



Õiguskantsler

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 14.10.2022 nr 4-2/8237-1

Meie 21.11.2022 nr 6-8/220466/2206083

Riigieelarve seaduse muudatuste väljatöötamiskavatsus

Austatud rahandusminister

Täna võimaluse eest avaldada arvamust riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse kohta. Esitan märkused üksnes õiguskantsleri pädevuses olevate küsimuste kohta.

1. Riigieelarve seadusega tuleb tagada, et eelarve oleks arusaadav ning et riigi raha kasutamise kohta saaks selge ülevaate. Riigikogule saadetud [märgukirjas](#) juhtisin tähelepanu sellele, et põhiseaduse kohaselt on oluliste eelarveotsuste tegemine Riigikogu ülesanne. Selles nõudes ei saa teha järeleandmisi. Ka tegevuspõhine eelarve peab olema arusaadav, vastasel juhul ei saa Riigikogu tegelikult täita talle Eesti Vabariigi põhiseadusega pandud ülesannet. Kui eesmärkidega seostatult esitatud kulud on Riigikogu liikmetele ja avalikkusele arusaamatud, tuleb tegevuspõhise eelarve koostamisest loobuda. Vajaduse korral võib kulude seotust programmi tegevustega kirjeldada riigieelarve seaduse seletuskirjas.

2. Seadusemuudatuste väljatöötamise kavatsuses on märgitud, et tuleb leida tasakaal Riigikogu otsustuspädevuse ja eelarve paindliku kasutamise vahel. Väljatöötamiskavatsuses on nimetatud ka teemad, mida kavatakse edaspidi analüüsida. Kuivõrd konkreetseid lahendusi ei ole veel pakutud, pole võimalik ka aru saada, kas ja kuidas eelarve otsustusõiguse ja läbipaistvusega seotud probleemid lahendatakse.

3. Põhiseaduse §-s 115 on sätestatud, et iga aasta kohta võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Põhiseadus ei näe ette, et riigi tulud ja kulud määratakse kindlaks seaduse seletuskirjaga. Seega ei saa riigieelarve probleeme lahendada seletuskirja kohustuslikuks muutmise teel. Seletuskirjal saab olla üksnes abistav ja selgitav ülesanne. Pealegi on keeruline ette kujutada, mitmenda lugemise seletuskiri peaks olema siduv, kas ka seletuskirja lisad peaksid olema siduvad ning millise menetluskorra kohaselt tuleks Riigikogul riigieelarve seletuskirja ning selle muudatusi menetleda (nt kas seletuskirja kohta saab esitada muudatusettepanekuid jne). Olete väljatöötamiskavatsuses märkinud, et seletuskirja siduvaks muutmine eeldab uute tööprotsesside väljatöötamist, see suurendaks töökoormust ning ühtlasi tekiks kiusatus muuta ka seletuskiri üldisemaks (lk 33). Riigieelarve seletuskirja siduvaks muutmine ei ole mõistlik lahendus, seetõttu soovitatakse sellest ideest loobuda.

4. Väljatöötamiskavatsuses on vaatluse alla võetud riigieelarve seaduse § 60, mille tõlgendamisel on tekkinud eriarvamusi. Kindlasti tuleks aga analüüsida ka riigieelarve seaduse § 70 lõiget 2, mis

Õiguskantsleri Kantselei

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

lubab Rahandusministeeriumil võtta riigile võlakohustusi sama seaduse § 69 lõikes 2 nimetatud riigi võlakohustuste suurima lubatud jäägi ulatuses.

5. 2022. aasta riigieelarve seaduse järgi on suurim lubatud jääk 7 184 000 000 eurot. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõus on kavas seda summat veelgi suurendada – ligi 8,1 miljardi euron. Riigile suures mahus laenu võtmise otsuse peab tegema Riigikogu. Põhiseaduse § 65 punktis 10 on sätestatud, et Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise.

6. Eelarvapädevusega on seotud ka riigile võetavate suuremahuliste rahaliste kohustuste otsustamine. Riigikogu, kellel on kohustus teha riigielu strateegilisi valikuid, peab otsustama ka selle, kas ja kui suures mahus rahastatakse riigi kulusid laenude arvel. Riigieelarve seaduse § 69 lõige 2 hõlmab mitmesuguseid võlakohustusi (riigi rahavoo juhtimiseks võetavad laenud, arvelduskrediidid, lühiajalised laenud väärtpaberite tagatisel, emiteeritavad võlakirjad ning sõlmitavad väärtpaberite müügi- ja tagasiostutehingud), millele kogumis on kehtestatud limiit. Rahandusministeerium võib võtta riigile kohustusi selle limiidi piires, kuid olulisemad laenuotsused peaks põhiseaduse kohaselt tegema siiski Riigikogu.

7. Riigikogu peaks otsustama laenu oluliste tingimuste üle (eesmärk, intress, laenuperiood, tagasimaksud, kõrvalkohustused) ning ka selle, kas laenu võetakse näiteks julgeoleku tarbeks või energiakriisi leevendusmeetmete jaoks.

8. Tuleks analüüsida, milliseid laenuotsuseid ja kui suures mahus laenude kohta võib teha Rahandusministeerium ning millised otsused teeb kooskõlas põhiseadusega Riigikogu. Kehtiv seadus ei takista olulisemate laenuotsuste Riigikogule otsustamiseks esitamist, kuid samas ka ei kohusta ministeeriumi seda tegema, vaid annab ministeeriumile ulatusliku volituse võtta suures mahus riigile laenu ja muid võlakohustusi.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee