Põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomia: mida muutis XV Riigikogu?



KADRI MIGUR
Riigikogu Kantselei finantsosakonna juhataja

Riigikogu rahanduskomisjon sai põhiseaduslike institutsioonide lisataotluste üle otsustamisel keskse rolli, kuid esimesel rakendamisaastal suurenes sisuline eelarveautonoomia vaid osaliselt.

XV Riigikogu muutis 2024. aastal riigieelarve seadust. Muudatuse üks oluline eesmärk oli tugevdada põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomiat ja muuta nende lisataotluste menetlemise korda (Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2024).

Põhiseaduslike institutsioonide roll on seotud võimude lahususe ja tasakaalustatuse toimimisega Eesti riigikorralduses (Ernits, 2023). Seadusemuudatuse seletuskirjas põhjendati muudatust muu hulgas vajadusega vähendada täitevvõimu võimalust mõjutada nende institutsioonide rahastamist, kelle ülesannete hulka kuulub täitevvõimu tegevuse kontrollimine ja tasakaalustamine (Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2024).

Muudatusega sai Riigikogu rahanduskomisjon põhiseaduslike institutsioonide lisataotluste üle otsustamisel keskse rolli. See muutis senist otsustuskorraldust, kuid ei tähendanud, et kõik põhiseaduslike institutsioonide eelarve kujunemist mõjutavad otsused oleks liikunud Riigikogu tasandile. See tõstatas küsimuse, mil määral seadusemuudatus põhiseaduslike institutsioonide sisulist eelarveautonoomiat suurendas.

Käesolev artikkel põhineb autori magistritööl, milles analüüsiti seadusemuudatuse esimest rakendamisaastat dokumendianalüüsi ja 11 poolstruktureeritud intervjuu põhjal. Magistritöös vaadeldi eelarveautonoomiat neljast aspektist: eelarvetaotluste iseseisvus, otsustusõigus

eelarve mahu ja lisarahastuse üle, eelarve täitmise paindlikkus ning rahastuse piisavus, stabiilsus ja kaitstus.

EELARVEAUTONOOMIA TÄHENDUS

Põhiseaduslike institutsioonide sõltumatuse seisukohalt on oluline ka nende eelarveautonoomia. Priks (2001) seob parlamendi finantsautonoomia parlamendi sõltumatuse ja ülesannete täitmisega ning toob selle puhul välja piisavate rahaliste vahendite olemasolu ja õiguse oma eelarvet ette valmistada. Käesolevas artiklis mõistetakse eelarveautonoomiat laiemalt põhiseaduslike institutsioonide tegeliku võimalusena kavandada ja kasutada oma eelarvet viisil, mis toetab nende põhiseaduslike ülesannete täitmist. Eelarveautonoomia ei seisne üksnes formaalsetes õigustes, vaid oluline on ka institutsiooni tegelik võimalus oma eelarve kujunemist ja kasutamist mõjutada (Priks, 2001; Wehner, 2006).

Eelarveautonoomia ei seisne üksnes formaalsetes õigustes, vaid oluline on ka institutsiooni tegelik võimalus oma eelarve kujunemist ja kasutamist mõjutada.

Eelarveautonoomia puhul tuleb eristada formaalset ja sisulist autonoomiat. Formaalne autonoomia tuleneb institutsioonile antud õigustest ja otsustusõigusest (Wehner, 2006). See näitab, millistes eelarveküsimustes on institutsioonil õigus ise otsustada või otsustamises osaleda. Sisuline autonoomia näitab, kui palju saab institutsioon neid õigusi tegelikult kasutada ja oma eelarve kujunemist mõjutada (Maggetti & Verhoest, 2014). Näiteks võib institutsioonil olla õigus oma eelarvevajadusi esitada, kuid tema võimalusi võivad piirata varem kindlaks määratud kulupiirid, eelarveraam ja muud fiskaalsed piirangud (Schick, 2003).

