

## Riigikogu roll riigieelarve kujunemisel

Olev Raju (RiTo 3), Riigikogu liige, Keskerakond, Tartu Ülikooli erakorraline professor

**Riigikogu seisab eelarvete menetlemisel omamoodi teelahkmel. Kas säilitada aastail 1991–1994 pooleldi stiihiliselt kujunenud ja häid tulemusi andnud riigieelarve menetlemise kord või üritada üle minna uuele riigieelarve menetlemise korrale.**

Riigikogus igal aastal vastu võetavate seaduseelnõude hulgas on tähtsaim Eesti Vabariigi riigieelarve. Riigieelarve on rahuaja tingimustes riigi majandus- ja sotsiaalpoliitikale suurima mõjuga seadus. Alljärgnevalt käsitlen riigieelarve tähtsust mitte Eesti riigi kui terviku, vaid Riigikogu seisukohalt, mitte Riigikogu finantseerimist (Riigikogu on viimaseil aastail küllalt hästi finantseeritud), vaid Riigikogu rolli eelarve valmimise protsessis.

Eelarve koostamise üldpõhimõtted ja juriidilise raamistiku alused panevad paika Eesti Vabariigi põhiseadus ja riigieelarve seadus. Eesti põhiseadus fikseerib, et riigieelarvet saab vastu võtta üksnes Riigikogu (§ 65) ja eelarve võetakse vastu igal aastal (§ 15). Põhiseaduses (§ 87) on ka ära toodud, et riigieelarve eelnõu koostab ja esitab Riigikogule Vabariigi Valitsus. Need põhiseaduse punktid on põhimõttelised ja selgelt sõnastatud.

Edasi algavad probleemid. Põhiseaduse § 65 lõige 1 väidab, et Riigikogu "võtab vastu seadusi ja otsuseid" ning lõige 6, et Riigikogu "võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande". Siit tuleks loogiliselt järeldada, et riigieelarve pole ei seadus ega otsus, vaid midagi hoopis kolmandat. Kuid põhiseaduse § 115 väidab, et Riigikogu võtab eelarve vastu seadusena. Viimasest on Riigikogu siiani lähtunud oma igapäevases tegevuses.

### Põhiseaduslikud probleemid

Põhiseadus fikseerib ka hulga nõudeid, millele riigieelarve menetlemise käik Riigikogus peab vastama. Olulisim on kindlasti ajaline piirang – riigieelarve peab olema vastu võetud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (§ 119) ehk veebruari lõpuks. Kui Riigikogu sellega toime ei tule, on erakorralised valimised möödapääsmatud. Põhiseaduse selline säte peab tagama, et riik saaks kindlasti igal aastal eelarve. Arvestades riigieelarve tähtsust riigi elu paljudele valdkondadele, on sellise tagatise fikseerimine põhiseaduses arusaadav.

Kaks põhiseaduse punkti fikseerivad protseduurireeglid, mis peavad tagama riigieelarve kvaliteedi – Riigikogu ei tohi eelarve menetlemise käigus kustutada ega vähendada neid kulusi, mis on ette nähtud muude seadustega, eelarve muutmise ettepanekud ei tohi aga muuta riigieelarve tasakaalu, s.t kulude katteks tuleb ära näidata tuluallikad (§ 116). Muudatusettepanekuid tohib esitada iga Riigikogu liige.

Kõige probleemsem riigieelarvet puudutav koht Eesti Vabariigi põhiseaduses on § 115, kus on kirjas, et Riigikogu peab igal aastal seadusena vastu võtma riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Kuna riik ei koosne ainult keskvalitsusest, tuleks selle punkti täpseks täitmiseks kajastada riigieelarves ka kõigi kohalike omavalitsuste eelarveid. Viimased peavad aga nii Eestis ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse

omavalitsusi kajastava osa (§ 157) järgi olema iseseisvad. Samuti pole selge, mis on riigi kõik tulud. Kui lähtuda maailmas enesestmõistetavaiks peetavaist makromajanduslikest postulaatidest ja nendel põhinevaist tõestustest, tuleks riigi kõigi tulude hulka lugeda ka näiteks riiklike eelarvete käive. Selle kajastamine riigieelarves on aga sisuliselt võimatu.

