud väga laiade valdkondade ja programmide kaupa, ei saa Riigikogu otsustada, mille jaoks riigieelarve raha tegelikult kasutatakse.

18. Tekib küsimus, mis mõte on kulused jaotada tegevusvaldkondade ja programmide põhjal, kui parlament ei saa nn tulemusteabest lähtudes teha otsuseid, mis erinevad neile ette antud eelarvest. Riigikogu liikmed ei saa kulude jaotust programmide piires muuta, sest programmide sisu määratakse dokumendis, mille koostamisel Riigikogu kaasa ei räägi.¹⁶ Tihtipeale ei ole parlamendil piisavalt selget ülevaadet selle kohta, mida on tegelikult kavas näiteks ühe või teise programmi all ette võtta, sest teave on laiali mitmes dokumendis (arengukava, seletuskiri, eelarvestrateegia), mida on omavahel keeruline kokku viia, teave on kajastatud ebapiisavalt või on konkreetne kulude jaotus veel otsustamata, kuna kulud liigendab minister pärast konkreetse aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmist.

19. Puudub selge ülevaade ka selle kohta, millises ulatuses finantseerib üht või teist programmi Euroopa Liit ja millises ulatuses finantseeritakse programmi Eestis maksudest laekuva rahaga. Samuti ei ole võimalik eristada, mil määral on tegemist seadusega kindlaks määratud, varem võetud või rahvusvahelistest kohustustest tulenevate kuludega ja mil määral rahaga, mille otstarvet on võimalik veel muuta. On oluline, et Riigikogu liikmel oleks selle kohta vähemalt seletuskirjas piisavalt teavet, kuivõrd sellest oleneb võimalus, kas ja mil määral saab vastavatel kuluridadel muudatusi teha.

¹⁶ Eesmärkide ebamäärasuse, üldisuse ja eesmärkide paljususega seotud ohtudele parlamendi rolli vähenemiseks on juhtinud tähelepanu ka teadlased, nt: „Moreover, the objectives are often formulated in a rather fuzzy and common sense way that does not increase the information content of the budgets. The vague formulation of objectives may weaken the authorization power of Parliament as the authorization takes place at outcome level. Overloads of objectives and performance indicators reduce the readability of the budgets.“ M. Sterck, 2007. The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), lk 200.

20. Tulemus-eelarvestamise Riigikogu põhiseaduslikku rolli ohustava mõju eest hoiatas professor Ringa Raudla 2013. aastal koostatud analüüsis. Ta tõi välja kuluartiklite vähenemise ja eraldiste agregeerituse taseme suurenemisest tingitud parlamendi rolli vähenemise eelarveprotsessis, mille tõttu väheneb ka parlamendi suutlikkus hinnata ja kontrollida maksumaksjate raha kasutamise legitiimsust. Mitme teise riigi kogemus on näidanud, et tulemuspõhine eelarvestamine on muutnud parlamendile esitatava eelarve vähem läbipaistvaks ja järelkontrolli oluliselt keerulisemaks.¹⁷ Samuti on teadlased juhtinud tähelepanu raskustele tulemuslikkuse hindamisel ja selle seostamisel rahaeraldistega, ohule taandada keerukas ja kompleksne poliitikavaldkond paariks-kolmeks programmi mõõdikuks, mille põhjal on olukorrast asjakohase ülevaate saamine keeruline, samuti on välja toodud tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe kogumise ja hindamise ressursi mahukust jne.¹⁸ Läbipaistvuse vähenemisega kaasneb ka suurem oht raha väärkasutuseks ja korruptsiooniks.¹⁹ Eelarveotsuste tegemine kandub üha enam tagatubadesse. Tulemuspõhise eelarve kasutusele võtmine tähendab peaaegu alati muutusi võimude tasakaalus ning enamasti täidesaatva võimu kasuks. Paindlikkus eelarveraha kasutamisel antakse valitsusele kohe, kuid tulemusteabe õigeaegne ja igakülgne parlamendile esitamine, asjakohasus ja eelarve kontrollitavus jäävad küsimusteks, mis tuleb lahendada edaspidi.²⁰ Seetõttu on mitmed OECD riigid viimastel aastatel astunud samme, et taastada parlamendi rolli eelarvemenetluses.²¹

Kulude liigendamine 2021. aasta riigieelarves

21. Tänavuse riigieelarve kulude liigendust vaadates on näha, et kuluartiklite arv seaduses on võrreldes varasemate aastate riigieelarve seadustega drastiliselt vähenenud (vt lisatud näiteid) ning valdkonnad on sisustatud väga avaralt.

2021. aasta riigieelarves on mitmeid selliseid valitsemisalasid, kus väga avaralt määratletud valdkonnas on vaid üks programm. Näiteks Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on tulemusvaldkond keskkond (kulud 181,7 miljonit eurot, investeeringud 2,9 miljonit eurot), mille

¹⁷ Austraalia näitel on teadlased leidnud, et parlamentaarne kontroll on nõrgenenud, sest eelarve kinnitatakse üldistataval tasemel, eelarve on keerulisem ning uus süsteem vähendab läbipaistvust ja kontrollitavust. Parlamendil on raske saada selget ülevaadet selle kohta, kui palju konkreetsete tulemuste saavutamiseks raha panustatakse, peale selle ei ole teave siduv, kuna parlament ei hääleta eelarvele lisatud dokumente. Ka Rootsi puhul täheldati probleeme sellega, et kulude valdkonnad on liiga avarad ja valdkondade eesmärgid on sõnastatud liiga üldiselt ja ebamääraselt, et võimaldada sisulist debatti parlamendis. M. Sterck, 2007. The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), lk 189–203. Kuna riigieelarve koostamine on valdavalt täidesaatva võimu käes ning täidesaatev võim ei ole ühel või teisel põhjusel alati läbipaistvusest huvitatud, väheneb parlamendi võimalus järelevalvet teostada. A. M., Ríos, F. Bastida, B. Benito, 2016. Budget transparency and legislative budgetary oversight: An international approach. *The American Review of Public Administration*, 46(5), lk 546–568.

¹⁸ R. Raudla. [Tulemuseelarvestamise ohud ja võimalused avalikus sektoris](#). Poliitika-analüüs 2013, lk 12. Uuringud teiste riikide kohta, kus on kasutusel tulemuspõhine eelarve, näitavad, et parlamendi liikmed kasutavad tulemusinfot eelarveotsuste tegemiseks väga harva. I. Saliterer, S. Korac, B. Moser, P. Rondo-Brovetto, 2019. How politicians use performance information in a budgetary context: New insights from the central government level. *Public Administration*, 97(4), lk 829–844.

¹⁹ Eelarve vähesest läbipaistvusest tingitud korruptsiooniriskile, aga ka riskile kulutada maksumaksja raha ebavajalikele projektidele on tähelepanu juhtinud 93 riiki hõlmavas uuringus. A. M. Ríos, F. Bastida, B. Benito, 2016. Budget transparency and legislative budgetary oversight: An international approach. *The American Review of Public Administration*, 46(5), lk 547.

²⁰ P. L. Posner ja C. K. Park, 2008. Role of the legislature in the budget process: Recent trends and innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), lk 4, lk 21–22.

²¹ A. M. Ríos, F. Bastida, B. Benito, 2016. Budget transparency and legislative budgetary oversight: An international approach. *The American Review of Public Administration*, 46(5), lk 549.

all on keskkonnakaitse ja -kasutuse programm (kulude ja investeeringute numbrid kattuvad valdkonna kuluridades esitatutega). Justiitsministeeriumi valitsemisalas on vaid üks tulemusvaldkond õigusriik, selle all on programm usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum. Valdkonna ja programmi kulud kattuvad (174,5 miljonit eurot), ühtlasi ongi ka Justiitsministeeriumi valitsemisala kuludeks ette nähtud 174,5 miljonit eurot. Näilisest liigendamisest hoolimata nende kulude read kattuvad, mis tähendab, et kulud ei ole tegelikult liigendatud. Riigikogu ei ole seaduses andnud Justiitsministeeriumi kogukulude kohta muud käitumisjuhust, kui et minister võib kulutada 174,5 miljonit eurot usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programmi raames, mille sisu ja eesmärgid saab minister ise määrata. Kuivõrd muid valdkondi ja programme Justiitsministeeriumi valitsemisalas ei ole, tähendab see, et Justiitsministeeriumi valitsemisalas kirjendatud kulude üle otsustamine on jätud täiel määral täidesaatvale riigivõimule. Täielikult kattuvate numbritega kuluread on ka Riigikantselei haldusala kulusid käsitlevas jaos. Sageli on täpselt samad numbrid ministeeriumi valitsemisalas tulemusvaldkonna ja programmi kuluridades (Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Siseministeeriumi valitsemisalas). See tähendab, et tulemusvaldkonnas puudub tegelikult kulude liigendus. Mõnel juhul on tulemusvaldkonnas programmide abil tulemusvaldkonna kulusid mõnevõrra küll liigendatud, kuid seejuures jääb ikkagi lõviosa valdkonna kuludest eelarves liigendamata. Näiteks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on tervise tulemusvaldkonna (kogusumma 1,79 miljardit eurot) all järgmised programmid: tervist toetava keskkonna programm (6,6 miljonit eurot), tervist toetavate valikute programm (20 miljonit eurot) ja inimkeskse tervishoiu programm (1,76 miljardit eurot). Kui Riigikogu sooviks muudatusi teha näiteks inimkeskse tervishoiu programmile määratud 1,76 miljardi euro kasutamises ja seejuures ei muutuks programmile eraldatud kogusumma, siis eelarvele muudatusettepanekute esitamisega ei ole see praegu paraku võimalik. Muudatusi on võimalik esitada konkreetse kulukirje muutmiseks (RES § 40, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 120 lg 3), aga kui programmile eraldatud summa ei muutu, ei saa esitada ka muudatusettepanekut. Muudatuste tegemiseks vajalikul tasemel kulude liigendus puudub.