Eelarveautonoomiat ei saa hinnata ainult selle järgi, kellel on õigus teha lõplik eelarveotsus. Oluline on ka see, millised piirangud ja valikud kujunevad enne lõpliku otsuse tegemist. Raudla (2010) on Eesti eelarvesüsteemi analüüsides näidanud, et juba eelarve ettevalmistamise etapis kujunesid eelarvetaotluste lähteraamid ja kulupiirid ning toimusid läbirääkimised. See tähendab, et lõplik otsus võib sündida raamides, mis on varasemates etappides juba osaliselt kujundatud. Eelarveautonoomia hindamisel tuleb seetõttu vaadata lisaks lõplikule otsustusõigusele ka seda, millised võimalused on institutsioonil oma eelarvevajadusi menetluse eri etappides esitada, põhjendada ja mõjutada.

Magistritöös analüüsiti eelarveautonoomiat nelja omavahel seotud aspekti kaudu: eelarvetaotluste iseseisvus, otsustusõigus eelarve mahu ja lisarahastuse üle, eelarve täitmise paindlikkus ning rahastuse piisavus, stabiilsus ja kaitstus. Eelarvetaotluste iseseisvus puudutab institutsiooni võimalust oma eelarveprojekt ja lisataotlused ise kujundada ning esitada need nii, et institutsiooni vajadused ja prioriteedid jõuavad otsustajateni (Romer & Rosenthal, 1978; Döring, 2001). Otsustusõigus eelarve mahu ja lisarahastuse üle näitab, kellel on õigus nende küsimuste üle otsustada ning kuivõrd piiravad otsustamist varem seatud eelarveraam ja muud fiskaalsed piirangud (Wehner, 2006; Schick, 2003). Eelarve täitmise paindlikkus näitab, kui vabalt saab institutsioon talle eraldatud vahendeid kasutada, sealhulgas vahendeid ümber paigutada ja nende kasutust muutuvate

vajadustega kohandada (Di Francesco & Alford, 2017). Rahastuse piisavus, stabiilsus ja kaitstus näitavad, kas institutsioonil on oma ülesannete täitmiseks piisavad ja stabiilsed vahendid ning kuivõrd on tema rahastus kaitstud põhjendamatu vähendamise eest (Quintyn & Taylor, 2002). Nende nelja aspekti põhjal saab hinnata nii institutsioonile antud formaalseid õigusi kui ka tema sisulist eelarveautonoomiat.

XV Riigikogu roll eelarvemenetluse muutmisel

Enne 2024. aasta riigieelarve seaduse muudatust esitasid põhiseaduslikud institutsioonid oma eelarveprojektid ja lisataotlused Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks ning nende menetlemisel oli keskne roll täitevvõimul. Riigieelarve seaduse muudatuse eesmärk oli tugevdada põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomiat ja suurendada Riigikogu rolli nende lisataotluste menetlemisel (Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2024).

Seadusemuudatusega sai Riigikogu rahanduskomisjon keskse rolli põhiseaduslike institutsioonide taotletud lisavahendite heakskiitmisel. Rahandusministeerium edastab taotlused rahanduskomisjonile muutmata kujul ning riigi eelarvestrateegias ja Riigikogule esitatavas riigieelarve eelnõus tuleb taotletud vahendeid kajastada mahus, mille rahanduskomisjon on heaks kiitnud (Riigieelarve seadus, 2014, § 25[1] lg 3 p 12, § 38 lg 2[1]).

Seaduse muutmise menetlemisel arutati ka Vabariigi Valitsuse rolli. Valitsus toetas muudatuse põhimõtet tingimusel, et eelarvemahu heakskiitmisel arvestatakse riigieelarve tulude ja kulude tasakaalu ning majandusprognoosi, eelarvemahu suurendamisel näidatakse katteallikad ning nähakse ette võimalus Vabariigi Valitsuse arvamuse ärakuulamiseks enne rahanduskomisjoni otsust (Rahandusministeerium, 2024). Menetluse käigus lisati eelnõusse nõue arvestada eelarvemahu heakskiitmisel makromajandusprognoosiga. Valitsuse ärakuulamise eraldi nõuet seadusesse ei lisatud, kuna valitsuse liikmel on põhiseaduse § 100 alusel õigus osaleda sõnaõigusega Riigikogu komisjoni istungitel (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024; Riigikogu, 2024). Samuti säilis Vabariigi Valitsusel võimalus lisataotlusi hinnata ja erimeelsuse korral esitada rahanduskomisjonile põhjendatud eriarvamus (Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2024).

