

Riigikohtu arvamus¹ riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Täname võimaluse eest avaldada arvamust riigieelarve seaduse muutmise eelnõule.

Keskendume järgnevas Riigikohut kui majandusorganisatsiooni puudutavale osale eelnõust.

Enne konkreetsete sätete juurde minekut mõned üldisemad tähelepanekud.

EL majandusjuhtimise raamistiku reform - nagu ka nimetus ütleb ja vaatamata selle sisuks olevatele eelarvereeglitele - on suunatud kestliku majanduskasvu saavutamisele. Sellist [üld]eesmärki riigieelarve seaduse eelnõuga ei võeta, eesmärgiks on seletuskirjast nähtuvalt nõuete ülevõtmine riigisisesse õigusesse. Kuigi liidu majandusjuhtimise raamistiku reform tugineb valdavalt otsekohalduvatele määrustele, tuleks ka liidu õiguse ülevõtmisel järgida regulatsiooni kehtestamise eesmärki. See eesmärgi kaotsimine avaldub kõige selgemini seletuskirjas kasutatud argumentatsioonis, kus hinnatakse peamiselt ülevõetavate nõuete mõju riigisisestele reeglitele või selgitatakse muutusi eelarvetehniliselt. See, et Eesti jätkab endale nii mõneski osas karmimate reeglite seadmist, ei pruugi olla halb. Kuid kas ja milline mõju on sellel lisaks riigi rahanduse loodetavasti parematele näitajatele kui teistel liikmesriikidel, seletuskirjast ei selgu.

Mõlemas, nii EL õiguses kui ka eelnõus on rõhutatud keskpika perioodi eelarvestamise olulisust, kuid aastapõhised eelarve ja -kontrolli reeglid, võttes arvesse ka lisanduvaid, vähendavad pikema perioodi eelarvestamise kasu. Pikaajaliselt planeerimiselt ei saagi eeldada sarnast täpsust aastaeelarve koostamisega. Kokkuvõtvalt peaks pikema perioodi planeering andma aastate lõikes paindlikkust. Ka aastaeelarve ei saagi ega peagi sendi täpsusega langema kokku täitmisega. Millist lisaväärtust annab see, kui tagantjärele viia eelarve vastavusse tegeliku majandusarvestusega (raamatupidamisega)? Siinkohal märgime, et riigieelarve oli aastapõhine juba enne tekkepõhise eelarve kasutuselevõttu. Seetõttu on eksitav seletuskirja lk 22 toodud RES § 27 muudatuse põhjendus. Kuidas seeläbi läbipaistvus või õigusselgus suureneks? Samuti ei anna kavandatud muudatus vajalikku informatsiooni järgneva(te) aasta(te) eelarve(te) koostamiseks. Sellega võib väheneda aga ülekantavate vahendite (eelarve) maht, mis on positiivne.

Samuti ei suurene Riigikohtu arvates eelarve läbipaistvus, informatiivsus ega arusaadavus, kui seni eelarve lisas esitatud detailne info esitatakse edaspidi üldistatud kulul eelarves.

Järgnevalt tähelepanekud ja ettepanekud konkreetsete sätete osas.

Eelnõu p-d 1 ja 2

Arusaamatuks jääb, millist probleemi tegelikult püütakse lahendada. Riigieelarve seaduses (RES) puudub vajadus täiendavalt reguleerida aktide andmist. Valitsusasutuste juhtide õigus anda määruseid või üksnes haldusakte on sätestatud Vabariigi Valitsuse seadusega, põhiseaduslike institutsioonidele omaste aktide andmise õigus nende kohta käiva seadusega.

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

Ainult ministri puhul saab tekkida küsimus, kas konkreetne õiguse teostamiseks peab minister andma määruse või piisab haldusaktist.

Kui üldse aktide andmist suurema õigusselguse huvides RES-s reguleerida, siis piisaks vaid muudatusest p-s 1. Eraldi regulatsiooni kehtestamine riigisekretäri antavatele aktidele (p 2) tõstatab pigem küsimuse, kas tegelikult on RES regulatsioonis olemas kolme liiki institutsioone – valitsusasutused, põhiseaduslikud institutsioonid ja riigikantselei. Seda muljet süvendab ka seletuskiri (lk 15), kus on kasutatud „põhiseaduslike institutsioonide juhid ja riigisekretär“.