22. Kulude sellise kajastamise tagajärjel on märkimisväärselt vähemaks jäänud eelarveküsimusi, mida Riigikogul on võimalik tegelikult otsustada. Muudatuste tegemise võimalus on vähenenud kohati isegi nullini. Kirjeldatud viisil liigendatud kuludega eelarve ei võimalda teha muudatusi, mis peaks aga olema eelarve vastuvõtmise protsessis parlamendi õigus.

23. Paraku ei pruugi Riigikogu ka lisajärelepärimisi tehes saada teavet selle kohta, kuidas on kavas raha kasutada. Õiguskantsleri poole pöördunud Riigikogu liige kirjutas, et ei saanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas transpordi valdkonnas teehoiukulude kohta selgitusi küsides 169 miljoni euro suuruse investeeringute summa detailsemat jaotust ning et tal ei olnud võimalik teha selle kohta muudatusettepanekuid. Tegelikult ei olnud 2021. aasta riigieelarve arutamisel Riigikogul võimalik muutmissetepanekuid esitada kogu transpordi valdkonna kulude kohta. Transpordi tulemusvaldkonna all on esitatud üks programm: transpordi programm. Nii transpordi tulemusvaldkonnas kui ka transpordi programmis ette nähtud kulude (472,1 miljonit eurot) ja investeeringute summad kattuvad (222,4 miljonit eurot). Liigenduse puudumise tõttu ei saanud Riigikogu anda eelarve kaudu Vabariigi Valitsusele transpordi valdkonnas raha kulutamiseks lähemaid suuniseid. Riigikogul puudus võimalus näiteks otsustada selle üle, kui palju raha suunata maantee-, vee-, raudtee- või õhustranspordi või kui palju eraldada raha ühistransporditoetusteks, rääkimata oluliste investeeringute objektide üle otsustamisest. Transpordi programmi on täiendavalt liigendanud käskkirjas majandus- ja taristuminister. Käskkirjas toodud kulukirjetest selgub, kui palju eraldatakse riigieelarvest raha maanteetranspordi, veetranspordi ja õhustranspordi korraldamiseks, kui palju saavad reisilaevanduse ettevõtjad toetust

maksukoormuse vähendamiseks ja millised on investeeringud (ja kulud) tee- ja raudtee-ehituse projektidesse (nt Rail Baltic). Need on olulised eelarveotsused, mida peaks tegema Riigikogu.

24. Tegevus- ja tulemuspõhine riigieelarve seadus ei ole varasemate aastate riigieelarve seadustega võrreldes läbipaistvam ega arusaadavam. Eelarvest arusaamiseks vajalik teave on killustatud eri liiki dokumentide vahel ja neist leitud numbreid ja teavet on keeruline ühildada. Sageli on vaja küsida lisateavet. Eelarve menetlemise aeg Riigikogus on piiratud ning lisateabe küsimist selleks, et eelarvest aru saada, ei saa pidada lahenduseks.²² 2020. aastal riigieelarve läbipaistvust analüüsinud Helen Veski jõudis oma magistritöös järeldusele, et rahastatavate tegevuste sisu ülevaade puudub. Olulisi kulusid ei olnud selgitatud ka eelarve seletuskirjas. Autor küsitles Riigikogu liikmeid, kellest enamik leidis, et eelarve läbipaistvus on seoses tegevuspõhise eelarve koostamisega vähenenud.²³

25. Riigikogul ei ole praegu võimalik eelarve vastuvõtmisel muuta ka eelarvega seotud strateegiadokumente, millest tulenevad eesmärgid, mille täitmiseks volitab Riigikogu täidesaatvat riigivõimu raha kasutama. Muudatusettepanekule lisatud selgituses on küll võimalik kirjeldada, mis eesmärgil soovitakse raha mõnda programmi lisada või millise konkreetse kulu arvel kärbet teha, kuid seletuskiri ei ole Vabariigi Valitsusele täitmiseks kohustuslik. Tuleb tõdeda, et tulemusinfo on otsuste tegemisel küll vajalik ja kasulik, kuid praegusel kujul ei anna eelarve tegelikult funktsionaalset tulemusinfot.