Riigieelarve seaduse muudatus suurendas eelkõige formaalset autonoomiat, samas kui sisuline eelarveautonoomia suurenes vaid osaliselt.

Samas puudutas riigieelarve seaduse muudatus eelkõige lisataotluste menetlemist. Baaseelarve jäi seotuks Vabariigi Valitsuse kinnitatud rahastamiskava maksimaalsete vahendite ja üldise eelarveraamiga ning kinnisasjadega seotud investeeringute üle otsustamine jäi Vabariigi Valitsuse pädevusse (Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2024). Rahanduskomisjoni keskne roll lisataotluste üle otsustamisel ei tähendanud täitevvõimu kõrvalejäämist, sest Rahandusministeerium ja Vabariigi Valitsus jäid eelarvemenetlusse kaasatuks.

EELARVEAUTONOOMIA MUUTUS PRAKTIKAS

Põhiseaduslikud institutsioonid ei hinnanud riigieelarve seaduse muudatuse mõju siiski ühtemoodi. Intervjuude põhjal

erinesid hinnangud sõltuvalt institutsioonide ülesannetest, kulustruktuurist, töökorraldusest ja sellest, millises eelarvemenetluse osas peamist probleemi nähti. Mõne institutsiooni puhul oli keskne sõltumatus täitevvõimust, mõne puhul tööjõukulude ja palgavõrdluste metoodika, mõne puhul aga võimalus ise otsustada oma eelarve kasutamise üle ja reageerida paindlikult muutuvatele vajadustele. Põhiseaduslikud institutsioonid pidasid eelarveautonoomia puhul oluliseks erinevaid küsimusi.

Esimesel rakendamisaastal oli rahanduskomisjoni otsustuspraktika alles kujunemas. Ühe aasta põhjal ei olnud veel võimalik hinnata, kuidas rahanduskomisjon talle antud otsustusõigust pikema aja jooksul kasutab.

Lisaraha saamine ei tähenda suuremat eelarveautonoomiat.

Eelarveautonoomia eri aspektides oli riigieelarve seaduse muudatuse mõju erinev. Lisataotluste puhul said põhiseaduslikud institutsioonid võimaluse oma rahastamisvajadusi Riigikogu tasandil põhjendada ning rahanduskomisjon sai nende üle otsustamisel keskse rolli. Eelarve täitmise paindlikkus jäi seadusemuudatuse järel samaks ning rahastuse piisavuse, stabiilsuse ja kaitstusega seotud probleemid jäid alles.

Magistritöö analüüs näitas, et riigieelarve seaduse muudatus suurendas eelkõige formaalset autonoomiat, samas kui sisuline eelarveautonoomia suurenes vaid osaliselt.

See ei tähendanud siiski, et rahanduskomisjonile antud otsustusõigus oleks jäänud üksnes formaalseks. Juba esimesel rakendamisaastal ilmnes, et rahanduskomisjon võis põhiseaduslike institutsioonide lisataotluste puhul kujundada Vabariigi Valitsuse seisukohast erineva otsuse. Hilisem praktika on näidanud, et rahanduskomisjon on talle antud otsustusõigust ka sisuliselt kasutanud (Riigikogu rahanduskomisjon, 2026). See kinnitab, et Vabariigi Valitsuse seisukoht ei määra automaatselt rahanduskomisjoni otsust.

Samas ei saa eelarveautonoomiat hinnata ainult selle järgi, kas konkreetne lisataotlus rahuldati. Lisaraha saamine ei tähenda suuremat eelarveautonoomiat ning lisaraha saamata jäämine ei tähenda, et institutsioonil puudub eelarveautonoomia. Oluline on ka see, kui iseseisvalt saab institutsioon oma eelarvevajadusi kujundada ja põhjendada, kus tehakse sisulised eelarvevalikud ning millised piirangud neid valikuid mõjutavad.

