

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Riigi rahandus Eesti Vabariigi põhiseaduses

Prof. Heinz Schäffer  
SIGMA

1997

## **I. Sissejuhatus - Tähelepanekud juriidiliste võtete osas**

1. Lühike Euroopa põhiseaduste ülevaade annab tunnistust asjaolust, et Euroopa põhiseadused on äärmiselt erinevad ja enamasti ei ole nad eriti süstemaatilised. Põhimõtteliselt võiksime eristada kahte rühma.

- a) Vanem traditsioon näeb ette vaid väga lühikeste fraaside kasutamist eelarve ja riigi rahanduse osas ning tähtsaimad otsused selles vallas on jäetud tavaseadusandlusele lahendada, s.t. parlamendiaktidel põhineval seadusel (Inglismaa), mis tähendab, et volitused on parlamendile jäetud. Eelmainitu kehtib ka mõningate üsna kaasaegsete põhiseaduste kohta, näiteks Itaalia (1948, artikkel 81) või Taani (1953, artiklid 45-47), Prantsusmaa (1958, artikkel 47), Holland (1983, artiklid 104-106).
- b) Teine rühm põhiseadusi vaadeldavate omaduste poolest on liiga kaasaegsed või siis liialt moderniseeritud (näiteks, Austria põhiseadus 1920. aastast, kuid seda on uuendatud eelarveliste sätete osas 1986) ning ma viitan sellele, kuna tahaksin tähelepanu juhtida mõningatele headele ideedele, mis sisalduvad kas üksikasjalikemates sätetes või mõnikord ka eripeatükis majandusliku põhiseaduse ja riigi rahanduse kohta või alapealkirja all kooperatsiooni kohta valitsuse ja parlamendi vahel. Vastavalt nende tekkimise kuupäevadele võiksime selles rühmas nimetada: Luxembourg (1868, artiklid 99-106), Saksamaa (1949, artiklid 109-115), Austria (1920/1986, artikkel 51 lõigus) on juba mainitud, Kreeka 1975, artiklid 78-80), Portugal (1976, artiklid 105-108) ja Hispaania (1978, artiklid 128, 133-136).

Eesti põhiseadus on üsna kaasaegne rahandusküsimuste, riigi eelarve ja selle kontrolli käsitlemisel ulatuslikult eripeatükkides (peatükid VII ja IX). Kuid paratamatult puudutatakse ka neidsamu küsimusi põhiseaduse teistes osades, eriti seadusandluse paragrahvides (peatükk VII).

2. Käesolev ettekanne järgib enam või vähem õiguslikku järjekorda, see tähendab, et alustame sättega, mis puudutab rahandussüsteemi, seejärel eelarvelisi laekumisi ja hiljem riiklike kulutusi. Keskseks teemaks on eelarve, sealhulgas ka põhiseaduslikud reeglid ajutise eelarve kohta, kui kindlat eelarvet ei ole võimalik õigel ajal otsustada; seejärel muidugi sätted eelarve täitmise ja kontrolli kohta ning lõpuks tuleb käsitleda teemat, mis ei sisaldu paljudes põhiseadustes ja milleks on põhiseaduslikud probleemid vastutustundliku pikaajalise rahanduspoliitika kohta. See on enamike kaasaegsete põhiseaduste suur puudus, sest ei vastav neile küsimustele.

## **II Rahaline süsteem**

Eesti on üks neist riikidest, mis mainib oma riiklike pankade staatust (siinkohal: Eesti Pank) sõnaselgelt põhiseaduses. Paragrahv 111 sätestab selle panga ainuõiguse väljastada eesti rahavääringut; riiklik pank reguleerib rahavääringu ringlust ja hoolitseb selle stabiilsuse eest. Vastavalt paragrahvile 112 tegutseb Eesti Pank vastavalt seadustele ja annab aru Riigikogu ees.

Riikliku panga kajastatust põhiseaduses tuleb peaaesjalikult positiivselt hinnata. Kuid selle sätte rakendamine on jäetud tavaseaduseandlusele peaaegu ilma igasuguste üksikasjade või määratlustega põhiseaduse suhtes. Näiteks, kas oleks mõeldav valgustada rahavääringu stabiilsuse eesmärki määratlustega vastavalt hilisematele majanduslikele tulemustele. Samuti jääb riikliku panga staatuse avaliku õiguse suhtes veidi ebaselgeks. Puudub ka sõnaselge sätte selle sõltumatuses (valitsusest) Eesti põhiseaduses või mis tahes viide selle tegevuse koordineerimise võimalikkusest või vajadusest üldise majanduspoliitikaga. Raske on mõista, kas eelkirjeldatu oligi nii kavatsatud või mitte. Põhiseaduse sõnastus selgitab vaid, et on olemas teatud "tagasiside" demokraatlikus mõttes kohustusega aru anda Riigikogu ees. Kui ei ole märgitud, kui kaugele selline kohustus läheb, millised võivad olla selle tagajärjed või kas parlament saaks vahele segada riikliku panga tegevusse; ilmselt on ka see jäetud tavaseaduseandlusele lahendada.

Kuna Eesti pürib EU liikmeks, tuleks tal tarvitusele võtta abinõud, andmaks tõhusaid garantiisid sõltumatu riikliku panga tekkeks, mis oleks kord integreeritav Euroopa Keskpankade Süsteemi (ESCB).