Selline ebaõnnestunud formuleering Eesti Vabariigi põhiseaduses on ilmselt Nõukogude Liidus kehtinud majanduslike tõekspidamiste mõju. Sel perioodil oli peaaegu kõik riigi omanduses; riigieelarve sisaldas ka kohalike omavalitsuste eelarveid. Teoorias räägiti, et riigieelarve koostamise põhimõteteks on (teiste hulgas) kõiksus ja täielikkus, s.t eelarves peabki kajastuma kogu omanikule, s.o riigile, kuuluv tulu, ja seda täies ulatuses. Praktikas oli sellise seisukoha rakendamisega tõsiseid probleeme, just riiklike ettevõtete tulude – selleks loeti mitte kogutulu, vaid kasum – kajastamisega "ühtses riigieelarves". Kui selliste põhimõtete rakendamine ei õnnestunud hästi isegi ülitseentraliseeritud Nõukogude Liidus, siis turumajanduse ja eraomandusega riigis on see lausa võimatu.

### **Probleemid seadustes**

Probleemi lahendamiseks pakub riigieelarve seaduse § 2 välja teise formuleeringu: "Riigieelarve sisuks on eelarveaastal riigile laekuvate tulude..." See on palju täpsem formuleering. Tõepoolest, riigieelarves peavad kajastust leidma kõik riigieelarvesse laekuvad tulud, ja seda täies ulatuses. Samal ajal ei saa sellest formuleeringust lähtudes võtta (üritada võtta!) riigieelarvesse neid SKP komponente, mis luuakse riiklikus sektoris ja on seetõttu tõesti riigi tulud, kuid mis iialgi ei läbi (ei saagi läbida) riigieelarvet. Probleeme võib esile kutsuda küll selle formuleeringu vastavus põhiseadusele, kuid ilmselt on antud formuleering kuni põhiseaduses toodud sõnastuse täpsustamiseni ainus lahendus, mis üldse võimaldab Eesti Vabariigil koostada vähegi realistlikku ja seejuures veel mitte otseselt põhiseadusele vasturääkivat riigieelarvet.

Seadus- ja otsuse-eelnõude menetlemist Riigikogus reguleerib Riigikogu kodukorra seadus. Ka see seadus rõhutab riigieelarve eelnõu erandlikku seisundit tema menetlemisel Riigikogus. Kõigepealt märgitakse selles seaduses, et riigieelarve eelnõu peab kindlasti läbima kolm lugemist. Teiseks, ja see on palju olulisem, toob Riigikogu kodukorra seadus sisse piiranguid eelarve muudatusettepanekute hääletamisel. Riigikogu kodukorra seaduse § 120 ütleb, et pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamist, selle lõpetamist ning kolmanda lugemise katkestamist esitatud muudatusettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda.

Selline punkt on Riigikogu kodukorra seaduses 1999. aastast alates (vahepeal on sõnastust küll veidi muudetud). 1999. aastal tekkis Riigikogus terav võitlus nn negatiivse lisaelarve ümber, millega vähendati eelarve mahtu 893 miljoni krooni võrra. Opositsioon pidas seda objektiivselt mittevajalikuks katseks luua sotsiaalkulude kärpimise arvel reserv ettevõtte tulumaksu sisuliseks kaotamiseks (uus, vähendatud eelarve täideti 102,7%-liselt, nii et opositsioonil oli vähemalt osaliselt õigus) ja blokeeris lisaelarve eelnõu vastuvõtmist sadade muudatusettepanekute tegemise ja nende hääletusele panekuga. Seejärel surus valitsusk koalitsioon läbi praeguseni kehtivad muudatused Riigikogu kodukorras, mis vähendavad tunduvalt opositsiooni võimalusi sekkuda riigieelarve koostamise protsessi.

Antud muudatuse puhul pole siiski kõige tähtsam opositsiooni – kes üldjuhul on Riigikogus vähemuses – õiguste teatud kitsendamine (milline moment on siinkohal loomulikult olemas), vaid hoopis suurem ja põhimõttelisem küsimus: milline peaks olema Riigikogu roll riigieelarve koostamisel (just koostamisel, mitte analüüsil ega kinnitamisel)?