Põhiseaduslike institutsioonide sisulist eelarveautonoomiat piirasid jätkuvalt mitmed eelarve kujunemist mõjutavad asjaolud. Baaseelarve kujunemine jäi seotuks üldise eelarveraami ja rahastamiskava maksimaalsete vahenditega. Rahandusministeeriumile jäi oluline roll eelarveinfo koondamisel ja lisataotluste hindamisel ning Vabariigi Valitsusele võimalus kujundada lisataotluste kohta oma seisukoht. Kinnisasjadega seotud investeeringute üle otsustamise kord ei muutunud ning need otsused jäid Vabariigi Valitsuse pädevusse.

MIDA VÕIKS RIIGIKOGU EDASPIDI ARVESTADA?

Senine praktika on näidanud, et rahanduskomisjon saab põhiseaduslike institutsioonide lisataotluste puhul talle antud otsustusõigust ka sisuliselt kasutada. Oluline on, milliseks kujuneb rahanduskomisjoni otsustuspraktika pikema aja jooksul.

Tähelepanu vajavad lisataotluste hindamise kriteeriumid. Esimese rakendamisaasta analüüs näitas, et rahanduskomisjoni otsustuspraktika oli alles kujunemas ja lisataotluste hindamise kriteeriumid olid osaliselt ebaselged. Põhiseaduslike institutsioonide eelarvevajadusi ei saa hinnata üksnes üldiste võrdlusnäitajate alusel. Eriti tuleb seda arvestada tööjõukulude puhul, kus on oluline ametikohtade sisu, vastutus, töökoormus, asutuse suurus, personalistruktuur ning seadusest tulenevad kohustused. Selgemad hindamiskriteeriumid aitaks paremini arvestada põhiseaduslike institutsioonide erinevate ülesannete ja rahastamisvajadustega ning muudaks ka rahanduskomisjoni otsustuspraktika järjepidevamaks.

Eraldi küsimus on otsuste põhjendamine. Esimesel rakendamisaastal ei olnud põhiseaduslike institutsioonide jaoks alati selge, miks taotlus rahuldati just teatud mahus või jäeti osaliselt rahuldamata. Selgemad põhjendused muudaks menetluse läbipaistvamaks ja annaks institutsioonidele parema ülevaate sellest, millised kaalutlused rahanduskomisjoni otsuseni viisid.

Magistritöö intervjuudes toodi ühe võimalusena välja põhiseaduslike institutsioonide lisataotluste varasem arutamine. Esimesel rakendamisaastal kohtus rahanduskomisjon põhiseaduslike institutsioonide juhtidega septembris. Teisel rakendamisaastal toimusid kohtumised juba juunis ning institutsioonide juhid said rahanduskomisjonile oma lisataotlusi tutvustada ja põhjendada. Septembris kohtus rahanduskomisjon institutsioonide juhtidega uuesti ning lisataotlusi arutati veel kord. Teisel rakendamisaastal said põhiseaduslikud institutsioonid oma lisavajadusi rahanduskomisjonis põhjendada kahel korral. Arutelu varasemaks toomine vastas ühele magistritöö intervjuudes välja toodud ettepanekule.

Intervjuudes pakuti ühe võimalusena välja ka põhiseaduskomisjoni ametlikum kaasamine põhiseaduslike institutsioonide eelarvevajaduste hindamisse ning võimalus, et pärast rahanduskomisjoni negatiivset otsust saaks põhiseaduslik institutsioon oma taotlust menetluses edasi põhjendada. Samuti võib arutada, kas kõigi põhiseaduslike institutsioonide puhul on põhjendatud ühesugune eelarvemenetlus või tuleks rohkem arvestada institutsioonide erinevuste ja vajadustega.

Eraldi tasub tähelepanu pöörata kinnisasjadega seotud investeeringutele. Nende üle otsustamise kord 2024. aasta seaduse-

Selgemad hindamiskriteeriumid, põhiseaduslike institutsioonide eripärade arvestamine ja põhjendatud otsused aitaks muuta põhiseaduslike institutsioonide eelarvemenetluse järjepidevamaks ja läbipaistvamaks.

muudatusega ei muutunud ning otsused jäid Vabariigi Valitsuse pädevusse. Edaspidi tasub hinnata, kuidas mõjutab selline korraldus põhiseaduslike institutsioonide võimalust oma pikaajalisi investeeringuid kavandada.