Eelnõu p 3

Märgime, et direktiiv EL 2024/1265 (muudatus 9, uus artikkel 8a) kohustab avaldama eelarvenõukogu arvamuse mitteametlikult selgituse kaks kuud pärast arvamuse esitamise kuupäeva. Eelnõus seevastu on reguleeritud valitsuse otsuse vormistamist kahe kuulise viitega (see ilmselt vormistatakse kohe, miks peaks seda edasi lükatama), kuid ei ole sätestatud, millal direktiivis ettenähtud selgitus tegelikult avaldatakse.

Eelnõu p 5

Uus säte RES § 4 lg 5 vajaks korrastamist. Sätte II lausest selgub, et eelarvenõukogu annab „hinnanguid“ ja „arvamusi“. Kuigi eesti keeleruumis käsitletakse neid ka sünonüümidenä (sellisel juhul puuduks vajadus mõlema nimetamiseks), on „hinnang“ EKI selgituste kohaselt vaatlusel või statistikal põhinev otsustus, „arvamus“ seevastu veendumusel või oletusel rajanev seisukoht. Samas sätte I lause kohustab eelarvenõukogu avaldama oma veebilehel üksnes „arvamusi“. Seevastu sätte II lause annab õiguse avaldada veebilehel „hinnangute ja arvamuste“ aluseks olevaid „metoodikaid“ ja „andmeid“. Järelikult hinnanguid ei avaldata veebilehel, samuti ei ole õigus neid esitleda Riigikogu rahanduskomisjonile. Viimasel on õigus [üksnes] taotleda veebilehel avaldatud arvamuste esitlemist. Oleme arvamusel, et veebilehel tuleks avaldada ka hinnangud ja hinnangud peaksid olema rahanduskomisjonile esitletud (kui eelnõusse jäävad alles nii hinnang kui arvamus). Kui „hinnangut“ ja „arvamust“ kasutatakse aga teistsuguses tähenduses, tuleks seda seletuskirjas selgitada. Kehtiva seaduse järgi eelarvenõukogu hindab riigi makromajandusprognose ja rahandusprognose, seevastu (EL) 2024/1263 eestikeelne redaktsioon kasutab „arvamust“.

Märgime, et Riigikohtu arvates peaks eelarvenõukogu avalikustama hinnangute (arvamuste) aluseks olevad metoodikat, see ei tohiks olla kaalutlusotsus. Samuti peaks ka Rahandusministeerium avalikustama pärast nende koostamist majandus- ja rahandusprognosi aluseks olev(ad) metoodika(d). Ainult nii saaks tekkida avalik, arusaadav argumenteeritud diskussioon. Metoodika avalikustamine pärast prognooside avalikustamist ei piiraks kuidagi ka seda koostavate ametnike või töötajate sõltumatust. Vastupidi, Riigikohtu arvates see suurendaks sõltumatust, aga lisaks ka usaldusväärust ja suurendaks läbipaistvust.

Eelnõu p 11

Eelnõust nähtub, et RES § 5¹ lõige 1 kohustab riigieelarve ja riigieelarvestrateegia koostamisel järgima lisaks EL toimimise lepingu lisaprotokollile määrust (EL) 2024/1263. Seletuskirjas on aga selgitatud, et seadusesse lisatakse § 5¹ vastavalt direktiivi 2011/85/EL IV peatükile. Sätete

selgitused seevastu toetuvad määrusele. Kui seletuskirjas viidatud direktiivi peatükk on oluline, siis ilmselt direktiiviga (EL) 2024/1265 muudetud artiklite (5-7) muudatuste tõttu ja korrektsem oleks viidata sellele (direktiividel ei ole nn muudatuste järgset tervikteksti).

Märgime ühtlasi, et RES § 5¹ lõikes 1 võiks sõnastada ...“valitsussektori iga-aastased netokulud on kooskõlas“. Netokulud ei pruugi iga-aastaselt kasvada, samuti oleks see kooskõlas seaduse teiste sätetega (uus RES § 5 lg 2¹) ja määrusega (EL) 2024/1263.