## **III Eelarvelised laekumised**

### **1. Kohaldatavad põhimõtted**

a) On tõde, et kaasaegne riik on paratamatult maksuriik. Vastasel korral ei oleks võimalik täita paljusid riiklike ülesandeid. Seega on selge, et maksud rangelt võttes on riigi rahanduse keerulise konstruktsiooni tähtsaim alustala. Lisaks, muidugi, saab riik tulu ka laenude näol või müües riigi vara.

Riigi tulude vormid ei saa tõenäoliselt olla korrapärased või vähemalt nii korrapärased, kui maksustamine. Vastutava valitsuse ja tasakaalustatud eelarve suhtes peavad sellised otsused jääma parlamentaarsete otsustuste valdkonda. Kuid mitte kõik põhiseadused ei väljenda seda täpselt ja selgelt. Näiteks, Austria põhiseaduses (artikkel 42, lõik 5) eksisteerib sätte, mis muudab selle kohustuslikuks formaalses seadusandlikus aktis. Sarnaseid sätteid võib leida näiteks Hispaanias (artikkel 135) ja Luxembourgis (artikkel 99). Igal juhul, selles suhtes peavad eksisteerima selged põhiseaduslikud sätted.

Eesti põhiseaduses selgitavad ka muud sätted - mitte peatükk VII - et krediidi hankimine peab olema seadustatud ka Eestis parlamendi poolt. Paragrahvis 104 on määratletud seaduseandluse juhud, kus seadust saab vastu võtta ja muuta Riigikogu liikmete enamuse

poolthääletamisel (see tähendab: kõikide liikmete)<sup>1</sup>. See loetelu sisaldab vastavalt paragrahvile 104 (nr. 11-14) riigieelarve seadust, Eesti Panga seadust ja riigikontrolli seadust, kui vastavalt paragrahvile 15 ka riigi välis- ja siselaenuksesse ja riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused.

Selles kontekstis tuleb ära märkida mõningad kahtlused sõnastuse tähtsusest ja tagajärgedest. Paragrahv 104 nr. 11 kasutab mõistet “Riigi eelarve seadus”, samas paragrahv 110 viitab seadustele, mis on sätestatud paragrahvis 104 kui seadustele, mis määravad kindlaks maksud ja veelgi enam “eelarvele”: kõiki neid asjaolusid ei reguleeri (muudeta ega tühistata) vabariigi presidendi määrusega. Juriidiliste võtete seisukohalt jääb selgusetuks kas erinevus riigieelarve seaduse ja riigi eelarve vahel on vaid sõnastuse ebatäpsus või kavatsuslik terminoloogiline eristatavus. Süstemaatiline tõlgendus võiks viia järelduseni, et “Riigi Eelarve seadus” tähendab seadust, mis üldiselt määrab eelarve ettevalmistamise ja vastuvõtmise protseduuri, samas, kui “riigi eelarve” sisaldab ühe eelarveaasta kulutuste volitamist (ja mis vastavalt parlamentaarse demokraatia põhimõtetele nõuab samuti parlamendi seadust).

Paragrahvi 110 poliitiline põhjus on nähtavasti, et eelarvet ei või mitte mingil juhul vastu võtta presidendi erakorralise määrusega. Seadusandlikku jõudu omavaid määrusi võib vabariigi president välja anda vaid teatud tingimustel (“pakilistel asjaoludel” ja ainult siis, kui Riigikogu ei saa kokku tulla) ja austades mõningaid formaalsusi (Riigikogu esimehe ja peaministri ja hilisema parlamendikontrolli vastasallkirjad vrdl. Eesti põhiseaduse paragrahv 109). Kuid ähmaseks jääb, kuidas toime tulla tõelise hädaolukorraga seadusandluses. See võib juhtuda, kui valitsus ei ole suuteline või ei soovi õigel ajal eelarveprojekti esitada või, kui valitsus pahatahtlikult esitab projekti liiga hilja, põhjustades sellega uusi valimisi. Põhiseaduse paragrahv 119 sätestab, et - erandita - kui eelarve ei ole vastu võetud kahe kuu jooksul eelarveaasta algusest alates, peab vabariigi president kuulutama erakorralised valimised Riigikogusse. Sellest tulenevalt võib tekkida probleem, et ka need valimised (poliitiliste jõudude jagunemine) ei moodusta funktsioneerivat parlamenti, mis oleks eelarvet võimeline vastu võtma. Kuidas purustada sellist poliitilist blokaadi ei ole Eesti vabariigi põhiseaduse poolt lahendatud.

b) Maksude kehtestamise printsiip ainult formaalse parlamendiaktidel põhineva seaduse poolt on vananenud ja auväärt põhimõte, mille juured ulatuvad kuulsale Inglise Õiguste Petitsiooni aegadesse (1627)! Idee on kujunenud liberalismi ja eriti konstitutsionalismis ajastul kuni tänapäevase demokraatliku põhimõtteeni “Mitte mingit maksustamist ilma esinduseta”. Muide, kaasaegsed põhiseadused algavad sõnaselgelt või vähemalt endastmõistetavalt nimetatud põhimõttest. Maksustamine on enam vähem normaalne seisund ja kaasaegse riigi finantseerimise normaalne allikas ning enamikes riikides puudub otsene ühendus eelarve ja maksustamise vahel nagu varasematel aegadel. (Vaid Luxembourg (artikkel 100) on alles hoidnud reegli, et

---

<sup>1</sup> teisend, näiteks Itaalia seadustele, mis nõuavad “absoluutset” enamust, kuna aga nimetavad seda lihtenamuseks”, kui praeguste parlamendiliikmete enamuse poolt hääletab.

maksuseadused tuleb otsustada uuesti igal aastal ja Taani on säilitanud reegli, et ilma eelarve või vähemalt ajutise eelarveseadusteta ei toimu maksude kogumist).

Igal juhul on sellest aspektist lähtuvalt kasulik kehtestada põhiseaduslik säte, mis ütleb, et, kui tavalist eelarvet ei suudeta õigeaegselt kehtestada, oleks tagatud, et valitsusel oleks õigus makse koguda, mis on määratud parlamendiaktidel põhineval või muudel seadustel.

c) Järjekordne demokraatlik probleem seisneb selles, kas eelarvelised maksud võiksid olla referendumite teemaks. Kusjuures, näiteks Šveitsis, mis on väga tuntud oma demokraatlike ja referendumite süsteemi poolest, on taoline referendum tuntud, paljud teised riigid on otsustanud sellise süsteemi vastu ja ka eesti põhiseadus ütleb selgelt paragrahvis 106, et eelarveliste maksude ja riigi rahaliste kohustuste osas puudub referendum. Kuigi Ungari põhiseaduse taoline otsus on mõistetav, arvan ma isiklikult, et põhimõtteliselt referendumite vastu puuduvad igasugused argumendid; ning, et taolistel puhkudel võiks ikkagi referendumite läbi viia. Kui sellist otsust osatakse seostada otseselt demokraatliku otsusega sõltub kas riigis valitseb piisaval määral demokraatlikku küpsust.

d) Käesoleva eelarvetulude teema viimane märkus oleks viited mõnedele uuematele põhiseadustele, mis mainivad maksustamise üldpõhimõtteid (näiteks, Kreeka artikkel 78 ja Ungari uue põhiseaduse eelnõu artikkel 140). Proportsionaalsuse põhimõtete viide või "riiklike kulutuste kandmise tasakaal" ei tohi olla väärilt.

#### **IV Riigi omandus**

Eesti põhiseadus - vastupidiselt paljudele teistele põhiseadustele - vähemalt vihjab sellele probleemile. Nii reguleerib paragrahv 114, et riigi varade omandamise, kasutamise ja käsutamise menetlus sätestatakse seadusega. Nimetatud säte on samuti parlamendi suveräänsuse väljendus. Niisiis, mil iganes kaalutakse "privatiseerimist", on parlamentaarne otsus nõutav - vastavalt parlamendiaktidele põhinevale seadusele - igal juhul.

#### **V Riigikulud**

##### **A. Eelarve**

1. Kuigi riigi eelarve on riigi kogu poliitika peegeldus, on enamik põhiseadusi üsna hõredad eelarve normeerimise osas, võrreldes selle tähtsusega ja mõjule rahvamajandusele. Siiani on ainukesed teemat käsitlenud põhiseadused ja sõnaselgelt makro-majandusliku tasakaalu nõudvad Saksamaa ja Austria põhiseadused. Meil oli sama lähtepunkt, avalik diskussioon riiklike kulutuste osas 60'ndate lõpus ja rahvamajanduse planeerimise kaalutlused turumajanduse süsteemi säilitamise kaudu. Sakslased saavutasid sellise eesmärgi esimesena ja kehtestasid kuulsa artikli 109 oma põhiseadusesse, samaks, kui Austrias arutati seda teemat pikka aega. Pärast sakslasi kolme seadusandliku perioodi järel lõpuks ka Austria kaasas sama sätte, mis tähendab ka programmilist deklaratsiooni: riik on kohustatud säilitama või hoolitsema rahvamajanduse tasakaalu eest. Kuidas seda

saavutada, peab välja töötama tavaseadus. Tavaliselt ka mitte lihtsat reeglit, et eelarve peaks olema tasakaalustatud, ei leidu sõnaselgelt põhiseaduslikes sätetes. Ainuke, mis elumised sätestab, on Saksa põhiseadus paragrahv 110, ja ka see viitab vaid formaalsele tasakaalule järeltulekuga, et eelarve tasakaalu saab saavutada teiste tuludega, näiteks, laenudega, krediitidega ja nii edasi. Taolise sätte poliitiline mõte või, muidugi, eelarve sisemine mõte! - peab omama riigi kulude ja tulude pikaajalist tasakaalu. See ei ole enam iseenesestmõistetav ajal, mil tuluga mittekäetavad eelarvekulud on vaid ajutine nähtus, vaid on muutunud süstemaatiliseks ja väljub eelarvelise distsipliini raamest.

Eesti põhiseadus ei sisalda vihjet eelarve tasakaalu kohta või makromajanduse eesmärkide kohta või "globaalsele juhtimisele" eelarve abil. Seda aspekti tuleks uuesti kaalutleda.

2. Mis puutub eelarve struktuurilise ja juriidilisesse mõjudesse, on pakkuda mõningaid tavalisi Euroopa standardeid, mida ka eesti kavatseb järgida.

a) Tavaliselt peab eelarvet koostama üheks aastaks. Enamik põhiseadusi viitab sellele (näiteks, Austria artikkel 51; Holland, artikkel 105, lõik 2; Luxembourg artikkel 104; Itaalia artikkel 81, Iirimaa artikkel 17), ilmselt ka Eesti põhiseadus paragrahv 115 lõik 2. Erandid esinevad vaid Kreekas, kus on kaheaastane eelarve. Eriline juht on Saksamaa, kus on sätestatud üheaastane eelarve, kuid põhiseadus lubab ka kaheaastast eelarvet (artikkel 110).