26. Küsimus tekkis ka Vabariigi Valitsuse tulude ja kulude all koondreana kirjeldatud välistoetuste summa kohta (313 miljonit eurot), mis lisati täiendava liigendusega 2021. aasta riigieelarve kolmandal lugemisel. Olen seisukohal, et peale põhiseaduse aspektist probleemsele üldistustasemele ei ole see eelarverida kooskõlas ka riigieelarve seadusega.

Rahandusministeerium põhjendas välistoetuste koondreana kajastamist sellega, et jaotus valitsemisalade vahel ei olnud teada, ning viitas riigieelarve seaduse § 56 lõike 2 punktile 1, mille järgi võib Vabariigi Valitsus muuta riigieelarves määratud välistoetuste ja kaasrahastamisega seotud vahendite liigendust. See säte reguleerib aga olukorda, kui riigieelarves on toetused valitsemisala eri valdkondade ja programmide all liigendatud. Riigieelarve seaduse § 26 lõige 3 ei võimalda ministeeriumide valitsemisalas kasutamiseks mõeldud vahendeid kajastada koondreana Vabariigi Valitsuse jao all. Riigieelarve seaduse § 26 lõike 3 teise lause järgi võib administratiivses liigenduses välja tuua Vabariigi Valitsuse tema kasutatavate vahendite osas. Kirjeldatud välistoetuste puhul ei ole tegemist Vabariigi Valitsuse enda kasutatavate vahenditega. Riigieelarve seadusega kooskõlas oleks olnud lahendus, mille järgi oleks nende vahendite jaotus liigendatud sellal teadaoleva info alusel, sest riigieelarve seaduse järgi on Vabariigi Valitsusel volitus välistoetuste liigenduse muutmiseks. Alternatiivina oleks saanud jätta selle riigieelarves veel kajastamata ning esitada toetusprogrammide lähemal selgumisel lisaeelarve.

27. Investeeringute puhul ei ole riigieelarve seaduses sätestatud sõnaselget nõuet nende liigendamiseks valdkondade ja programmide kaupa, kuid 2021. aasta riigieelarve koostamisel on enamasti valdkondade ja programmide all jaotatud ka investeeringud. Sarnasel põhimõttel peaks

²² Ajakriitilisusele ja aeganõudvate teabepäringute probleemsele (parlamendiliikmete tähelepanu nihkub suuremat tähelepanu vajavatelt küsimustelt üksikdetailidele) on juhtinud tähelepanu ka mitmed välisautorid. Vt J. Wehner, *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*. Legislative Oversight and Budgeting: a world perspective. Ed R. Staplehurst *et al.* WBI Development Studies, 2008, lk 82. Vt ka P. L. Posner, C. K. Park, 2008. Role of the legislature in the budget process: Recent trends and innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3),5. ptk, lk 11.

²³ H. Veski. [Tegevuspõhise eelarve mõju riigieelarve läbipaistvusele](#), 2020, lk 50.

saama riigieelarves esitada investeringute liigendust ka olulisemate objektide kaupa (RES § 31 lg 1). Ehkki riigieelarve seaduse § 31 lõike 1 puhul on praegu eelarvepraktikas lähtutud arusaamast, et see reguleerib Vabariigi Valitsuse tegevust pärast riigieelarve seaduse vastuvõtmist, ei ole õiguskantsleri hinnangul välistatud ka tõlgendus, mille järgi tehakse sellekohane lisaliigendus Vabariigi Valitsuse valitsemisalas Riigikogule arutamiseks saadetud eelarve eelnõus.

Kokkuvõte

Eelnevalt kirjeldatud küsimused vajavad Riigikogu arutelu. Üheks võimalikuks lahenduseks on riigieelarve seaduse täiendamine viisil, et selles oleks kirjas ka nõuded kulude täiendavale liigendamisele aastaeelarves. Nii oleks Riigikogul võimalik oma mandaadist lähtudes eelarvemenetluses osaleda sisuliselt, mitte üksnes formaalselt. See aitaks suurendada ka eelarve läbipaistvust ja arusaadavust, kahjustamata seejuures täitevvõimu põhiseaduslikku otsustusõigust ning kaasaja avalikus halduses vajalikku kiirust ja paindlikkust.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Rahandusministeerium (info@fin.ee)

Lisa: väljavõtted eri aastate eelarvetest

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee
Karolin Soo 693 8410 Karolin.Soo@oiguskantsler.ee