Maailma riikides kasutatakse mitmeid süsteeme. Neid võib jaotada põhimõtteliselt kaheks. Esimese puhul parlament arutab pikalt ja laialt eelarvet, mis esitatakse talle detailsel kujul, kuid muudatusi sisse ei vii. Muudatusi saab teha – kui selline võimalus üldse on olemas parlamentaarsete arutluste käigus – üksnes valitsus. Kui lõpphääletusel riigieelarvet ei toetata, on valitsus kukkunud (kas automaatselt või peab ta ise selleks avalduse esitama, on juba tehniline küsimus).

Teise variandi korral on parlamendil teatud õigus riigieelarvesse arutelu käigus sisse viia muudatusi. See õigus võib olla väga piiratud või vastupidi, märkimisväärne. On selge, et Eestis on kasutusel teine variant.

### **Eelarve menetlemine**

Vaatlen nüüd, kuidas on toimunud riigieelarve menetlemine Riigikogus, jättes seejuures kõrvale hüperinflatsioonist, rahareformist ja seadusandliku baasi kiirest ja radikaalsest muutumisest mõjustatud aastad 1991–1993. Alustan esimesest enam-vähem stabiilses olukorras ja võrreldava seadusandliku baasiga tehtud eelarvest, s.o aastast 1994. Võtan vaatluse alla nn põhieelarve, sest lisaelarved olid neil aastail väga eriilmelised nii arvu, mahu (suuruse) kui ka muude tingimuste poolest, mis ei võimalda siinkohal nende menetlemise seaduspärasuste väljatoomist. Analüüsiks vajalikud algandmed on koondatud tabelleisse 1 ja 2.

Tabeleis 1 ja 2 toodud andmete alusel saab (nende just mitte väikestest vasturääkivustest hoolimata, mis oluliselt raskendavad seaduspärasuste leidmist) teha neli põhijäreldust.

1. 1993. aasta oli eelarve koostamisel ja ka menetlemisel ikka veel suurte segaduste aasta; seega eespool tehtud otsus see aasta analüüsist välja jätta on õigustatud.

2. Jättes kõrvale aastad 1996 ja 1997, mil eelarve Riigikogus menetlemise perioodil muudeti tema koostamise metoodikat (mis kuulub riigieelarvesse ja mis on tema lisa, s.t ei leia kajastust riigieelarve üldmahus), võib väita, et riigieelarve menetlemisel Riigikogus tehtud muudatused moodustavad küllalt väikese osa tema kogumahust. (2002. aastal näiliselt absurdne tulemus – 0,9%, s.o riigieelarve mahu vähenemine tema menetlemise käigus Riigikogus oli n-ö valitsusepoolne ettepanek ja tulenes majanduse kasvuprognosi muutmisest valitsuse poolt eelarve menetlemise perioodil. Nagu näitab eelarve tulude poole suur – 3,1 miljardit krooni – ületamine, polnud tegelikult selliseks eelarve projekti kärpimiseks vajadust.)

3. On märgata Riigikogus menetlemise käigus riigieelarvesse tehtavate muudatuste osatähtsuse vähenemist (vt ka tabel 1). Üksnes 1998. aasta riigieelarve menetlemise lõpptulemus "rikub" seda tendentsi – valitsuskoalitsiooni sisulise lagunemise ja

vähemusvalitsuse tekke perioodi segases olukorras jäi Riigikogul puudu enesedistsipliinist ja realiteeditundest ning eelarvet suurendati menetlemise käigus 3,5%. Sellest aastast pärinevad ka nii riigieelarve eelnõule esitatud suurim muudatusettepanekute arv (915) kui ka suurim arvestatud muudatusettepanekute arv (193; vt ka tabel 2).

4. Tinglikult võib riigieelarvete menetlemist taasiseseisvunud Eesti Vabariigis jagada kolme perioodi. Esimene neist kestis kuni 1994. aasta lõpuni. Selle perioodi iseloomustus on antud eespool. Teise perioodi kuuluvad aastad 1995–1999. Neil aastail oli Riigikogu roll eelarve menetlemisel kõige suurem. Nii Riigikogu liikmed kui ka komisjonid ja fraktsioonid esitasid hulgaliselt muudatusettepanekuid, millest mainimisväärne osa leidis arvestamist. Sel perioodil oli olemas reaalne dialoog ja koostöö koalitsiooni ja opositsiooni vahel eelarve koostamisel. Kolmas periood algas 1999. aasta eelarve menetlemisega. Sel perioodil on Riigikogus domineerinud need poliitilised jõud, mis ei varjagi oma soovi suurendada valitsuse rolli eelarve koostamisel ja vähendada Riigikogu oma, s.t nad peavad paremaks sellist varianti, kus parlament küll arutab eelarvet, kuid ei vii sellesse muudatusi või teeb neid minimaalselt ja üksnes valitsuse näpunäidete järgi.

**Tabel 1. Eesti Vabariigi riigieelarve koostamist ja täitmist iseloomustavaid arve 1993–2003 (miljonites kroonides)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eelarve eelnõu	3704	5692	8690	10163	15150	14459	18451	28253	29467	33448	38412
Vastuvõetud eelarved	4293	5793	8798	13253	12512	14968	18465	28531	29786	33131	38434
Muutus protsentides	11,9	1,8	1,2	30,4	-17,4	3,5	0,1	1,0	1,1	-0,9	0,1
Lõplik eelarve (koos lisaelarvetega)	4151	7079	8912	13369	12696	15282	17572	28531	29786	35661	
Eelarve täitmine (tulude pool)	4151	7071	9045	13417	13966	15283	18048	28077	30573	36249 (esialgne)	

Eelarve täitmine (tulud; protsentides)	96,7	99,9	101,5	100,4	110,0	100,0	102,7	98,4	102,6	105,6 (esialgne)
--	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	------	-------	------------------

ALLIKAS: autori arvutused riigieelarve eelnõude 1994–2003 ja riigieelarve täitmise aruannete 1994–2002 alusel.

Viimane tendents, s.o Riigikogu ja eriti selle opositsiooni osa vähenemine riigieelarve eelnõu menetlemisel on viimaseil aastail veel suurem, kui see selgub tabelis 2 toodud andmetest. Tabelis 2 leiavad kajastust ainult täielikult arvestatud muudatusettepanekud sõltumata sellest, kas neid tegi koalitsioon või opositsioon. Kui aastani 1999 oli koalitsiooni- ja opositsioonipoolsete ettepanekute osatähtsus arvestatud ettepanekute hulgas ligikaudu võrdne (täpset suhet on peaaegu võimatu välja tuua, sest aastail 1994, 1995 ja 1996 toimusid eelarve menetlemise perioodil muudatused valitsuskoalitsioonis; aastail 1997–1998 oli võimul vähemuskalitsioon ja 2002. aastal oli mitmeil koalitsiooni mittekuulunud saadikuil olemas teatud koostöölepingud valitsusliiduga), siis alates 1999. aastast on opositsioonile jäänud põhiliselt muudatusettepanekute esitamise rööm – nende ettepanekuist on arvestatud ligikaudu 1%. Seega on muudatusettepanekute arv ja osatähtsus vähenenud just opositsiooni ettepanekute arvel.

**Tabel 2. Muudatusettepanekud riigieelarve eelnõu menetlemisel Riigikogus aastail 1993–2003**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Muudatusettepanekuid kokku	87	154	296	387	463	915	416	439	566	650	163
Neist arvestatud, arvuliselt	28	30	87	155	118	193	41	53	47	27	19
%-des	32,2	19,4	17,9	40,1	25,4	21,1	9,9	12,1	8,3	4,2	11,7

ALLIKAS: autori arvutused Riigikogu arhiivi andmete alusel.

Kõik eeltoodu, eriti kui arvestada koalitsiooni vahetumisega 2002. aasta jaanuaris, viitab sellele, et Eesti on riigieelarve koostamisel liikumas Riigikogu osatähtsuse vähendamise suunas. Lisan eeltoodud väitele suurema kaalu andmiseks veel ühe fakti. Kui 1995., 1997. ja

1998. aasta eelarveid arutas Riigikogu viis korda, siis 2000., 2001. ja 2002. aasta omi neli korda, 2003. aasta riigieelarve seaduse eelnõu arutelul aga ei katkestatud enam ei teist ega kolmandat lugemist, s.t arutelusid oli kolm.

## **Võimalikke arengusuundi**

Analüüsinud riigieelarve menetlemist Riigikogus aastail 1993(1994) – 2002, võib teha järgmised järeldused.