Aastaeelarve on fiskaalne tõsiasi enamikes riikides ja on osutunud küllaltki ratsionaalseks. Igal juhul vana (sotsialistlik) planeerimisideoloogia, mis nägi ette mitme (viie) aasta eelarve planeerimise on end tõestanud, kui teostamatu.

b) Enamgi veel, eelarve koosneb kõikidest maksudest ja kuludest (ühitsuse ja ulatuslikkuse printsiip). Sellise põhimõtte võime leida peaaegu kõikides põhiseadustes (Saksamaa, artikkel 110, lõik 1; Prantsusmaa, artikkel 47; Holland, artikkel 105, lõik 1, Luxembourg, artikkel 104, Iirimaa, artikkel 11, Kreeka, artikkel 79, lõik 2; Portugal 108, lõik 5). Sellise reegli eesmärk on ilmselt takistada erifondide või isegi salajaste fondide teket. Sama on sätestatud ka eesti põhiseaduses paragrahvis 115 lõigus 1.

c) Harva leidub põhiseaduses rohkem üksikasju. Näiteks, Austria põhiseaduses eristame traditsiooniliselt kahte liiki kulutusi: riigiteenistujate palgad ja muud kulutused, mis ei ole vastastikku vahetatavad. Nende kahe kulutuse liigi vahel on "ülekanndamise keeld", mis iseenesest on õige. Uuemate teaduslike vaadete kohaselt peab eelarves oleval finantspositsioonid vastastikuselt vahetatavad olema, saavutamaks suuremat paindlikkust eelarve täitmisel. Kuid need probleemid kuuluvad juba fiskaalpoliitika alla.

d) Tavaliselt on eelarve viimistlemise ja rakendamise protsesside üksikasjad jäetud vastava eriseaduse lahendamise ja sama seis valitseb ka Eesti põhiseaduses (vt. paragrahv 117). Võiks olla antu mõningaid vihjeid, mida selline seadus peaks endast kujutama,

s.t. põhiseaduse direktiivid sellise seaduse jaoks, mis käsitleb rakendamist ja viimistlemist. Aspekt tuleb ära mainida, sest Austrias leiame põhiseadusliku seaduse selget arengut. Kuna eelarvelise seaduse reform 1986 artikkel 51, lõik 6 ütleb selgelt, et viimistluse protsessi seadus (mida ei tohi segi ajada aastaeelarve seadusega) annab üldtingimused pikaajalise võlgnevuse kohta, laenude pikendamise ja muude kohustuste kohta, mis kehastab endast tuleviku finantskoormat. Tegemist on äärmiselt mõistliku normiga, mis võimaldab parlamendil vähemalt aimu saada finantspoliitika tulemustest.

- e) Mitte kõikjal ei ole öeldud, milline juriidiline akt on eelarve. Mõnes riigis on see vaid parlamentaarne otsus (*actus sui generis*), teistes on selgelt väljendatud, et tegemist peab olema seadusandluse ametliku seadusega. Kui põhiseaduses räägitakse valitsuse ettepaneku “tunnustamisest” või kehtestamisest, mõeldakse ilmselt seadusandlikku akti. See ei ilmne Eesti põhiseaduse sõnastuses eriti selgelt nagu juba ülal mainitud (vrld paragrahv 104 nr. 11 paragrahviga 110).

Veelgi tähtsam on aga eelarve juriidiline mõju või kohustav jõud. Ning sellest aspektist lähtuvalt võime enamasti jälgida, et tegemist on kulutuste volitamiseega. Vastavalt paragrahvile 115, lõigule 1 peab kogu riigitulu ja riiklikud kulutused eelarveaasta kohta sisalduma eelarves. Kui nõutakse täiendavat volitamist, palub seda valitsus, esitades ettepaneku lisaelarveks Riigikogule (paragrahv 11 lõik 3).

Mis puutub eelarvelise tulu juriidilisse olemusse, tuleb seda tänapäeval vaadelda, kui pelgalt hinnangut. Vastupidine olukord on täheldatav vaid kahes Euroopa riigi põhiseaduses, mis on säilitanud, nagu eelnevalt mainitud, antud aspekti vananenud vaated. Nad märgivad selgelt, et riigitulu sõltub ka parlamendi aasta hääletusest. See tähendab, et maksuseadus on seotud eelarveseadusega Taanis (artikkel 46) ja Luxembourgis (artikkel 100) ehk teisiti öeldes, ilma eelarveta või vähemalt ajutise eelarveta ei ole maksude kogumine lubatud. Vastupidiselt sätestab eesti põhiseadus, et riigimaksusid kehtestavaid seadusi ei tohi muuta ega tühistada presidendi erakorralise määrusega. See tähendab ka seda, et maksuseadused on küllaltki stabiilsed seadused, mis täitmisel ei sõltu aastaeelarvest.

- f) Riigi eelarve põhiseaduslikud piirangud, mida Riigikogu peab vastu võtma: eriti mõistlikult on sätestatud Eesti põhiseaduse paragrahvis 116 lõigus 1: “Kui muudatusettepanek riigi eelarvesse või selle esimesse eelnõusse omab kahaneva hinnatud tulu või suurendab kulutusi või paigutab kulutused ümber, lisab muudatusettepaneku tegija finantskaalutlused muudatusettepanekule, mis näitavad tuluallikad, mis vajalikud kulude katmiseks.” Siin on viidatud vaid eelarvele (eelnõule). Kuid selline arukas säte peaks ka või enamgi veel, kehtima tähtsate seadussätete kohta, mis põhjustavad uut või suurenevat kulutust.

Vähemalt on toodu põhiseaduslik säte (paragrahv 116 lõik 2), et Riigikogu “ei kõrvalda ega vähenda kulutust riigi eelarves või selle eelnõus, mis on sätestatud teiste seaduste poolt”. See tähendab - täpselt - et põhiseadust ei saa takistada või kõrvale jätta eelarve

poolt ja see ei sõltu eelarvest. Põhiseadust võib isegi kehtestada riigi vastu, kui eelarves puudub (täpne) kulutuste katmine.

## B. Eelarve rakendamine ja kontroll

### 1. Rakendamine

Rakendamisega seonduvad probleemid ja kontroll ehk finantsaasta lõplik aruanne enamikes riikides on tavaliselt reguleeritud üksikasjalikult statuutõigusega.

Kulutuste erireeglid, mis ületavad eelarve finantsaasta kestel, on näiteks Saksa (artikkel 112) ja Austria (artikkel 51 b) põhiseadustes.

### 2. Audit

Finantsaasta lõplik aruanne enamikes riikides jäetakse riikliku auditeerimiskomisjoni või auditeerimiskoja, millele mõnikord viidatakse ka kui “kohus” koostada. Tavaliselt on tegemist parlamendi finantskontrolli lisaorganiga (Prantsusmaa artikkel 47; Saksamaa artikkel 114; Hispaania artikkel 136; Portugal artikkel 108, paragrahv 8, Holland artikkel 105 paragrahv 3, Luxembourg artikkel 105, Taani artikkel 47). Enamasti on sel sõltumatuse eritagatis. Selline sõltumatus on tavaliselt tagatis *vis a vis* valitsus, kuidugi mitte täielikult *vis a vis* parlament. Ladusa toimimise nimel sellise ametkonna juhataja peaks omama sellist positsiooni, mis muudab ta sõltumatuks poliitilisest muutusest. Tõepoolest mõnedes põhiseadustes leidub sätte, et president valitakse parlamendi poolt vastava enamuse poolt pikemaks ametiajaks kui seadusandlik periood. Selline säte on igati arukas, sest kui ametiaeg on pikem kui seadusandlik aeg, on taoline institutsioon praktiliselt vaba igasugusest poliitilisest surutisest.

Võrreldes nende standarditega, tuleb mainida, et Eesti põhiseaduse XI peatükk sisaldab üsna üksikasjalikku regulatsiooni. Peatükk XI on “Riigikontroll”.

- a) Vastavalt paragrahvile 132 peab Riigikontroll oma tegevuses olema “iseseisev riigiorgan”, mis, vastavalt põhiseadusele, “vastutab majanduskontrolli eest”. Iseseisvuse staatus ei ole üksikasjalikumalt määratletud. Seega, näiteks ei ole selge, kas Riigikogu saaks väljendada soove (otsuseid) või anda korraldusi majanduslike asjaolude uurimiseks, mis pakuvad huvi või on olulised riigi majanduse seisukohast ja, mis oleks sellise parlamentaarse otsuse mõju. Veelgi enam, ei ole selge, kuidas toimida erimeelsuse või vastuolu korral riigikontrolli ja uurivate organite (eriti valitsuse organid) vahel. Võrdluseks tuleb märkida, et sellised erimeelsused ja probleemid lahendab põhiseaduslik kohus Austrias.
- b) Paragrahvis 133 on kirjeldatud Riigikontrolli pädevust. Väga mõistlik on, et uurimus ei piirdu riigiorganite tegevusega, kuid sisaldab riigivarade kasutamist, käsutamist ja säilitamist ja veelgi enam, ettevõtete majandustegevus olulise riigi mõju all (näiteks, aktsiate või laenude või garantiide abil).



- c) Ametkonda juhib riigikontrolör, kes - sarnaselt teiste riikide praktikaga omab ministri tiitlit (paragrahv 136 lõik 2). On mõistlik, et ta saab osaleda valitsuse istungitel, kus arutatakse tema tööülesandeid ja omab sõnaõigust seal. Kuid ebaselgeks jääb, kes valmistab ette aruande riigieelarve rakendamise kohta: kas see on rahandusministri ülesanne või on selline ülesanne märgitud tähendusse “auditeerimine”.
- d) Väga huvitav on riigikontrolöri ametisse määramise ja ametist vabastamise meetod. Selline otsus tuleb vastu võtta “Riigikogu poolt, Vabariigi presidendi ettepanekul” (paragrahv 134 lõik 1). See tähendab, et riigikontrolör valitakse ja lõpuks ka kutsutakse tagasi parlamendi poolt. Kuna põhiseadus ei anna selgeid motiive või põhjuseid tagasikutsumiseks, oleks tegemist vaid pelgalt poliitilise otsusega. Võib juhtuda teatud tegevus, hinnang ja auditeerimine võib põhjustada riigikontrolöri tagasikutsumise. Sega on äärmiselt ebaselge, millist tähendust omab paragrahv 134 lõik 2, mis sätestab riigikontrolöri ametiajaks viis aastat. Kas see peaks tähendama, et tagasikutsumine ei ole võimalik enne nende viie aasta möödumist? Ebaselgeks jääb ka, kas ja kuidas võib ühte isikut ametisse tagasi valida. Järgmine tõsine probleem võib tuleneda sättest, et ametisse määramine nõuab seadusandliku ja täidesaatva jõu vahelist koostööd. Mis oleks erimeelsuse lahendus nende kahe haru vahel. Kui üksmeelt ei ole võimalik leida, võib finantskontroll ebatõhusaks muutuda. Sellise erimeelsuse lahendamise teed peaks pakkuma põhiseadus.

### C. Ajutise eelarve põhiseaduslikud reeglid, kui tegelikku eelarvet ei ole võimalik õigeaegselt paika panna

Alati kerkib eriti äge valitsusprobleem, kui eelarvet ei ole võimalik vastu võtta statuutõigusena või resolutsiooniga õigel ajal.

1. Esimene küsimus on millal eelarveprojekt tuleks esitada. See sõltub riiklikest tavadest, mõnikord esitatakse see üheksa või kümme nädalat enne finantsaasta lõppu. Paragrahv 115 lõik 2 sätestab, et eelarveprojekti eelnõu tuleb esitada valitsuse poolt Riigikogule mitte hiljem kui kolm kuud enne eelarvelise aasta algust.

2. Kuid siinkohal tekib keeruline küsimus, kas valitsus saab teha ettepanekut üleüldse. Kui ei, siis mis on selle tagajärjeks? Peaaegu mitte ükski põhiseadus ei anna selget lahendust antud probleemile. Muidugi on tegemist põhiseaduse rikkumisega, kui ei ole täidetud põhiseaduslik ülesanne eelarveprojekt õigeaegselt esitada. Kas valitsus ei peaks sel juhul tagasi astuma? Selline oleks normaalne demokraatlik tagajärg, kuid see ei ole mitte üheski põhiseaduses selgelt väljendatud. Teine mõeldav võimalus oleks: tuleks veelkord püüda ja, kui lahendust ei leita, peab parlament ise lõpuks vastu võtma eelnõu või resolutsiooni, nii vähemalt andes aega mõni kuu või ajutise perioodi vajalike ajutise eelarve sätete lisamiseks. Viimasel juhul ei ole eriti mõistlik, et ajutine regulatsioon nõuab ka valitsuse ettepanekut. Kui valitsus ei jõua üksmeelele lahenduse osas, kui parlamendi initsiatiiv ei ole sõnaselgelt antud. Tuleb arvesse võtta, et tavaliselt eelarve initsiatiiv on valitsuse monopol - mõjuvatel põhjustel - sest valitsus teab väga hästi riigi administratsiooni olukorda kõikides selle üksikasjades ja nõuetes. Teisalt, kui

parlamendil ei oleks lisafunktsiooni võimalust, põhjustaks see tugevate kahtluste ja ebamäärasuste teket riigi praktikas.

Seega, Eestis on põhiseaduslikult sätestatud automaatne ajutine eelarve. Tavaliselt jõustub Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve eelarvelise aasta alguses. Kuid “kui Riigikogu ei võta riigieelarvet vastu eelarvelise aasta alguseks, võib kulutada eelnenud eelarveaasta kuludest üks kaheteistkümnendik igas kuus (paragrahv 118).” Selline automaatne ajutine eelarve kestab tõenäoliselt vaid kaks kuud, sest eesti põhiseaduse paragrahv 119 sätestab: “Kui Riigikogu ei ole vastu võtnud riigieelarvet kahe kuu jooksul alates eelarveaasta algusest, kuulutab vabariigi president erakorralised valimised Riigikogus”. Seda on juba kord mainitud, et valimised ei pea lõpuks poliitilist lahendust tooma.

Teistes riikides on arutatud, mis oleks tagajärg, kui parlament ei leiagi poliitilist lahendust. Mõnede väidete kohaselt oleks tulemuseks nii nimetatud *ex lex* olukord. Kui see oleks tõsi, tuleks kahtluse alla seada peaaegu kõikide Euroopa põhiseaduste sätestatu, nimelt, et tuleb jätkata vähemalt proportsionaalset kulutamist vastavalt viimase aasta eelarvele. (näiteks Hispaania artikkel 134 ja Saksamaa artikkel 111 mõningate üksikasjalikumate piirangutega) ja maksuseadusi tuleb pidevalt kohaldada. Igal juhul, Eesti peaks poliitilise blokaadi võimalust rahva poliitilises elus uuesti kaaluma.

3. Sarnane probleem tõuseb, kui ainult parlament ei saa otsustada eelarve üle õigel ajal. Kui parlament on hilinend eelarve vastuvõtmisega, sätestatakse näiteks Prantsusmaal, et valitsus esitab määruse (artikkel 47). Poola uus põhiseadus lubab isegi parlamendi laiali saata riigi presidendi poolt - sama lahendus nagu eesti põhiseaduses, mis võib põhjustada kõik eelpool nimetatud probleemid.

#### D. Põhiseaduslikud reeglid vastutusrikka (pikaajalise) rahanduspoliitika jaoks

##### 1. Kuidas lõpetada kalduvust riigikulutuste suurendamisele?

Maailma paljudes riikides tänapäeval räägitakse eelarvelisest distsipliinist ja rahanduslikult vastutava poliitika nõuetest. Kogemused näitavad, et usaldus klassikalisse põhimõttesse “ilma esinduseta mitte mingit maksustamist” ei ole täitnud algseid ootusi. Tegemist on demokraatia igiomase probleemiga. Demokraatia kaldub soodustama konkurentsi valijaskonna häälte osas peaaegu kontrollimatu kulutamispoliitikaga. Viimastel aastakümnetel on märgata seda nähtust enamikes lääne demokraatias.

##### 2. Põhiseaduslikud sätted seadusandlikule protseduurile

Seega on vaja otsida vahendeid kuidas lõpetada üleliigne kulutamine. Siinkohal võib leida mõningaid ideesid paljude riikide põhiseaduslikes sätetes.

a) Näiteks, idee, et seaduse eelnõu ei peaks esitama, mis toob kaasa finantstagajärgi, kulutuste suurenemist või riigitulu kahanemist. Prantsusmaal (artikkel 40) ja Portugalis (artikkel 170) on isegi keelatud põhiseadusega, et parlamendisaadikud võivad esitada selliseid seaduse eelnõusid. Hispaanias (artikkel 134 paragrahv 6) ja Saksamaal (artikkel 113) nõuaksid sellised eelnõud valitsuse nõusolekut. Kreekas

põhiseadus (artikkel 75, lõik 1) sätestab kohustuse arvestada sellise eelnõu finantstagajärgi. Kui rahalises mõttes on olemas motivatsioon ja õigustus võiks selle eelnõu edasi anda pädevale parlamendi komiteele.

- b) Teisiti on läinud Itaalias (artikkel 81, lõik 4) ja Kreekas (artikkel 75, lõik 3) kohustava sättega, et iga uus seadus, mis toob kaasa uusi või kõrgemaid kulutusi peaks esitama ka viisi kuidas neid kulutusi katta.

### 3. Eelarve planeerimine

Teine väga tähtis ja lootustandev lähenemisviis oleks parandada planeerimisstrateegiaid.

- a) Siinkohal tuleks teadvustada, et tänaseni on võimatu pikaajaline planeerimine eelarvelises poliitikas.
- b) Väga soovitatav on keskmine finantsplaneerimine (kolm kuni viis aastat) ning on osutunud teostatavaks “osundavas” planeerimises, s.t. ainult orientatsioonina aasta eelarves, mis jääb finantspoliitika juriidiliselt kohustuslikuks aluseks.
- c) Enamgi, fiskaalteooria ja praktika nõuab isegi eelarvepoliitika lühiajalist planeerimist või kontrolli. Seda võib mõjutada kaasneva eelarve täitmise parlamentaarse kontrolliga (näiteks, rahandusministri aruanded parlamendi eelarvekomisjonile, iga kolme kuu tagant, eesmärgiga anda orientiirid parlamendile ja selleks, et paluda volitusi lisakulutuste puhul).

Keskmise planeerimise idee tänaseni ei ole otseselt põhiseadustesse juurutatud. Kuid juba mõningates seadustes on seda rakendatud, mis puudutavad eelarve rakendamist, mis on vastu võetud Saksamaal, Šveitsis ja Austrias. Niisiis, Austria “Bundeshaushaltgesetz” kirjeldab väga üksikasjalikku viie aasta programmeerimist. Iga eelarvega peab kaasnema kulutuste eelnägemus järgneva viie aasta kohta, juba olemasolevate finantskohustuste loetelu ja investeerimisprogrammide tagajärjed. Muidugi on taolised eelnägemused vaid hinnangud, sest kulutusi volitatakse formaalselt aasta eelarve poolt. Need eelnägemused võivad parlamendisaadikutele anda mõtteainet ja mõningaid üksikasjalikke vihjeid, mis oleks ülejäänud “manööverdamise ulatus” lähimas tulevikus. Teisalt, sellised eelnägemused peaksid olema seotud juba mainitud kolmanda teemaga, nimelt, orientatsiooniga makromajandusliku tasakaalu poole.

### 4. Kuidas säilitada makromajanduslikku tasakaalu (eelarve majanduslike tsüklite juhtimise vahendina) - globaalmajanduse eesmärgid ja rahanduspoliitika

Kaasaegne majandusteooria kirjeldab tasakaalustatud majandusarengu fundamentaalset ideed “polügooni” majandusideedega, mille poole püüdlemine peaks viima makromajanduse tasakaaluni. Kuna riik ja selle eelarve on äärmiselt olulised majanduslikud faktorid, tuleb arvestada kuulsat maagilist nelinurka või viisnurka - kuidas keegi seda võtab - (s.t. stabiilse - sisemise ja välise - ostujõu, majanduskasvu, rahavääringu stabiilse väärtuse ja tööhõive kõrge taseme) igas eelarvelises ja finantsabinõudes. Selles osas mõningad põhiseadused, eriti Saksa ja Austria, on juba sätestanud normid, mis võimaldaks riigivõimul majandustsüklite olukorrale reageerida. Saksamaal volitab kuulus artikkel 109 föderaalset seadust sätestama piiranguid riigilaenule