Oleme seisukohal, et „riiklikku eelarve ja struktuurikava“ oleks struktuurse defitsiidi 0,5 protsendipunktilise kitsendamise korral õigem kasutada lõikes 2, sest see on EL määruse järgi dokument, mis kirjeldab liikmesriigi abinõusid eelarve vastavusse viimiseks EL nõuetele. Riigieelarve ja eelarvestrateegia koostatakse riiklikust eelarve- ja struktuurikavast lähtuvalt.

Eelnõu p 14

Miks on § 5¹ lisamisel vajalikud uued RES § 7 lõiked 1 ja 2? Kui riigieelarve ja eelarvestrateegia dokumendid (eelnõud) koostatakse tegelikult rahandusprognoosist ja eelarvepositsioonist lähtuvalt ning järgides muus osas § 5¹ sätestatud, ei saa tekkida olukord, et need oleksid vastuolus § 5¹ reeglitega. See jätab eksliku mulje, et tegelikult ei oodatagi § 5¹ järgimist. Tõenäoliselt annab ka edaspidi Rahandusministeerium valitsemisaladele eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimiseks õigeaegselt majandus- ja rahandusprognoosist ning eelarvepositsioonist lähtuvalt sisendi, seega peaks olema välistatud nõ juhulik viga RES § 5¹ järgimisel.

RES § 7 lõike 2¹ lisamisega seatakse omakorda kahtluse alla eelnevad sätted – valdkonna eest vastutav minister ei suuda esitada asjakohaseid meetmeid ja/või valitsus neid rakendada. Kuid kuidas seesama valitsus, kes ei suutnud koostada RES § 5¹ nõuetele vastavat riigieelarvet ja eelarvestrateegiat ning rakendada §7 lõike 2 alusel meetmeid, suudaks seda teha § 7 lg 2¹ alusel, seletuskirjast ei selgu.

Eelnõu p 18

Mis on „võimalik reaalne sisemajanduse koguprodukt“, millega tuleks edaspidi võrrelda prognoositavat „reaalset sisemajanduse koguprodukti“? Et senised prognoosid „võimalikku reaalselt sisemajanduse koguprodukti“ ei sisalda, tuleks seda selgitada eelnõu seletuskirjas.

Ilmselt hakkab majandussurutise olemasolu ja tõsiduse analüüs olema osa majandusprognoosist, millega see muutub omakorda hinnatavaks eelarvenõukogu poolt. Kui aga mitte, tuleks eelarvenõukogu pädevust laiendada ja ette näha, et eelarvenõukogu peab hindama kõiki riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamise aluseks olevaid analüüse. See annaks ka valitsusele täiendava kindlustunde otsustamiseks, suurendades legitiimsust.

Eelnõu p 20

Riigikohus on arvamisel, et eelarvenõukogu peaks hindama mitte möödunud aasta „kulukasvu“ vastavust netokulude trajektoorige, vaid „kulude“ vastavust netokulude trajektoorige. Üldise kommentaarina – Riigikohtu arvates tuleks ka eelnõu muudes sätetes „kulukasvu“ või „netokulude kasvu“ asemel kasutada „kulu“ või „netokulud“ ilma „kasvuta“ (§14 lg 1 p 4, § 20¹

lg 4). Kasv tähendab suurenemist võrreldes lähtetasemega, hinnates ainult „suurenenud osa“ ei ole Riigikohtu arvates võimalik saavutada ligilähedaseltki sarnast tulemust, mida määrusega (EL) 2024/1623 muutunud eelarveraamistikuga liikmesriikidelt oodatakse. Eelnõu sõnastusest lähtuvalt peaks eelarvenõukogu avaldama arvamust üksnes nende osade kohta eduaruandest, kus kulud kasvasid. Loodetavasti nii ei ole mõeldud.