1. 1995. aastani Eesti Vabariigil polnud ilmselt muud võimalust kui kasutada Riigikogu mitte ainult eelarve aruteludeks, vaid aktiivselt ka selle koostamiseks. Valitsuse ametkondlikud süsteemid alles tekkisid ega tulnud veel korrektselt toime vajaliku informatsiooni kogumisega (eelkõige hädavajalike kulutuste väljaselgitamisega, s.t eelarve kulutuste poole koostamisega). Eelarve tulude poolt mõjutas aga tugevasti väga kõrge inflatsioon, mille suurust ja dünaamikat ei suudetud täpselt prognoosida. Seetõttu selgus arvestatav osa eelarve projekti vajakajäämistest ning ka täiendavatest võimalustest alles eelarve eelnõu menetlemise käigus. Tihti jõudis vajalik informatsioon Riigikogusse vahetult saadikute kaudu, s.t vastavast ministeeriumist mööda minnes.

2. Aastaist 1995–1996 alates on valitsus võimeline esitama märksa paremast informatiivsest baasist lähtuvat riigieelarve seaduseelnõu. Märkimisväärselt on vähenenud inflatsioon. Sellest ajast alates toimub Riigikogus mitte niivõrd eelarve viimistlemine, kuivõrd poliitiline võitlus koalitsiooni ja opositsiooni vahel. Samuti püüdsid üksikud saadikud riigieelarvesse sisse viia neid muudatusi, mis on populaarsed just selle valijaterühma hulgas, kust antud saadik loodab saada tagasivalimiseks vajalikke hääli. On arusaadav, et see ei meeldi valitsuskoalitsioonile, kes on eelarve projekti oma prioriteedid juba sisse kirjutanud. Viimaseil aastail on valitsuskoalitsioon blokeerinud selliseid riigieelarve muutmise katseid nii Riigikogu kodukorra seaduse muutmise (eeltoodud muudatusettepanekute hääletusele paneku keelustamine) kui ka opositsiooni (ka koalitsioonist tulevate kaaslastega mittekooskõlastatud) muudatusettepanekute mahahääletamisega.

Pole alust väita, et Riigikogus arvestatud muudatusettepanekute arvu tunduv vähenemine oleks mainimisväärselt halvendanud riigieelarve kvaliteeti. Esitatavate muudatusettepanekute jätkuvalt suur arv tuleneb kahest põhitegurist: esiteks ei soovi Riigikogu loobuda oma aktiivsest rollist eelarve koostamisel, teiseks on see üks väheseid kohti, kus opositsioon saab selgelt näidata, mida tema teeks teisiti.

Ei ole loogiline, et koalitsioon ka tulevikus hakkaks toetama opositsiooni muudatusettepanekuid, s.o viiks ellu opositsiooni poliitikat. Loogilisem on oletada, et Riigikogu aktiivne roll riigieelarve koostajana jääbki minevikku. Senine sadade muudatusettepanekute eelarvesse sisseviimine peaks asenduma märksa sisukama analüüsi ja diskussioonidega. See eeldab aga tunduvalt viimistletuma ja detailsema eelarveprojekti esitamist Riigikogule. Kehtiv riigieelarve seadus nõuab kohustuslikult ainult Euroopa Liidu kasutusel olevale klassifikaatorile enam-vähem vastavat miinimumi kirjetest. Tõsi, enamikku riigieelarve kirjeid täpsustatakse ja selgitatakse riigieelarve eelnõu seletuskirjas. Kuid seletuskiri ei oma seaduse jõudu, s.t valitsus võib teda alati oma äranägemisel muuta, ning

paljud kulukirjed on isegi eelarve vastuvõtmise ajaks üksikasjalikult lahti kirjutamata, moodustades omamoodi limiidi, mitte aga konkreetseks analüüsiks sobiva kulukirje.

Ilmselt seisab Eesti siinkohal omamoodi teelahkmel: kas säilitada (loomulikult teatud modifikatsioonidega) aastail 1991–1994 pooleldi stiihiliselt kujunenud ja, muide, neil aastail häid tulemusi andnud riigieelarve menetlemise kord või üritada üle minna täiesti uuele riigieelarve menetlemise korrale. Viimane eeldab aga märkimisväärseid muudatusi riigieelarve seaduses, eelkõige riigieelarve klassifikaatoris ja tema lahtikirjutuses.

### **Kasutatud kirjandus**

Eesti Vabariigi eelarve seaduseelnõud 1993–2003.

Eesti Vabariigi eelarve täitmise aruanded 1994–2001.

Riigikogu arhiivi materjalid.