(föderatsiooni kui ka teiste riigiüksuste) ja kohustusele hoida säästusid (juriidilisi reserve) majandustsükli “ülekuumenemise” korral. Veelgi üksikasjalikumaid sellist tüüpi regulatsioone leidub Austria põhiseaduses (artikkel 51. Lõik 2), lahendus, mis esmakordselt arendati ja katsetati 70-ndatel ja 80-ndatel statuutõiguse poolt ja hiljem (1986) jäädvustati põhiseaduseski. Kui üldises majandusarengus on täheldatav tõsine muudatus, võimaldatakse rahandusministril põhiseadusega majandusinterventsiooni. Üldise majandusarengu fundamentaalse muutuse korral (s.t. kui areng jõuab teatud majandusnäitajate arvnäitajateni) võib ta vabaneda spetsiaalsetest volitustest, mis antakse talle nii-nimetatud “äri-tsükli tasakaalustava eelarvega” (juba aastaeelarve raames). Niisiis, olenevalt olukorrast, võib ta anda vihjeid lisakulutustega või püüda aeglustada ülekuumenenud majandustsükli kahandades (või “külmutades”) riigikulutusi (viimane vaid terve föderaalvalitsuse nõusolekuga). Sellise määrusliku volitusega võib rahandusminister lisada või vähendada mõne protsendi võrra eelarve kulutuste volitusi. (Muidugi ei või ta peatada makseid, mille tähtaeg on kätte jõudnud, sest tegemist on jõustatatavate juriidiliste kohustustega).

Selliste volitustega võib rahandusminister reageerida äri-tsüklikele ja järgida antitsükilist poliitikat.

## 5. Võlgnevuse piirid

Lõpuks jõuame riigivõlgnevuse keeruka probleemini, mis juba tänapäeval ohustab paljude riikide eelarve tasakaalu - isegi jõukates riikides - kuna intressid lausa neelavad riigitulud. Seda on arutanud ka majandusekspertid paljusid aastaid. Majandusinimesed ei ole jõudnud selge tulemuseni. Nad ei ole andnud selget nõuannet, mis oleks arukas või õigustatud piirangud riigivõlgnevusele. Sellest hoolimata, süvenemas on arvamus, et tuleb need piirid leida selleks, et “parandada” ja reorganiseerida riigieelarvet. See nõuab mitte ainult avalikkuse vaid ka parlamendi mõttekäigu muutust. Selline inimeste veenmise ja hoiakute muutmise protsess kestaks üsna kaua, seepärast otsitakse mõnes riigis õiguslikke ja põhiseaduslikke lahendusi. Ameerika ja isegi Šveits valmistavad taolist lahendust ette, mis ei koosneks mitte ainult programmilistest otsustest, vaid annaksid ka selged juhised (näiteks, Šveitsis kuni aastani 2001 vähendatakse defitsiiti kuni 2% tuludest). EU raames on kehtivad juba rangemad reeglid. Euroopa Ühenduse liikmesriikides tuleb säilitada nii-nimetatud eelarve distsipliin küllaltki kitsastes piirides. See on juba rakendatav seadus liikmesriikidele, kuigi nad ei ole veel tulevase rahalise ühenduse liikmed. Siinkohal tuleks arvesse võtta nii-nimetatud 2. ja 3. Faasi. 2. Faasis on liikmesriigid vaid lubanud püüda neid eesmärke saavutada ja nad on juba monitooringu protsessiks valmis. Kuid 3. Faasi liikmesriikidele, kes rahalisse ühendusse astuvad, oleks selline distsipliin (väljendatuna “viiteväärtustena” juriidiliselt kohustuslik tegelike ja jõustuvate sanktsioonidega. (Sanktsioon koosneb paljudest elementidest, mis esmalt on kohustuslikud, mis muudetakse viiviseks, kui liikmesriik ei parane ja jätkab kõrvalekaldumist “Maastrichti kriteeriumist”). Rahvuslikust vaatepunktist on tegemist köidikutega, kuid sisemised Euroopa skaalas.

Lõpuks jõuame järeldusele, et kaasaegsesse põhiseadusesse, nagu Eesti põhiseadus, peaks olema integreeritud mõningad vihjed eelarvelise distsipliini kohta ja riigivõlgnevuse distsipliini kohta. Põhiseaduslikest sätetest, mis nõuavad parlamendi akti riigilaenu ja

kulutuste ümberpaigutamise puhul, (Eesti põhiseadus paragrahv 104 nr. 15 ja 116) ei nähtu võlgnevuse selged piirid.

Tuleks märkida, et Poola uus põhiseadus 1997 (just äsja vastu võetud referendumil) ootab EU võimalikku ühinemist ja sätestab selles suhtes järgneva. Riigivõlgnevus on piiratud 60% rahvamajanduse koguproduktist. Riigil on keelatud võtta riigipankadelt laenu (Sellist reeglit on praktikas või statuutõiguses tunnustatud paljudes Euroopa riikides, kus riigipanga sõltumatus hoitakse -ratsionaalselt - kõrge väärtusena).

## **VI Lõppmärkused**

Kui teha kiiret kokkuvõtet, tuleks öelda, et Eesti põhiseadus rahvusvahelisel areenil võrrelduna on küllaltki keeruline ja üksikasjalik. (Eestil ei ole õnneks probleeme föderalismiga. Nii saab eesti vältida probleeme mitmete riigiressursside \_\_\_\_\_ - , kuigi kerkida võivad samad probleemid kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustuse institutsioonidega).

Vaatamata kõigele, tuleb märkida, et põhiseadus võib anda rohkem vastuseid klassikalistele ja tänapäevastele küsimustele, eriti valitsuse küsimus eelarvekonflikti puhul parlamendi ja valitsuse vahel ja see võiks vähemalt anda orientiiri makromajandusliku juhtimise ja võlgnevuse piirangutele.