See, mil määral 2024. aasta riigieelarve seaduse muudatus pikema aja jooksul põhiseaduslike institutsioonide sisulist eelarveautonoomiat suurendab, sõltub lisaks rahanduskomisjonile

antud otsustusõigusele sellest, kuidas rahanduskomisjon seda õigust praktikas kasutab. Selgemad hindamiskriteeriumid, põhiseaduslike institutsioonide eripärade arvestamine ja põhjendatud otsused aitaks muuta põhiseaduslike institutsioonide eelarvemenetluse järjepidevamaks ja läbipaistvamaks. 2024. aasta riigieelarve seaduse muudatus oli oluline samm, kuid selle mõju põhiseaduslike institutsioonide sisulisele eelarveautonoomiale saab hinnata pikema aja jooksul.

KASUTATUD ALLIKAD

DI FRANCESCO, M. & ALFORD, J. (2017). Balancing budget control and flexibility: The central finance agency as "responsive regulator". Public Management Review, 19(7), 972–989. – https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243812.

DÖRING, H. (2001). Parliamentary agenda control and legislative outcomes in Western Europe. Legislative Studies Quarterly, 26(2), 145–165. – https://doi.org/10.2307/440352.

ERNITS, M. (2023). § 4. Institutsionaalne võimude lahusus ja võimude tasakaalustatus. U. Lõhmus (peatoim.), Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. – https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-4-institutsionaalne-voimude-lahusus-ja-voimude.

MAGGETTI, M. & VERHOEST, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: A state of the field and ways forward. International Review of Administrative Sciences, 80(2), 239–256. – https://doi.org/10.1177/0020852314524680.

PRIKS, K. (2001). Parlamentide finantsautonoomia. Riigikogu Toimetised, 3, 217–220. – https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-3/.

QUINTYN, M. & TAYLOR, M. W. (2002). Regulatory and supervisory independence and financial stability (IMF Working Paper No. WP/02/46). International Monetary Fund. – https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125159078.

RAHANDUSMINISTEERIUM (2024). 15.04.2024 kiri nr 1.1-11/1822-1 „Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu (391 SE)". – https://www.riigikogu.ee/wp-json/riigikogu/v1/files/d64c5ee6-5ae0-4800-b9be-35190113066e/download.

RAUDLA, R. (2010). Constitution, public finance, and transition: Theoretical developments in constitutional public finance and the case of Estonia. Peter Lang. – https://doi.org/10.3726/978-3-653-00342-0.

RIIGIEELARVE SEADUS (2014). RT I, 30.12.2023, 1. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/119122025003.

RIIGIEELARVE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU, 391 SE [SELETUSKIRI] (2024). Riigikogu rahanduskomisjon. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/19ce0193-3c49-458f-8eb5-496f360dde11/riigieelarve-seaduse-muutmise-seadus/.

RIIGIKOGU (2024). Riigikogu täiskogu istungi stenogramm, 08.05.2024. – https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202405081400?rangeFrom=08.05.2024&rangeTo=08.05.2024.

RIIGIKOGU RAHANDUSKOMISJON (2024). Istungi protokoll nr 77, 30.04.2024. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/f5cf9f06-9bb7-46de-b028-c1e0587813de/.

RIIGIKOGU RAHANDUSKOMISJON (2026). Istungi protokoll nr 242, 10.09.2026. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/3839cc14-f7ad-4151-afe5-7bdfa203d929/.

ROMER, T. & ROSENTHAL, H. (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. Public Choice, 33(4), 27–43. – https://doi.org/10.1007/BF03187594.

SCHICK, A. (2003). The role of fiscal rules in budgeting. OECD Journal on Budgeting, 3(3), 7–34. – https://doi.org/10.1787/budget-v3-art14-en.

WEHNER, J. (2006). Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. Political Studies, 54(4), 767–785. – https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x.