Eelnõu p 21

Eelnõus võetakse kasutusele 'eelarveraamistiku' mõiste. Kui 'EL eelarveraamistik' on defineeritud (eelnõu p 10), siis eelnõu punktiga 21 sätestatakse üksnes riigi eelarveraamistiku toimimise hindamine. Liikmesriigi eelarveraamistiku nõuded oleksid nähtuvalt seletuskirjas toodud eesmärkidest pidanud olema üle võetud juba direktiiviga 2011/85/EL. Riigikohtu arvates ei ole eelarvenõukogul võimalik efektiivselt täita talle eelnõuga seatavat ülesannet hinnata RES 2. peatükis (eelnõus „käesolevas peatükis“, § 14¹ kuulub 2. peatükki) kirjeldatud riigi eelarveraamistiku toimimist, kui ei ole selge, mis on riigi eelarveraamistik. RES 2. peatüki pealkiri on „eelarvereeolid“. Kui eelarvereeolite sünonüüm ongi eelarveraamistik ja kõik, mis on sätestatud 2. peatükis kuulukski hindamisele, siis võikski peatükki nimetada „eelarveraamistikuks“. Samas on hoopis RES 3. peatükk pealkirjastatud „Riigieelarve raamistik ja lähtealused“.

Soovitame „kodumaise eelarveraamistiku“ asemel kasutada „riigi eelarveraamistikku“.

Eelnõu p 22 ja 23

Riigikohtu arvates ei saa rahandusprognoos, millest lähtuvalt koostatakse eelarve- ja struktuurikava (ning eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu) olla samaaegselt eelarve- ja struktuurikava, sh EL nõukogu kehtestatud netokulude kava ning reformide ja investeeringute elluviimist selgitava eduaruande aluseks. Seega koostatakse eduaruanne tegeliku olukorra ja eelarve ja struktuurikava võrdlusena. Kusjuures eelarve- ja struktuurikava võib-olla koostatud üks kord nelja aasta jooksul, eduaruanne peab olema koostatud igal aastal. Ka erinev tsükkel välistaks sama rahandusprognoosi kasutamise.

Eelnõu p 25

Uues sättes RES § 20¹ lõige 1 viidatakse §-le 6¹, kuid kehtivas seaduses selline paragrahv puudub ja eelnõuga ei plaanita sellist paragrahvi sätestada.

Võttes arvesse riigi eelarve- ja struktuurikava olulisust oleme seisukohal, et eelarvenõukogu ei peaks arvamuse esitama üksnes eelarve- ja struktuurikava netokulude kasvu aluseks oleva makromajandusprognoosi ja selle makromajanduslike eelduste kohta (uus säte RES § 20¹ lg 4), vaid kava kui terviku kohta. Kusjuures makromajandusprognoosi hindamise õigus (kohustus) on eelarvenõukogul juba tulenevalt RES § 4 lõikest 1. Samuti oleme arvamisel, et eelarve- ja struktuurikava projekti tuleks enne selle kinnitamist arutada Riigikogus. See suurendaks oluliselt kava legitiimsust.

Määruse (EL) 2024/1263 artikkel 11 p 3 kohustab liikmesriiki enne eelarve- ja struktuurikava esitamist EL nõukogule ja komisjonile konsulteerima oma õigusraamistikule vastavalt kodanikeühenduste, sotsiaalpartnerite, piirkondlike ametiasutuste ja riigi muude asjaomaste

sidusrühmade. Kuigi määrus on otsekohalduv tuleks Riigikohtu arvates selline konsulteerimise mehhanism, sh ajalised tärimid, ette näha seaduses.

Et eelnõus on pööratud suurt tähelepanu eelarve läbipaistvuse suurendamisele, mis on Riigikohtu arvates väga oluline, võiks sarnaselt muude oluliste dokumentide avalikustamise sätestamisele ka riigisisises õiguses sätestada § 20¹ eelarve- ja struktuurikava avalikustamise (liikmesriigi põhimõtteline kohustus seda teha on sätestatud määruse (EL) 2024/1263 artikkel 11 punktis 5). Samuti tuleks sätestada eduaruande avalikustamine (RES uus säte § 20²). Või tuleks seletuskirjas selgitada, miks erinevalt muudest määruses sätestatud läbipaistvust suurendavatest nõuetest kava ja selle eduaruande avalikustamise sätestamist riigisisises õiguses ei peeta oluliseks.